



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 11, Año VI, octubre de 2018 - abril de 2019

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

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

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

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



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

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

Revista Estado y Políticas Públicas N° 11, Año VI, octubre de 2018 - abril de 2019.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Director  
**Mg. Luis Alberto Quevedo**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. La misma se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)** y **ERIH PLUS**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



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

## CONTACTO DE LA REVISTA

**Teléfono/Fax:** (54) (11) 5238-9300

**Correo electrónico:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Página web:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Dirección postal:** Oficina 31, 1er. Piso, Tucumán 1966 (C1026AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## CONTACTO PRINCIPAL

**Cristina Ruiz del Ferrier**

**Editora**

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456

**Correo electrónico:** [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

**Dirección postal:** Oficina 31, 1er. Piso, Tucumán 1966 (C1026AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

## **Comité de Redacción**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Diseño y Soporte técnico**

**Ignacio Fernández Casas**

**Guadalupe García Delgado**

## **Repositorios**

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

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

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

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

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

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

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

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

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

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

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

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

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

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

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

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

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

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

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

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

# Sumario

|  |            |
|--|------------|
| <b>EDITORIAL</b>   | <b>13</b>  |
| <b>La reunión del G20 y su contexto.</b><br>Por Daniel García Delgado  |            |
| <br>   |            |
| <b>DOSSIER</b>   | <b>19</b>  |
| <b><i>El grupo de los 20 (G-20) en el nuevo contexto internacional:<br/>Agendas, procesos y actores.</i></b><br>Coordinadoras: Melisa Deciancio y Diana Tussie                           |            |
| <b>Las alianzas abiertas de América Latina.</b><br>Por Jorge Argüello  | <b>21</b>  |
| <b>Una década de G20:<br/>De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización.<br/><i>¿Hay futuro para el G20?</i></b><br>Por Cecilia Nahón y Pablo J. López | <b>37</b>  |
| <b>La dimensión económica del G20.<br/><i>Dinámicas, actores y agenda del B20.</i></b><br>Por Nicolás Comini y Tomás González Bergez   | <b>61</b>  |
| <b>El cambio climático y su financiamiento:<br/><i>¿Qué está haciendo el G20 en estos temas?</i></b><br>Por Heloísa Schneider  | <b>77</b>  |
| <b>Los desafíos de Macri ante Trump y el G20.</b><br>Por Leandro Morgenfeld  | <b>95</b>  |
| <br>   |            |
| <b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>  | <b>117</b> |
| <b><i>Research Articles</i></b>  |            |
| <b>Integrando la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo del<br/>MERCOSUR:<br/><i>¿ficción o realidad?</i></b><br>Por Gastón Fulquet y Mirta Laciari                          | <b>119</b> |
| <b>Agendas y prácticas en materia de desarrollo rural.<br/><i>Notas acerca del tratamiento de una cuestión ambiental. Argentina.<br/>(2013-2015)</i></b><br>Por María Elena Nogueira     | <b>147</b> |
| <b>Debates actuales en torno al voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires.</b><br>Por Ana Paula Penchaszadeh, Lourdes Rivadeneyra Palacios y equipo de<br>investigación                 | <b>165</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>RESEÑAS DE LIBROS</b>   | <b>191</b> |
| <i>Book Reviews</i>  |            |
| <b>Piketty, Th. (2017). <i>¡Ciudadanos, a las urnas! Crónicas del mundo actual</i>. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.</b>  | <b>193</b> |
| Por Marisela Valor Ayllón  |            |
| <b>Otero León, L., Pérez Rodríguez, C., Ferrari Nieto, E. y Enriquez Sánchez, J. M. (2016). <i>Repensar los derechos humanos para una sociedad globalizada</i>. Madrid: Ediciones Universidad de Valladolid.</b> | <b>197</b> |
| Por Leandro Omar El Eter   |            |
| <b>Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (Editores). (2017). <i>Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)</i>. Rosario: Prohistoria Ediciones.</b> | <b>201</b> |
| Por Fausto Gabriel Ferreyra  |            |
| <br>   |            |
| <b>SOBRE LOS AUTORES</b>   | <b>205</b> |
| <i>About the Authors</i>   |            |
| <br>   |            |
| <b>CONVOCATORIA: NÚMERO XII</b>  | <b>211</b> |
| <i>Call for Contributions</i>  |            |
| <b>Tema del Dossier: <i>Desarrollo e inclusión social en América Latina en el siglo XXI</i>.</b>   |            |
| <b>Coordinadora:</b> Mercedes Botto.   |            |
| <b>Fecha límite:</b> 01 de febrero de 2019.  |            |
| <br>   |            |
| <b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>   | <b>217</b> |
| <i>Author Guidelines</i>   |            |



## Editorial

### La reunión del G20 y su contexto

La irrupción del G20 como espacio gravitante en la política internacional se relaciona con la crisis del 2008 iniciada con la caída de Lehman Brothers y las hipotecas *subprime*, lo que generó una crisis global en lo financiero que luego se trasladó a la economía real con gran pérdida de empleo y activos para la mayoría de los países. Una caída con estancamiento y descenso del Producto Interno Bruto (PIB) de los países afectados como consecuencia de la disminución de la actividad económica, desplomes de las cotizaciones bursátiles, pérdida de millones de empleos, entre otras, lo que ilustró los desmanes surgidos por la falta de regulaciones a los grandes bancos de inversión. Ahora bien, ¿quién o qué institución podía evitar que se profundizara y se reprodujera una crisis similar a la de 1930? Sin dudas, ya no podía ser el G7 que había comenzado a perder su gravitación política y económica por el desplazamiento del poder mundial hacia el sudeste asiático. El avance internacional de China, de las BRICS y de los emergentes empezaban a ser signo de un cambio del poder mundial, del fin de la hegemonía unipolar de los Estados Unidos y el comienzo de la multipolaridad. De esta manera, se abría también una gran esperanza en el cambio de las relaciones asimétricas entre el mundo desarrollado y en desarrollo. Así, el G20 fue inicialmente asumido como una nueva institución de gobernanza global, que mostraría las principales políticas públicas que los distintos Estados

deberían acordar para mejorar la economía, la sociedad y el ambiente internacional. Tenía además un programa ambicioso, que no solo apuntaba a superar la crisis financiera, sino a llevar a cabo reformas profundas de la arquitectura financiera internacional, en particular, de las sociedades *offshore*, de los órganos de decisión de la ONU y una democratización en la composición de los organismos de crédito internacional provenientes de Bretton Woods, particularmente del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM), entre otros.

Pero no fue así. La esperanza se desvaneció luego del rescate de los bancos mediante una inyección de fondos públicos a poco de superar el peor momento de la crisis. Estados Unidos se desmarcó de las decisiones compartidas y llevó a cabo una política monetaria súper expansiva, el *easy quantity* (EQ), que significó una ingente transferencia de inflación al resto del mundo y rentas del trabajo a las rentas del capital. La operación se saldaría con la privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas, promocionando políticas de austeridad para el resto del mundo, particularmente para la Unión Europea y Japón. Comenzaba un período de “estancamiento programada” – como lo señalara Larry Summers– con caída en los precios de los *commodities*, políticas de reducción fiscal y generadoras de desempleo y flexibilización, que se extendieron hasta hace poco. Surgieron problemas para los trabajado-

res en la Unión Europea y en los gobiernos de América Latina a raíz de la caída de los *commodities* y la pérdida de la demanda externa de Brasil. De allí en más, el G20 entró en una suerte de invernadero reverenciado, donde todos hablaban de las importantes reuniones anuales que se tenían, pero en las cuales no se decidía nada de significación.

## 1. La crisis del Multilateralismo

La próxima reunión del G20 será en noviembre de este año en Buenos Aires. Se produce por primera vez en el Sur, y en el marco de un cambio del contexto mundial, de una fuerte disputa comercial y geopolítica entre los Estados Unidos, China y la Unión Europea. Este cambio de la preferencia de los Estados Unidos por el bilateralismo se manifiesta además en la suba de aranceles, sanciones crediticias y amenazas diversas a los que no acuerden. De allí que durante el último bienio, el grupo decidió conformarse con muy poco, donde en los dos últimos mandatos (el anterior de Alemania encabezado por Angela Merkel y el que ahora le toca presidir a Mauricio Macri, la membresía bajó el perfil con el obvio propósito de evitar debates ásperos o conflictos del tipo que circundan a la guerra comercial que hasta ahora involucra a, por lo menos, los Estados Unidos, Canadá, México, China, la Unión Europea, Corea del Sur, India, Turquía, Rusia y otros influyentes actores globales, con posibles incidencias en la baja de la economía mundial para el 2019-2020. De acuerdo a Nouriel Roubini, esta crisis comercial llevará a una nueva crisis recesiva e inflacionaria hacia el 2020, pero ahora sin actores que puedan resolverla. Por otro lado, geopolíticamente, se observa la conformación de un eje de desarrollo económico-político euroasiático que asocia a China con Rusia y en cierta forma a la Unión Europea a través del Camino de la seda, lo que supone, además, un cierto enfriamiento del Atlantismo ante la falta de acuerdos en el G7 y que sería favorable a la conformación

de multilateralismo fragmentario. Estamos entonces en un marco de una crisis de las instituciones del multilateralismo dominante previo en crisis del 2008 (G20, TPP, OMC, OIT, salida de las acuerdo de París sobre medio ambiente, tratado nuclear con Irán) y que provenían de Bretton Woods, a la apuesta al bilateralismo de los Estados Unidos y constitución de un multilateralismo fragmentado de hecho: de regiones continentales con ventajas entre sí y negociaciones con otras en la medida de conveniencias, que se relacionan entre sí, que tienen moneda propia e intentan defenderse y expandirse de acuerdo a paradigmas económicos políticos y culturales distintos. En el caso de China, además del Camino de la seda, tiene un programa de fusión civil-militar lanzado como estrategia nacional por el gobierno chino también en 2015, y que consiste en un decidido esfuerzo para cooptar a empresas de tecnología del sector privado para ayudar en la modernización militar del país. Esto requiere la apertura de instalaciones de investigación militar para uso civil, así como flujos bidireccionales de talento, conocimiento y capital. Nuevamente, una de las principales prioridades del programa es el área de inteligencia artificial, que potencialmente tiene múltiples aplicaciones militares. Institutos de investigación con afiliaciones militares están desarrollando algoritmos para drones y aviones no tripulados, reconocimiento facial y sistemas autónomos.

Esta situación novedosa del poder mundial también influye en América Latina, una región que venía de la búsqueda de una construcción de un bloque más autónomo, con la tríada MERCOSUR-UNASUR-ALCA y que cambia bruscamente por la búsqueda de los Estados Unidos de obtener un control más férreo de lo que considera parte de su región o su “patrio trasero”. Se trata claramente de una lucha que los Estados Unidos tiene particularmente con China intentando homogenizar en estos países sus agendas en dirección a la

financiarización, el libre comercio, la captura de activos, de empresas locales y lucha contra la corrupción y el narcotráfico. Además, con explícitas intervenciones de su poder “blando” que busca impedir el surgimiento de gobiernos ‘populistas’ en la región. Así, con el gobierno de *Cambiamos*, su inclusión en el mundo y su búsqueda de la elite de entrar en el siglo XXI, se transforma en “el mejor alumno” de esta agenda y nueva inserción internacional de la Argentina, que abandona la idea de conformar un bloque sudamericano con autonomía y desde allí negociar con todos, para volver –como indica Morgenfeld en su artículo de investigación que se incluye en este *dossier*– “a ser un país ‘normal’ y ‘serio’” que implica ni más ni menos que “asumir nuestra condición periférica y evitar cuestionar el rol de *gendarme global* que hace décadas ejercen los Estados Unidos”.

## 2. La nueva agenda del G20

La reunión del G20 a fines de noviembre en Buenos Aires encuentra a la Argentina ejerciendo la presidencia *pro tempore*. Esta es una ocasión especial para que nuestro país pueda incidir en la agenda proponiendo sus temas y representado a una región con problemas comunes, junto a otros dos países miembros del G20: México y Brasil. Pero en principio, ha manifestado ser un mediador entre posiciones encontradas y, por lo tanto, no incluir en la agenda el tema del comercio internacional. De este modo, la cumbre conjunciona dos crisis: la del Multilateralismo y la del G20, divididos entre proteccionistas y aperturistas; y la crisis del país anfitrión que impacta en los mismos temas propuestos de su agenda, los que abarcan sintéticamente los siguientes puntos:

- *Infraestructura para el desarrollo*. Bajo el lema “Movilizar recursos para reducir el déficit en infraestructura”, la agenda del G20 señala que la infraestructura –camino, puentes, ferrocarriles, transporte público, obras sani-

tarias, conectividad digital– es crucial para el desarrollo en tanto impulsa el crecimiento y la productividad. Según algunas estimaciones, la brecha global de infraestructura proyectada desde ahora hasta el año 2035, asciende a U\$S 5,5 billones. Para ello, la Agenda del G20 propone lograr una mayor participación del sector privado para potenciar la inversión en infraestructura y canalizar los ahorros del sistema internacional hacia esta. En la Argentina, podemos vincular este eje con el programa de Participación Pública Privada (PPP) que lleva adelante el actual gobierno. Por el otro lado, el PPP otorga una serie de ventajas excesivamente beneficiosas para el sector privado, introduciendo el arbitraje externo del Banco Mundial y ha tenido resultados negativos en países donde se lo aplicó con anterioridad, como en Gran Bretaña y en España.

- *Un futuro alimentario sostenible*. Con el eje “mejorar la productividad de los suelos de forma sostenible”, la agenda del G20 señala que la seguridad alimentaria y el desarrollo están evidentemente interconectados. Los países del G20 representan el 60% de las tierras agrícolas totales y son responsables de casi el 80% del comercio mundial de alimentos y productos agrícolas. Para ello, la Agenda del G20 buscará explorar cómo los países miembros pueden proporcionar la coordinación internacional para fomentar la colaboración público-privada entre industrias, gobiernos, agencias internacionales, asociaciones de productores agropecuarios y la sociedad civil; generar un sistema de provisión de alimentos más inclusivo y eficiente e incrementar la productividad de los suelos sin impactar negativamente en el medio ambiente. En este sentido, desde la perspectiva de la Argentina cabría preguntarse: ¿se sigue observando un desmonte de las áreas y de los programas del Estado nacional destinados a garantizar la soberanía alimentaria y proteger

a los pequeños productores frente al avance concentrador de los grandes productores sobre la tierra, la biodiversidad y el ambiente (prácticamente eliminación de la Secretaría de Agricultura Familiar, desfinanciamiento del INTA, afectación de programas de la Secretaría de Ambiente –anterior Ministerio–, entre otros)? Por otro lado, ¿cómo se explica que un país con capacidad para proporcionar alimentos para 400 millones de habitantes muestra un incremento de un sector creciente de su población que padece hambre, malnutrición y retrocesos en las condiciones básicas de bienes públicos?

- *Perspectiva de género.* Bajo el lema “Empoderar a las mujeres”, la Agenda del G20 señala que una estrategia de desarrollo debe garantizar la eliminación de las disparidades por género y la inclusión laboral, digital y financiera de todas las mujeres. Para ello, la agenda del G20 buscará desarrollar una estrategia de transversalización de la perspectiva de género e impulsar iniciativas que permitan el empoderamiento de las mujeres, la eliminación de disparidades de género en el empleo, la ciencia, la tecnología y la educación y la protección contra todas las formas de violencia basadas en el género. Tampoco en este tema el gobierno de *Cambiamos* puede ostentar demasiado crédito, en un contexto que se caracteriza por un movimiento de mujeres activo y en conflicto con las políticas de ajuste y tratamiento de las situaciones de violencia de género y de falta de políticas públicas relativas a este eje, ya que los programas existentes se han visto reducidos o vaciados de contenido y de presupuesto.
- *El trabajo del futuro.* Tal vez este sea uno de los ejes que más ha trabajado en su preparación la Argentina, para lo cual, se plantean cuáles serán los desafíos que las nuevas tecnologías tendrán sobre el mercado de trabajo. Se presupone que estamos en una cuarta

revolución industrial con un conjunto de tecnologías de ruptura que pueden modificar profundamente los mercados de trabajo y las exigencias de estos para contratar mano de obra, una suerte de neo-taylorización relacionados con procesos innovativos. El mayor énfasis está puesto en la capacitación, la adaptación y la articulación con la educación, es decir, empezar a capacitar desde las escuelas para que esa formación incluya ya los instrumentos, habilidades y capacidades necesarios para manejar las nuevas tecnologías. Para ello, se propone una articulación entre los Ministerios de Trabajo (ahora Secretaría, dependiente del Ministerio de Producción) y el de Educación que permita analizar las acciones conjuntas que se pueden realizar respecto de esta problemática. También trabajar sobre cuestiones migratorias, trabajo infantil, erradicación del trabajo esclavo, entre otros temas clave, con el objetivo de generar condiciones para el acceso a mejores condiciones de trabajo en un mundo con menos desigualdad. En este tema también hay una fuerte contradicción entre la agenda propuesta y la realidad de un gobierno con políticas de destrucción del trabajo, tanto público como privado, desmonte de tecnologías de ruptura propias que habían sido desarrollados en la gestión anterior y a ello se suma la pérdida de trabajos de calidad y desindustrialización que no son por falta de capacidades o adecuación a las nuevas tecnologías de los recursos humanos, sino por el aumento de las tasas de desempleo propiciados por las políticas de ajuste y la búsqueda del “déficit cero” preconizada por el FMI para bajar el costo argentino. Perder puestos de trabajo, sobre todo industriales, es precarizar el sistema laboral, no solo se pierden puestos de trabajo, se pierden los salarios que son superiores al promedio global y que no son consecuencias globales o del pasado –tal como el gobierno trata de instalarlo–, sino que fueron producto de las apuestas del sistema financiero. La alianza gobernante propone bajar el nivel de vida de la

mayoría de los argentinos (no de todos), para lo cual, nos impone un plan de ajuste brutal. Solo un ejemplo lo clarifica: las paritarias promedio para este año en la Argentina quizás se acerquen al 30%; la inflación será 45% o más; la tasa de interés está fijada en 60% hasta fin de año y la ganancia de los bancos creció 93% en uno año. Muchos pierden, pocos ganan. Los que más ganan no generan puestos de trabajo suficientes para la población que quiere ser parte del sistema laboral. La flexibilización laboral llegó sin necesidad de ley. El deterioro presupuestario y salarial está afectando, asimismo, la educación pública en sus tres niveles y desjerarquizando los Ministerios que deberían ser la base de la colaboración para el propósito de contribuir para el trabajo del futuro –como es el caso ahora de las Secretarías de Educación y de Ministerio Salud desjerarquizados–. Asistimos a la disociación de propuestas de debate sobre el impacto de nuevas tecnologías en una sociedad que tiende a ser excluyente, rentista, extractivista y de servicios, que promueve la destrucción de la educación pública de las leyes de trabajo y que hace lo propio con las agencias de tecnologías con cierta capacidad de generar cadenas de valor con más trabajo y valor agregado. A un Estado con disminución de capacidades y en función de los negocios de las elites, lo cual genera un gran desmanejo administrativo. Al mismo tiempo, la degradación reciente de los ministerios de Salud, Trabajo y Ciencia y Tecnología socava áreas neurálgicas para el Estado de Bienestar y la planificación del desarrollo. Se trata de burocracias estatales que median en las relaciones entre el capital y el trabajo (Ministerio de Trabajo), o directamente (entre otras funciones esenciales, claro) compiten con sectores privados concentrados, como puede ser el área de medicamentos o vacunas (Ministerio de Salud) o de investigación y desarrollo (Ministerio de Ciencia y Tecnología). El resultado general es, entonces, un Estado “bobo”, con menores capacidades, incapaz de coordinar y

disciplinar sectores empresarios, prisionero del mercado para pensar cualquier esquema de desarrollo económico con inclusión.

De modo que no es improbable que la cumbre del G20 en el Sur, inicialmente pensada por el gobierno nacional para una ocasión mayestática del Presidente Mauricio Macri, rodeado por las autoridades principales del mundo, termine en un vacío de propuestas del grupo, una foto de familia y asociándose, a la vez, a fuertes movilizaciones críticas de la sociedad civil –tal como ya sucediera con las anteriores reuniones de la OCDE y del encuentro anterior del G20 en Hamburgo–. De este modo, este evento despierta dos interrogantes: si el presidente Macri podrá capitalizar políticamente el G20 con ‘el mundo’ que dice aprobarlo, y en una declaración sin demasiadas rispideces o, si por el contrario, será una ocasión para que las protestas populares pongan en evidencia las destructivas consecuencias del modelo neoliberal imperante aquí y en gran parte del mundo. Que otra agenda de los pueblos es posible y necesaria contra el neoliberalismo tardío, que impulse un desarrollo productivo y sustentable, una mayor preocupación por el medio ambiente, por bienes públicos globales, y que le recuerden al G20 sus objetivos iniciales incumplidos en estos casi 10 años: la reformas regulatorias al sistema financiero internacional, los paraísos fiscales, la reformulación de los organismos de crédito internacional, que no cambiaron en todos estos años y que vuelven a ajustar a los países en desarrollo de acuerdo a una invariable ortodoxia de deteriorar la calidad de vida de sus poblaciones y la autonomía de los Estados en aras del déficit cero, de los inversores internacionales y de las elites locales.

Por último, resta preguntarnos: ¿qué signo da esta reunión sobre a dónde va el mundo? Si va a predominar el Bilateralismo a lo Trump; o una suerte de Multilateralismo fragmentario donde se constituyen regiones con países

continente con peso productivo tecnológico, moneda propia y expansiones con distintas lógicas económica políticas y militares; o bien, si será un retorno al Multilateralismo que levanta la Unión Europea, dadas las crecientes interdependencias en múltiples temas que el mundo tiene, pero que debería ser renovado para contemplar los intereses de los países en desarrollo? Esta última hipótesis parece la menos probable, porque asistimos a un conflicto global, comercial y monetario, donde el escenario de multilateralismo fragmentado y el creciente avance tecnológico productivo-tecnológico de China es el más probable, así como su conflictividad creciente con los Estados Unidos. Si bien la Argentina se ubica dentro de la región de la potencia hemisférica en complicidad con sus elites locales, haciéndose más vulnerable y dependiente, queda claro que el actual gobierno no distingue cuáles son sus mejores socios y ni siquiera aprovecha a emular el proteccionismo de su aliado principal del Norte para su propia producción y desarrollo tecnológico. De este modo, nuestro país no se está preparando para el siglo XXI, tanto por la irresistible nostalgia e ideología de la elite dominante, como por su búsqueda de destruir el pacto social del Estado de Bienestar e involucionar a los inicios del siglo XX en lugar de prepararse para avanzar al siglo que viene.

\*\*\*

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos en este número sobre el G20 en el nuevo contexto internacional no hubiese sido posible sin la coordinación de la Dra. Diana Tussie y la Dra. Melisa Deciancio. Agradecemos muy especialmente el trabajo que han realizado en convocar a los autores y a las autoras que generosamente han aceptado la invitación de ayudarnos a comprender mejor los distintos temas sobre el G20 que en dicho *dossier* se analizan exhaustivamente. Por lo tanto, tam-

bién agradecemos sinceramente a Jorge Argüello, Nicolás Comini, Tomás González Bergez, Pablo J. López, Leandro Morgenfeld, Cecilia Nahón y Heloísa Schneider, por brindarnos sus aportes sustantivos sobre una temática tan compleja como actual.

**Daniel García Delgado**

*Buenos Aires, septiembre de 2018*

*DOSSIER:*

**El grupo de los 20 (G-20) en el  
nuevo contexto internacional:  
Agendas, procesos y actores.**

---

Coordinadoras: Melisa Deciancio y Diana Tussie



# Las alianzas abiertas de América Latina

*Open alliances of Latin Americas*

**Por Jorge Argüello\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 03 de agosto de 2018.

## RESUMEN

La globalización definitiva del capitalismo, con nuevos actores emergentes y roles geopolíticos, debilitó la autocomprensión de América Latina como parte de la antigua periferia. Ahora afronta los mismos desafíos más otros nuevos. La crisis del tradicional multilateralismo nacido en la posguerra generó ámbitos como el G20, una mesa de intereses en la que Latinoamérica participa y expresa la complejidad de un mundo con múltiples relaciones centro-periferia. Así, la dinámica transición mundial le abre también a la región la oportunidad de reencontrarse con estrategias regionales propias y de tejer nuevas coaliciones de interés a nivel global. Si acierta, América Latina puede saltar desde su actual subdesarrollo directamente al siglo XXI, sin forzar la búsqueda del noble ideal de integración que tanto la obsesionó.

**Palabras clave:** *América Latina, Multilateralismo, Integración.*

## ABSTRACT

The definitive globalization of capitalism, with new emerging actors and geopolitical roles, has

weakened the self-understanding of Latin America as part of the old periphery. Now, it faces the same challenges plus new ones. The crisis of the traditional multilateralism born in the post-war period gave rise to new spaces for debate, where an ample array of interests is on the table, such as the G20. In this new global structure, Latin America plays an active role, expressing the complexity of a world with multiple center-periphery relations. Thus, this dynamic global transition opens the region to the opportunity to rebuild its own regional strategies and to weave new global coalitions of interest. If successful, Latin America can jump from its current underdevelopment directly into the 21st century, without forcing the search for the noble ideal of integration that once obsessed her.

**Keywords:** *Latin America, Multilateralism, Integration.*

## Introducción

La división geopolítica que desde mediados de los '60 confrontó al Norte (el centro) con el Sur (la periferia), y que tuvo en la Coopera-

---

\* Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Master en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Ha sido concejal, convencional constituyente y legislador de la ciudad de Buenos Aires. Dos veces diputado de la Nación. Embajador de la Argentina ante las Naciones Unidas, los Estados Unidos y Portugal. Actualmente, preside la Fundación Embajada Abierta. Correo electrónico: ea@embajadaabierta.org

ción Sur-Sur una alternativa superadora para las naciones en desarrollo, le permitió también a América Latina tener una comprensión propia del resto del mundo. Después, el arrollador avance del capitalismo globalizado a partir de los '90, con nuevos actores emergentes y distintos roles internacionales aunque todavía instrumentado desde el Norte, eclipsó progresivamente esa lectura y marginó sus conceptos principales del discurso político y diplomático público.

Hoy, cuando la dinámica mundial se acelera a niveles desconocidos y los intereses de las grandes potencias se tornan más difusos, conviene revisitar aquella mirada que emergió hace medio siglo desde el Sur porque involucró valores permanentes, como la soberanía de los pueblos, la solidaridad y la búsqueda de un desarrollo más justo e igual del planeta, que se proyectan a su vez en otros que redescubrimos como el cuidado del planeta. El actual es, por cierto, un contexto global radicalmente distinto al de los '60. Para empezar, con la caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría, y después de un breve período de casi absoluto predominio occidental, el mundo pasó de ser uno bipolar a otro “multipolar”.

Esta primera parte del siglo XXI que nos toca vivir, plantea un escenario en el que conviven potencias tradicionales con otras “emergentes” y, al mismo tiempo, el eje de poder político y económico se va desplazando hacia el este, con China como un gran imán de ese movimiento. En ese contexto, para ese Sur del que ha formado parte históricamente América Latina, los viejos desafíos persisten y, más aún, se acentuaron y se suman otros nuevos. Así, el sistema multilateral alumbrado en la posguerra se fue transformando y hoy, el modelo de participación democrática universal encarnado por las Naciones Unidas (ONU) convive con foros diplomáticos que lo enriquecen, pero también le disputan protagonismo, en especial

el Grupo de los 20 (G20). También mutó la arquitectura financiera mundial diseñada en los acuerdos de Bretton Woods (1945). Estados Unidos, embarcado en una intempestiva guerra comercial de varios frentes, lucha ahora por mantener la primacía del dólar frente a otras divisas emergentes. También se fue desdibujando el papel de instituciones multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), incluso por la competencia de otras ajenas al Norte. En decir, el orden mundial surgido de la posguerra se ha deshinchado sin terminar de desaparecer del todo y, a falta de otro que lo reemplace en el horizonte próximo, transitamos una transición incierta en la que se entremezclan permanentemente los riesgos y las oportunidades.

Parte del nuevo escenario es la “*diplomacia de cumbres*” o “*diplomacia de líderes*”, coronada justamente con la creación en 2008 del G20 de jefes de Estado y de Gobierno, a demanda del Norte y bienvenido por el Sur. Su objetivo inicial fue recuperar la estabilidad económica global ante una crisis originada en los países centrales que exigía, esta vez, el concurso de los emergentes. El antiguo centro, debilitado, le pedía una mano a una periferia en ascenso y transformación. El proceso del G20 cumplirá —a nivel de cumbre de jefes de Estado y de gobierno— una década cuando realice su próxima cumbre en la Argentina, en noviembre de 2018. Hoy, para explicar el tablero internacional de posiciones e intereses, en lugar de Norte-Sur se usa una dicotomía menos contundente aunque tal vez más versátil, que divide a los actores entre “*rule makers*” (los que imponen las reglas) y “*rule takers*” (los que se limitan a seguirlas). Y aún así, aunque con una mayor carga de *real politik*, esas nuevas formulaciones no dejan de referir en el fondo, con variantes, a construcciones políticas sobre hegemonías y dependencias emparentadas con las de hace medio siglo, cuando pensábamos en términos de países industrializados y en

desarrollo, ricos y pobres, de Norte y Sur, de centro y periferia.

América Latina, como entonces, tiene ahora la oportunidad de volver a pensarse como parte del mundo. En algunos aspectos, la región afronta muchas desventajas, tal vez mayores que antes, en especial por su vieja deuda con procesos de desarrollo que necesitaba mejores respuestas y que debió haber resuelto durante todo este tiempo. Con todo, esta dinámica transición mundial le abre a los latinoamericanos la oportunidad de reencontrarse con estrategias regionales propias y la posibilidad de tejer inteligentes coaliciones de interés a nivel global que la fortalezcan en conjunto. El aislacionismo rampante de los Estados Unidos, con todos los problemas que le está planteando la nueva economía actual, y el decidido avance en la región de la potencia que desafía su hegemonía global, China, son suficientes datos de peso como para recalcularse posiciones, amén de la velocidad de los cambios que la tecnología le está imponiendo a los procesos de producción en todo el mundo.

En ese contexto, la región puede intentar una mejor inserción internacional que le permita saltar desde su actual subdesarrollo directamente al siglo XXI, sin sentirse en la obligación de alcanzar de inmediato el ideal de integración que ha perseguido como su “santo grial”, ni forzarse a realizarlo a través de un solo y único camino, cuando está claro que hay singularidades históricas a considerar.

## 1. La idea del Sur

El Sur, como concepto, ha sido la reivindicación de una idea de justicia y de solidaridad internacional frente al dominio económico del Norte. Una idea nacida de una realidad geopolítica definida tanto por los intereses en común de las naciones en desarrollo como por las evidentes desventajas que les acarreo el orden internacional surgido en la posguerra bajo la impronta capitalista occidental. Después de superar la Segunda Guerra Mundial

y de plantear una confrontación abierta hacia el este con la Unión Soviética durante la Guerra Fría (1947-1991), el Norte occidental liderado por los Estados Unidos logró instalar su “orden liberal” (*liberal order*) capitalista y consolidarse como el gran centro de poder del planeta cuyas bases había sentado Inglaterra desde la Revolución Industrial. En ese sentido, el Sur geográfico y conceptual era sinónimo de periferia. Ese Sur quedó definido por el contraste con el Norte “industrializado” y “rico” en distintos terrenos: el económico y el militar, pero también el del atesoramiento de una masa crítica de ciencia, conocimientos y tecnología que sigue siendo la clave para todos los procesos de desarrollo.

Formalmente, las demandas del Sur se enfocaron centralmente en las relaciones comerciales, la inversión extranjera directa, la ayuda al desarrollo, los flujos de capital o la integración económica (Fischer, 2018). El Sur como noción floreció en la conferencia de Bandung (1955, Asia y África). Allí despertó una conciencia de fuerte sesgo anticolonialista e igualitario que complejizó la bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética, con el beneplácito de Moscú, y que se institucionalizó con la creación del Movimiento de los Países No Alineados (1961), en Belgrado y con mínima participación latinoamericana (Cuba). La idea creció en el escenario multilateral de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hasta expresar la necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), en 1974, sobre los principios de solidaridad, igualdad, soberanía e integración al desarrollo sin exclusiones, que abrazaron naciones vulnerables del llamado Tercer Mundo, así definido frente a la bipolaridad este-oeste. Más que su ideología, esos países tenían en común sus intereses afectados.

Durante los '70, el contexto global favoreció levemente las expectativas iniciales del Sur de equilibrar el orden global, alimentadas por una coyuntura puntual de mejores precios de

materias primas estratégicas exportadas hacia el centro, en particular el alza de los precios del crudo, que se combinó a su vez con una etapa de cierto agotamiento sistémico de las economías del Norte occidental. En términos históricos, aquella primera inspiración del Sur resultó sin embargo apenas una ráfaga. El Norte, nuevamente con los Estados Unidos a la cabeza, se recompuso con el final de la Guerra Fría (1991), esta vez siguiendo el guión de una concepción bautizada como “neoliberal” y ya sin la sombra de la Unión Soviética, que había sido un aliado al menos táctico para los intereses del Sur.

En el caso específico de América Latina, la prioridad hacia el Sur desde la potencia hegemónica del Norte en la región, los Estados Unidos, se planteó con fuerza en términos tajantes de “seguridad” y un rígido encuadramiento ideológico en el escenario de la Guerra Fría. En realidad, la intervención de Washington durante los ’70 sostuvo dictaduras cívico-militares “anticomunistas” con un doble objetivo. El primero, ciertamente, era erradicar con violencia inaudita cualquier rastro de movimientos políticos populares de “liberación” con simpatías en el Sur. Ello, a su vez, le abrió las puertas a un flujo de excedentes de capital especulativo que aprovechó políticas económicas que acentuaban la dependencia. Impulsadas desde Washington, esas políticas permitían obtener ganancias muy superiores a la de los mercados financieros centrales. Como contrapartida, alfombraron la región de deudas y condicionaron decisivamente a las democracias re instauradas durante la década siguiente.

En los ’80, la “década perdida” para unas economías latinoamericanas lastradas por el peso de la deuda externa, su atraso productivo y sus consecuencias sociales en el desarrollo (pobreza, salud, educación), los gobiernos democráticos ensayaron nuevas relaciones intrarregionales que les sirvieran también de plataforma para conectarse mejor al resto del

mundo, y no sólo con el Norte, todavía por entonces su destino principal de sus exportaciones. La distensión militar entre Brasil y la Argentina (país que además resolvió un antiguo diferendo limítrofe con Chile con mediación del Vaticano y arbitraje de La Haya) dio paso a la intensificación de la relación comercial bilateral y, en 1985, a la creación del MERCOSUR. Al bloque se sumaron como socios menores Paraguay y Uruguay, con un impacto de esta integración en la actividad económica que tardaría en comprobarse, pero dejaría una importante huella en el Cono Sur.

Una década después, en 1999, un primer foro del G20 a nivel de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales —a semejanza del Grupo de los 7 (G7) que expresaba los intereses de los países occidentales más ricos— incorporó a las economías sistémica y regionalmente más relevantes del Sur. Por América Latina, se convocó a México, Brasil y la Argentina, que llevaban una década experimentando las recetas del Consenso de Washington con resultados desastrosos. Sin embargo, ese primer G20 no reflejaba tanto el ascenso de algunas naciones emergentes como el temor del Norte a que las crisis financieras que se repetían por la periferia —paradójicamente fogueadas por la propia expansión del neoliberalismo y sus amplias desregulaciones— contagiaran al centro, desde Asia o desde América Latina, incluso desde la Europa ex comunista.

En el caso de América Latina, tras la “década perdida” de los ’80, nuestra región registró las crisis de México (1994), Brasil (1998) y —la peor de todas— la Argentina (2001). La Unión Soviética se desintegraba y sólo quedaba un manual de orden global. Así es que la tensa relación Norte-Sur volvió a mutar en una marcada tendencia a la imposición. El así llamado Consenso de Washington, de reformas económicas estructurales para las Américas apadrinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial,

fue una última prueba del fuerte dominio del Norte sobre esta parte del Sur. En línea con el nuevo ideario neoliberal, estableció una serie de pautas de ajuste fiscal, flexibilización laboral, apertura comercial y financiación con los excedentes de capitales del centro. En ese sentido, la primera versión del G20 (1999) fue un ensayo del Norte para reposicionarse ante un Sur que se estaba transformando una dinámica global en la que, hasta entonces, tenía muy poca influencia. Es verdad que la convocatoria de este nuevo foro informal aceptaba nuevas realidades, para empezar el ascenso de emergentes como China e India. Sin embargo, esa apertura no cambiaba el supuesto imperante de que los problemas siempre vendrían desde la periferia. La diferencia era que, ahora, parecía conveniente tener a los naciones sistemáticamente más importantes en una misma mesa, bajo algún control.

## **2. Bonanza y política**

Con todo, la vana ilusión, sintetizada por el ideólogo estadounidense Francis Fukuyama, de que la Humanidad había llegado al “Fin de la Historia”, con un futuro indiscutido de democracia de estilo liberal y capitalismo de impronta occidental, duró poco y terminó desmentida por la propia lógica de la globalización. Ello, por una nueva manera de producir, de comerciar y de distribuir sus bienes, sus servicios, su tecnología y sus recursos (incluyendo los humanos) que se demostró compatible con una variedad de regímenes políticos y económicos. El mundo del nuevo siglo había sido propulsado por el Norte a velocidad supersónica, con una confianza ciega y desatando fuerzas inusitadas en la era de la economía y las finanzas digitales. Ese cambio vasto y vertiginoso alcanzó, naturalmente, al Sur y lo sigue condicionando hasta nuestros días. América Latina lo experimentó inicialmente durante los años 2000. En esos años, en reacción a los '90, la región vivió un giro político hacia posiciones progresistas que in-

cluyó la adopción de políticas económicas soberanas, de desendeudamiento externo, distribución de la riqueza y un relanzamiento de la integración regional que, de algún modo, reanimó el viejo espíritu de la relación Sur-Sur. Algunas estadísticas económicas dan cuenta de ello: un aumento de la participación del Sur en el comercio global (del 34% al 47% en las exportaciones y del 29 al 42% en las importaciones, entre 1980 y 2011) y del comercio entre los países del Sur (de 2003 a 2011 el comercio Sur-Sur aumentó a tasas superiores al 20% anual, después lo impactó la crisis y cayó 10% en 2015) (Arbilla & Galperín, 2014).

A diferencia de los '90, los países de América Latina se esforzaron por evitar los peores efectos de la globalización rechazando la costosa protección ofrecida por el antiguo sistema multilateral de crédito encabezado por el FMI. Además, varios gobiernos sacaron provecho de la depreciación de las monedas nacionales y, gracias a la bonanza exportadora que les facilitó el aumento de la demanda mundial en la década, se aseguraron un buen colchón de reservas. Por primera vez, los países emergentes se daban el lujo de ensayar estrategias de crecimiento sin dependencia absoluta del financiamiento externo. A tal punto, que países como Brasil y la Argentina cancelaron sus deudas con el FMI por más de 25 mil millones de dólares con reservas de sus bancos centrales, entre 2005 y 2006. Una nueva forma de sentir el Sur.

La situación global jugó en favor de un posicionamiento político más autónomo de América Latina. Sólo entre 2003 y 2006 el volumen de comercio mundial aumentó 9,3% anual más que duplicando el incremento de la producción mundial (3,8%), un viento a favor que se frenaría poco tiempo después de la crisis de 2008 (Naciones Unidas, 2009). La economía global experimentó durante esa parte de los 2000 la bonanza más espectacular de precios de los productos básicos en más de un siglo, lo que le permitió a las siete economías

más grandes de la región reducir sus pasivos financieros netos con el exterior unos 10 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2003 y 2007 (Ocampo, 2009). Un hito que marcó esa época fue la Cumbre de las Américas de 2005 (Mar del Plata), cuando el entonces presidente estadounidense, George Bush, vio esfumarse su pretensión de sellar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) perseguido desde los ‘90, que le hubiese permitido a los norteamericanos abrir nuevos mercados en la región y, a su vez, cerrarlos a la ola de productos chinos. A partir de ahí, los Estados Unidos inició un momentáneo repliegue táctico que, también en consonancia con la estrategia de otras grandes potencias económicas como la Unión Europea y Japón (China estaba emergiendo en silencio), abrió la búsqueda de acuerdos comerciales bilaterales de menor escala, dentro y fuera de sus áreas de influencia. La globalización comenzaba a generar más de un centro con el que competir, pero también varias periferias relativas a las que prestar atención.

En particular, la Argentina y Brasil, se propusieron cambiar la “matriz comercialista” que había imperado en la consolidación de los bloques latinoamericanos durante los ‘90. “Esa primera década del siglo XXI trajo la crisis de la gobernabilidad neoliberal y con ella el rediseño de las iniciativas de integración regional provenientes de los años noventa, en la que el mercado y los capitales fueron los sujetos destacados de los principales acuerdos regionales” (Rapoport y Kan, 2017). Una declaración conjunta de los entonces presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva, el “Consenso de Buenos Aires”, enlazó sin aludir a ellos con los principios de autonomía y desarrollo que habían esperanzado al Sur décadas atrás:

En un contexto mundial signado por la aceleración de un proceso de globalización que ha ampliado el horizonte de las posibilidades humanas pero que, paralelamente, ha generado

inéditas modalidades de concentración económica, nuestras naciones deben definir su futuro en el marco de una agenda que responda a las necesidades, posibilidades y desafíos que singularizan a nuestros países en el comienzo del siglo XXI (Consenso de Buenos Aires, 2003).

Otra parte de Sudamérica, a través de Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, optó por conformar la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP, 2004)–. Luego vendrían la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), integrada en 2008 por la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, y más adelante de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2010), con 33 países incluido México, que redondeó una inédita experiencia de cooperación política interregional. UNASUR, y después la CELAC, plantearon una alternativa regional a la Organización de Estados Americanos (OEA), que había sido a su vez una creación continental estadounidense bajo la consigna de “América para los americanos”, ahora desafiada desde el Sur. Todo no fue posible, como era de imaginar. Esos esfuerzos estratégicos fueron insuficientes para entrar con ventaja en las Cadenas Globales de Valor (CGV) que segmentaron y distribuyeron por toda la geografía del planeta el diseño, la manufactura y la comercialización de los bienes a través de muchas empresas y en distintos países. Como ocurriría con el ecosistema financiero, “los capitales” globales le disputaban el control a “las capitales” nacionales.

Con la expansión global de las CGV en los 2000, América Latina podría haber impulsado su propio tipo de industrialización, como hizo una parte de Asia y, especialmente, China (hoy explican la mitad de sus exportaciones), pero no terminó de dar ese salto. En ese sentido, las grandes economías latinoamericanas consiguieron una participación relativamente baja

en el proceso de esta explosión internacional del valor (Salama, 2017).

En cuanto a México, se concentró en actividades de ensamblaje, salvo sectores como el automotriz y ello gracias al impulso de grandes empresas multinacionales. Como socio de los Estados Unidos en el Tratado de libre Comercio (TLC o NAFTA), la apertura impactó poco en su crecimiento, el más débil entre los latinoamericanos desde los '90 hasta hoy (Salama, 2017).

### **3. El llamado del G20**

Con la crisis de 2008, América Latina dejó al desnudo algunas vulnerabilidades estructurales que en esos pocos años de bonanza internacional no había podido resolver, pese al énfasis que muchos de sus países habían puesto en mantener sus equilibrios macroeconómicos y sus cuentas externas en orden. Entre 2003 y 2008, por ejemplo, la Argentina pasó de deber el 160% de su PIB menos del 50%, pero eso no sería suficiente (Fernández de Kirchner, 2008). Los términos de intercambio habían sido tan extraordinariamente favorables que, pese al menor endeudamiento externo y la acumulación de reservas el grueso de las políticas económicas adoptadas en la región habían continuado siendo procíclicas. Los gobiernos, confiados, acompañaron esa bonanza sin advertir del todo que llegaría a su fin desde el lugar y en el momento menos pensado. Todos coincidían en la necesidad de prevenirse después de las crisis de los '90, pero las estrategias nacionales no eran ni serían totalmente homogéneas, ya no sólo entre países del Pacífico y del Atlántico, sino incluso dentro mismo de los bloques como el MERCOSUR, por diferencias ideológicas e históricas. Entre los factores de diferenciación estaban el papel del Estado y su relación con el mercado, y luego la naturaleza y alcance de la inserción en la economía global (Rosenthal, 2010). Según el entonces gobierno argentino, por ejemplo, la crisis de 2008 era una oportunidad históri-

ca para revisar comportamientos y políticas, y demostraba tanto el acierto del giro progresista en América Latina como la conveniencia de la intervención del Estado en la articulación de los intereses del mercado:

Se nos dijo a los países de América del Sur, durante la vigencia del Consenso de Washington, que el mercado todo lo solucionaba, que el Estado no era necesario, que el intervencionismo estatal era nostalgias de grupos que no habían comprendido cómo había evolucionado la economía. Sin embargo, se produce la intervención estatal más formidable de la que se tenga memoria precisamente desde el lugar donde nos habían dicho que el Estado no era necesario, en el marco además de un fenomenal déficit fiscal y comercial (Fernández de Kirchner, 2008).

La crisis de 2008 no sólo repercutió profundamente en las economías y en el financiamiento, sino también en las ideas que podían guiar a la región frente al tremendo golpe que el paradigma imperante durante las últimas dos décadas de globalización había sufrido en el Norte desarrollado. Pronto hubo coincidencias, en particular sobre el sistema financiero multilateral y el pobre papel del FMI y las demás instituciones creadas en Bretton Woods. Las posiciones más radicales abogaban por suprimirlas, las más moderadas, por refundarlas. En la ONU, una comisión debatió sobre la creación de un Consejo de Coordinación Económica Mundial (Fernández de Kirchner, 2008). En ese contexto, la creación del G20 de líderes de Estado y de Gobierno, impulsada por la entonces administración Bush con el determinante respaldo de las grandes potencias de la Unión Europea (UE), significaba para muchos un claro reconocimiento de que las decisiones sobre la economía mundial carecían de legitimidad y eficacia si no participaban, también, los países emergentes. Brasil consideró que los emergentes, grandes potencias o medias, incluyendo los tres latinoamericanos, serían

vistos “inclusive por los eventuales críticos, como actores a los que les tocan crecientes responsabilidades y un papel cada vez más central en las decisiones que afectan los destinos del planeta” (Amorim, 2010). Pero otras naciones recibieron con recelo el surgimiento del G20, al que veían como un reciclado del viejo ordenamiento financiero internacional y del poder que los Estados Unidos y otras potencias habían ejercido sobre él durante las últimas décadas (Rosenthal, 2010).

Nuevamente Brasil, ahora asociado como pocas veces a México, jugó desde el comienzo un papel central en la transición hacia el G20. En medio de la crisis, Bush incluyó entre sus primeras llamadas al presidente Lula, quien poco antes había abordado el futuro del sistema multilateral ante la Asamblea de la ONU.

La naturaleza global de esta crisis implica que las soluciones que adoptemos deben ser también globales, y decididas en legítimos y creíbles foros multilaterales, sin imposiciones (...). Las instituciones económicas hoy en día no tienen la autoridad ni los instrumentos que necesitan para evitar la anarquía de la especulación. Debemos reconstruirlas sobre bases enteramente nuevas (Página 12, 2008).

En ese momento, las tres principales economías de América no terminaban de concertar del todo sus posiciones. Mientras la Argentina denostaba con fuerza ante la ONU la concepción neoliberal que se había transmitido e impuesto a través de las instituciones multilaterales, México se ponía en segundo plano y se ceñía a reivindicaciones generales: “El multilateralismo es el camino en el siglo XXI. Es la respuesta integral a la globalización” (Calderón Hinojosa, 2008). El G20 fue así una expresión de la crisis, “un directorio mundial *ad hoc*”, con Brasil, México y la Argentina incluidos en nombre de la región, y con una composición general más representativa que el G7 (García, 2010).

En 2012, cuando lo peor de la crisis parecía haberse instalado como un virus en la Unión Europea (UE), hasta hacer tambalear al euro como moneda común y con ello todo el proyecto comunitario, América Latina recibió por primera vez al G20, en Los Cabos (México). El entonces gobierno mexicano, sensible a las necesidades de los países más golpeados por la crisis de 2008, fijó como máxima prioridad de la cumbre renovar los consensos para asegurar la estabilidad económica, retomar el crecimiento, reactivar el comercio internacional y avanzar sobre la regulación financiera. Mientras tanto, en la oposición política mexicana se vio la evidente brecha de agenda con los otros dos miembros latinoamericanos del G20, la Argentina y Brasil, como una consecuencia de sus diferencias estructurales como economías nacionales, pero también de sus puntos de vista ideológicos. Según explicaba Rosario Green, por ejemplo, la diferencia de intereses y modelos de desarrollo constituía un “impedimento mayúsculo” para coordinar posiciones desde la premisa de la identidad regional:

Es imposible pasar por alto -escribía Green meses antes de la cumbre G20 de Los Cabos- las divergencias de diverso tipo que existen entre la Argentina, Brasil y México, de las cuales sobresalen las diferencias en el equilibrio entre el Estado y el mercado. Tanto la Argentina como Brasil han propiciado en la última década la configuración de procesos de desarrollo en los que el Estado ocupa un papel prioritario como ente coordinador de la actividad económica. Mientras tanto, la elite que define la política económica en México sigue ciniéndose al pie de la letra a las recetas del consenso neoliberal de los noventa (Green, 2002).

En Los Cabos también se debatieron asuntos que atravesaron desde siempre la relación Norte-Sur y que preocupaba a países desarrollados y emergentes por igual, como la volatilidad de precios de materias primas. Considerando el

perfil exportador de los tres países latinoamericanos del G20, el asunto de los precios de las materias primas –petróleo y alimentos– abría una puerta a la búsqueda de un consenso definitivamente latinoamericano. Sin embargo, esa posibilidad se diluyó en medio de presiones mayores, como la caída del comercio. Tampoco pudieron servir para buscar coincidencias en la troika latinoamericana cuestiones comunes como la desigualdad en toda la región; la lucha contra el lavado de dinero vinculado con el crimen organizado, en especial el narcotráfico. Los tres países coincidieron en respaldar las reformas en el Fondo Monetario y en el resto del sistema de crédito multilateral, pero el rol de los “fondos buitres” en la reestructuración de las deudas soberanas, por ejemplo, tan importante para la Argentina, tuvo que esperar hasta la cumbre del G20 en 2015.

El debate sobre la crisis fiscal y bancaria de Europa también dividió las aguas entre los que postulaban mayor protagonismo estatal, regulación financiera e incentivación de la demanda (la Argentina y Brasil), y los que proponían “austeridad”, apertura de las economías y liberalización comercial (México). El latigazo de la crisis llegó finalmente con toda su fuerza a América Latina en 2013, cuando llegó el fin de la bonanza extraordinaria, por la caída de los términos de intercambio, el freno a las exportaciones, los problemas de empleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y la salida de capitales hacia refugios todavía más seguros. Ni China aceleraba tanto, ni los Estados Unidos terminaba de arrancar, y la economía europea se hundía en la recesión víctima de las políticas de “austeridad”.

En la Cumbre de los BRICS que precedió a la del G20 de Turquía, en 2015, la entonces presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, hizo una de las últimas exposiciones optimistas de toda una generación de gobernantes progresistas sudamericanos sobre el rol de los emergentes en un sistema multilateral en transición, con

las ropas del viejo orden y el traje del nuevo mundo esperando.

Nuestros países están comprometidos a trabajar por la reducción de riesgos que la economía global sigue enfrentando. Por eso, vamos a acentuar nuestra coordinación en el G20, dando prioridad a asuntos importantes para los países en desarrollo, como las inversiones, la infraestructura, la volatilidad de los mercados, la necesidad de reformar las instituciones financieras y la lucha contra la pobreza y las desigualdades (Rousseff, 2015).

#### **4. Juego de diferencias**

Hoy día, la realidad se vuelve más compleja cuando la pensamos desde el Sur, entendido en general. Para empezar, la globalización alentó sustancialmente el intercambio económico, comercial y diplomático entre países y regiones periféricas. En ese contexto, se inscriben desde el establecimiento formal del bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, en menor medida, del bloque IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), hasta el surgimiento de instancias financieras como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y múltiples acuerdos comerciales y políticos (entre nosotros, UNASUR y CELAC) y asociaciones como la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS, Rusia, China, India e Irán, entre otros).

Esa línea entera y continua que desde el siglo pasado dividía geopolíticamente el Norte del Sur se está tornando progresivamente punteada y, por lo tanto, permeable para los intercambios. A la vez, la línea se está replicando en varias, en muchas de ellas. Y ya no sólo horizontales, sino también verticales que atraviesan sinuosamente el globo y desafían el esquema estrictamente geográfico. Las relaciones de dominación y dependencia se diversifican.

El impulso anti europeísta que puso en marcha el Brexit en el Reino Unido –hasta amenazar la estabilidad misma del proyecto

común de la Unión Europea— y el brote aislacionista que se apoderó de la Casa Blanca con la llegada de Trump le sumaron confusión desde el Norte a este nuevo mapa global. ¿Cómo explicar que los Estados Unidos desconozca el orden de libre comercio que apadrinó desde la posguerra, se enrede en amargas disputas con aliados históricos como Francia, Alemania o Canadá, o detone el consenso del G7 para reivindicar a la Rusia que invadió Ucrania como actor imprescindible de ese Norte desarrollado?

Simultáneamente, aquéllas iniciativas Sur-Sur que un grupo de países en desarrollo habían protagonizado décadas atrás abarcan ahora protagonistas todavía más diversos, en términos políticos y económicos nacionales, y también en distintas condiciones de dependencia. Hay potencias emergentes, hay potencias medias y en ascenso, y hay naciones pequeñas, en un mundo en el que se borroñean los liderazgos internacionales y que algunos han dado en llamar, en contraste con el G20 y el G7, el G Cero (G0). Esto hace que, si bien las posibilidades de cooperación entre países de la tradicional periferia formada en el siglo XX sigan abiertas e incluso puedan resultar más ricas, la posibilidad de emerger aumente la posibilidad de que las naciones se diferencien y hasta se contrapongan sus intereses individuales alejando la opción de abroquelarse para fortalecer una agenda como subdesarrollados. Como sintetizó un autor argentino, “la desunión latinoamericana es, más que cualquier otra cosa, una suma de primarizaciones nacionales (...). En un contexto de estancamiento de los procesos de integración, con estructuras productivas primarizadas, sin liderazgos nítidos y huérfanos de modelos, los países de la región caminan sueltos” (Natan-son, 2018).

En 2015, la región asistió al fin de un “doble boom” de largos años, el de los *commodities* y el de crédito accesible, por no decir barato. Brasil pasó de conquistar el *investment grade*

de las calificadoras a entrar en una aguda recesión (3,8% en 2015 y 3,6% en 2016), la peor entre las principales economías del mundo (Actis, 2017). Chile y Bolivia llevaron mejor el final de la gran bonanza, con macroeconomías ordenadas y políticas contracíclicas después del 2008 y sirviéndose de la disponibilidad de capital barato. Ambos países lograron desde 2013, al menos un crecimiento económico débil (22). El desgaste político, expresado en términos electorales (la Argentina, Chile, Ecuador e incluso Uruguay) o por vía judicial de tenor golpista (Brasil) o de resistencia civil (Venezuela), resquebrajó aquel bloque progresista que miraba al mundo desde el Sur con criterio propio y común.

América Latina, desde 2015, vio llegar al poder a algunas fuerzas políticas que aceptan ver el mundo desde la perspectiva del centro, a la que imaginan más eficiente (hasta hoy no se ha demostrado) aunque de ello resulte una posición más dócil y vulnerable para la periferia en la que permanece América Latina.

Entrados en 2018, mientras la situación política y económica en Brasil tras la destitución de Rousseff sigue muy inestable, México mantiene abierto el conflicto migratorio y comercial con los Estados Unidos en un año electoral, en la Argentina una dogmática apertura financiera decidió al gobierno de Mauricio Macri a regresar al país varias décadas atrás recurriendo a un millonario salvataje del FMI. Con la pésima reputación que se había hecho el organismo financiero en la región, podría decirse que fue el gobierno argentino el que rescató al FMI de entre el destartado orden heredado de los acuerdos de Bretton Woods.

Mientras México trata de resolver su situación en el TLC-NAFTA con los Estados Unidos y Canadá, dos países centrales, el MERCOSUR negocia el postergado acuerdo de libre comercio, inversiones y patentes con la Unión Europea. Y, desde 2005, Chile, Perú, Colombia y México “conservaron políticas más cercanas al ideario neoliberal y prioriza-

ron la negociación de un TLC con los Estados Unidos y un acercamiento a su política externa” (Frenkel & Comini, 2017).

Después del “regionalismo autonómico” que primó en las concepciones dominantes en la CEPAL durante los ’60 y ’70, y del “regionalismo abierto” que promovió a continuación el Consenso de Washington en los ’80 y ’90, los proyectos económicos en América Latina habían recuperado en los 2000 la inspiración cepalina. Hoy la región retrocede dos décadas, obsesionado por atraer capitales y potenciar la exportación de *commodities*. Brasil impone una gran flexibilización de su mercado laboral, la Argentina vuelve a endeudarse sin poder crecer y México vive pendiente de que los Estados Unidos, a donde destina el 80 por ciento de sus exportaciones, mantenga, rompa o empeore su sociedad comercial en el TLC. Pueden mencionarse varios casos de un fuerte pragmatismo en esta parte del Sur, como Chile y Perú, que firmaron TLCs con los Estados Unidos y se sumaron al Acuerdo del Transpacífico (TPP, sus siglas en inglés). Cuando la administración Trump se retiró del TPP, Chile y Perú buscaron uno similar con China, con el que ya tienen firmados TLCs. Y todo ello sin dejar de participar de la UNASUR o de la CELAC (Frenkel & Comini, 2017).

El caso de México es singular porque fue considerado un país en desarrollo clave para el sistema multilateral en el G13, hasta la creación del G20. Su protagonismo se mantuvo, pero ni conectó prioritariamente con Sudamérica, ni quedó integrada en los grandes emergentes del BRICS, como Brasil. Eso explica, en parte, que desde Los Cabos el país azteca haya abierto una nueva opción de protagonismo multilateral que abarca cuatro continentes, con Indonesia, Corea del Sur (Korea), Turquía y Australia, con los que en 2012 formó el Grupo MIKTA, que ya mantuvo una docena de cumbres de cancilleres.

Somos economías democráticas y emergentes del G20 a favor del libre comercio que participan en el proceso de globalización. Cada uno de ellos tiene su propia voz y peso regional (...) Somos países que quizás no hemos desarrollado entre nosotros suficientes vínculos económicos de oportunidades de inversión, como podríamos tener en función de nuestros tamaños, pero en el marco del G20 o de la ONU podemos compartir ideas e intercambiar opiniones, y podemos aprovechar ese foro para construir mayores vínculos multilaterales (de Icaza, 2014).

En 2016, desde la región del Atlántico, el presidente Macri sumó a la Argentina a la lista de países observadores de la Alianza del Pacífico (AP) que México integra con Chile, Colombia y Perú, a la vez que confirmaba la política de atraer capitales de inversión chinos para financiar y emprender grandes obras de infraestructura en la Patagonia y otras regiones del país.

## 5. El amigo chino

En el escenario comercial actual, los intereses se han diversificado a nivel global más allá de las categorías de naciones desarrolladas, en desarrollo o pobres, lo cual complica las mismas alianzas por el desarrollo que hace medio siglo fluían más rápida y casi naturalmente. Así, no necesariamente conviene a todos los periféricos el aumento del precio de algunos *commodities*. Unos los exportan, desde América Latina, por ejemplo, donde se celebra cada aumento de la tonelada de granos y cereales, pero otros no tienen más remedio que importarlos y padecen cada alza del mercado. Estos cambios y dilemas se extienden a cuestiones ideológicas. En ese sentido, potencias emergentes como China, India y Brasil han dejado sentada su posición en favor del libre comercio, antes caballo exclusivo de batalla de las potencias del Norte que esgrimieron el discurso para colocar su producción exportable. Esto es posible porque, en su transformación

de la forma de producir y comerciar –resumida en la formación de Cadenas Globales de Valor– aquel único centro se está reproduciendo en varios centros, dispersos y de menor escala, a través de nuevas potencias emergentes. Éstas, a su vez, generan en su derredor geográfico, e incluso más allá, las condiciones para crear sus propias periferias, por ahora, sólo económicas (China, en primer lugar, pero también India e incluso Brasil).

La globalización relativiza las distancias geográficas que, históricamente, favorecieron la influencia de los Estados Unidos y acerca a protagonistas como China. Como gran potencia en ascenso del siglo XXI, la China de hoy está ahí para confirmar que América Latina seguirá, al menos por un tiempo, entre los “*rule takers*”, los que siguen las reglas, y no entre los “*rule makers*”, los que las imponen. El gigante asiático ha recorrido en nuestra región un camino estrictamente económico, primero en su variante básica del intercambio comercial, y desde hace algunos años en la financiación y construcción de grandes infraestructuras que mejoren las condiciones en las que América Latina produce sus principales materias primas, los alimentos y la energía que necesita, precisamente, China. China ya es el principal o segundo socio comercial de la mayoría de los países sudamericanos, proyecta un intercambio de 500 mil millones de dólares con la región en la próxima década e inversiones recíprocas de 250 mil millones en energía y grandes infraestructuras regionales, desde represas a accesos fluviales y corredores bioceánicos (Argüello, 2017).

La región forma parte de un tablero más grande en el que juegan los líderes chinos y que incluye la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road*, en inglés), para unirse por tierra a Europa a través de Asia Central (incluida Rusia) y llegar hasta África y el Viejo Continente por mar. Un emprendimiento que involucra a 65 países de tres continentes, que representan el 60% de la población del planeta y alrededor

de un tercio del PIB mundial (AFP, 2018). A su vez, en el proceso de reprimarización de la economía regional, alentado por la misma demanda china, el cuidadoso *approach* de Beijing hacia América Latina, en contraste con el pasado intervencionista de los Estados Unidos, “esconde el fantasma de una nueva dependencia” (Malamud, 2016).

México, más en la órbita de los Estados Unidos que ningún otro en la región, ya le abrió su mercado automotriz a la vigorosa industria china del sector y quebró el monopolio de la estatal Pemex sobre los recursos petroleros mexicanos para recibir las primeras inversiones del gigante asiático también en ese terreno estratégico.

A mediados de 2017, la Argentina acordó 15.000 millones de dólares de cooperación económica con China, además del compromiso de encarar la construcción de una central nuclear por otros 14 mil millones, de los cuales 85% serían financiados por los bancos chinos (Télam, 2017).

Como parte de esta nueva galaxia de centros, China tiene la particularidad de que el Estado es el que determina las relaciones comerciales y financieras, como explicó Aldo Ferrer (2015). Bajo su régimen político cerrado, “el gobierno chino tiene un poder negociador mayor al que nunca tuvieron las antiguas potencias industriales”. En 2017, la economía china creció 6,9%, al triple del ritmo de la Unión Europea (Ferrer, 2015). Entonces, de un lado, los países latinoamericanos persiguen la colocación de sus productos primarios. De otro, China ofrece proyectos de inversión, infraestructura, bienes industriales y servicios. La creación por los BRICS del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), desde 2015, una incipiente competencia directa del FMI y del BM, será un elemento clave en ese juego. Con Ferrer, hay que preguntarse por cuánto tiempo América Latina se conformará con seguir proveyendo materias primas, característica central de países de las viejas y nuevas periferias, en

lugar de persistir en la búsqueda de unas economías industriales integradas y abiertas, que se relacionen con el mundo de otro modo.

## **6. La tentación emergente**

Fuere una fachada de las potencias del Norte tradicional para contener a sus rivales emergentes, o una auténtica instancia de consenso, el Grupo de los 20 –ya desde su creación como foro ministerial pero especialmente en su formato de cumbres de líderes– resultó un primer síntoma de ese cambio en las relaciones globales. Incluyendo el nuevo protagonismo de potencias medias (Brasil y México; Nigeria y Sudáfrica; India, Turquía e Indonesia), todo fue enmarcado en lo que algunos han dado en llamar, sin más, “el ascenso del Resto”. Así, China y Brasil impusieron el viejo reclamo del Movimiento de los No Alineados (MNOA) de comenzar a reformar las estructuras internas y algunos postulados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Sin embargo, en las negociaciones sobre la nueva distribución de cuotas y autoridades las dos naciones jugaron sus propias bazas respecto del resto de los emergentes, y a la vez, en tanto potencias ascendentes, procuraron cuidar su relación con los Estados Unidos. Por eso, vale preguntarse si esas naciones emergentes, puestas en el rol de nuevas potencias, querrán todavía transformar el sistema de relaciones globales que se denunciaba desde el Sur en los ’60, o si, en cambio, se conforman con reformarlo sin ambiciones inmediatas de desafiar a las tradicionales potencias del Norte.

Los emergentes son también la prueba del principal cambio de escenario global en el que pensar una nueva relación conceptual Sur-Sur, entre subdesarrollados y emergentes. Han transformado la geografía económica del planeta y han volcado la distribución del PIB global hacia el Sur y, en especial, hacia el Oriente. En un mundo productivo dominado por Cadenas Globales de Valor que relativizan los poderíos nacionales, incluso en el Norte,

los emergentes son una buena demostración de que, ahora, aquellas líneas imaginarias con las que dividimos el planeta en Norte y Sur durante el siglo pasado se han borronado y muchas de ellas se proyectan de manera superpuesta y cruzada.

Si el mundo tiene ahora varios centros, ¿por qué habría de haber una sola periferia? ¿Por qué deberíamos considerar la existencia simple de un solo y único Sur, en lugar de asumir la nueva y compleja existencia de varios “Sures”, a veces convergentes, a veces contrapuestos? ¿Cómo sostener aquellos ideales de justicia planetaria y solidaridad en este nuevo y fragmentado escenario?

## **Conclusiones: ideas e intereses**

El desafío desde nuestra región y otras, entonces, es ahora cómo articular nuestros diversos intereses desde este nuevo, más diverso y más complejo Sur, sin perder ni la idea ni los principios que despertaron su conciencia en los años 70. ¿Para qué, con qué objetivos históricos, frente a qué Norte: el que siempre representó los Estados Unidos, el que terminó de conformar la Unión Europea como bloque, o China?

Ciertamente, la cooperación propuesta desde el Norte hacia el Sur siempre se diferenció de la Sur-Sur, tanto en las ideas que la inspiraron, como en sus intereses, claramente divergentes. Pero hoy, en un contexto global distinto y diverso, la mayor potencia europea y una de las más influyentes del mundo, Alemania, invita con entusiasmo desde el G20 a cooperar con el desarrollo de África, allí donde se forjó el sentimiento anticolonialista que sustentó la primigenia idea del Sur y de los No Alineados. Y los Estados Unidos, como se dijo, choca frontalmente con las potencias del G7 en defensa de Rusia.

¿Hay razones para temer un proceso neocolonialista en un continente como África, esta vez compartido con países de la antigua periferia, específicamente protagonizado por

una potencia emergente como China? ¿Cómo sería concebida desde el Sur periférico, en ese caso, una auténtica cooperación Sur-Sur para el desarrollo? ¿Qué sentido estricto tiene mantener el concepto más clásico de Norte-Sur ante asuntos de causas, implicaciones y consecuencias globales como las migraciones y el cambio climático? La experiencia de su década como cumbre de líderes ha enseñado que el G20 es una mesa de intereses central para dirimir esas y otras cuestiones de manera alternativa al multilateralismo tradicional que todavía representan las Naciones Unidas desde la posguerra.

El nuevo Sur ha jugado –con resultado dispar– y juega actualmente ahí algunas partidas, muchas pendientes y de difícil pronóstico de triunfo. Pero también se tejen muchas alianzas cruzadas, que protagonizan potencias desarrolladas y emergentes, en desmedro del nuevo resto de los países. Al respecto, el Sur afronta no sólo el riesgo de replicar los defectos del modelo neoliberal pergeñado en el Norte, sino además el de terminar recreando sus propias periferias, por las relaciones desiguales y dependientes entre potencias emergentes o regionales y antiguos compañeros de ruta todavía muy en desventaja. De todos modos, en un mundo en el que el 1 por ciento acumulará en 2030 las dos terceras partes de la riqueza global, la idea originaria, fundacional, esencial con la que se identificó el Sur, la de conquistar la mayor igualdad de desarrollo posible en todos los planos y a lo largo de todo el planeta, sigue en pie y más viva que nunca (*The Guardian*, 2018).

En un contexto global tan cambiante, el futuro de la cooperación entre los países de las periferias dependerá de un fenomenal equilibrio entre la decisión de mantener vigente la idea esencial que impulsó el primitivo Sur y el sensible desafío de adecuar los intereses en juego de nuestras naciones soberanas como tal.

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. (diciembre de 2017). América Latina y su contexto externo. *Nueva Sociedad* (M. Schuster, Ed.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/americ-latina-y-su-contexto-externo/>
- AFP. (10 de enero de 2018). El Espectador. *Las nuevas rutas de la seda, el ambicioso proyecto de infraestructura de China*. (E. Espectador, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/las-nuevas-rutas-de-la-seda-el-ambicioso-proyecto-de-infraestructuras-de-china-articulo-732582>
- Amorín, C. (13 de septiembre de 2010). Un Nuevo Mapa del Mundo. *El País*.
- Arbilla, J., & Galperín, C. (octubre de 2014). Los obstáculos técnicos al comercio en las negociaciones Sur-Sur. *Revista Argentina de Economía Internacional*. (3), 93-115.
- Argüello, J. (4 de agosto de 2017). El factor chino en la nueva era del G20. *El Economista*.
- Calderón Hinojosa, F. (24 de septiembre de 2008). *Carta Política*. Recuperado el 16 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.cartapolitica.org/webanterior/discurso%20calderon%20ONU.pdf>
- Fernández de Kirchner, C. (23 de septiembre de 2008). *CFKArgentina*. Recuperado el 16 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-general-de-la-onu-2008/>
- Ferrer, A. (22 de marzo de 2015). La construcción... . *Página 12*.
- Fischer, K. (2012). *North-South relations*. Obtenido de Universität Bielefeld - InterAmerican Wiki. Disponible en: [www.uni-bielefeld.de/cias/wiki/n\\_North-South\\_Relations.html](http://www.uni-bielefeld.de/cias/wiki/n_North-South_Relations.html)
- Frenkel, A., & Comini, N. (septiembre-octubre de 2017). La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia (M. Schuster, Ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: *Nue-*

- va Sociedad. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/lapolitica-internacional-de-america-latina-masatomizacion-que-convergencia/>
- García, M. A. (17 de noviembre de 2010). *Entrevista con Marco Aurelio Garcia* (A. M. Sur, Entrevistador).
- Globo. (16 de 11 de 2015). *Brasilia, Brasil: G1*. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/11/dilma-se-reune-com-chefes-de-estado-do-brics-durante-cupula-do-g20.html>
- Green, R. (febrero de 2002). La presidencia mexicana del G20. *Análisis Político*.
- Kirchner, N. C. & da Silva, L. I. (2003). *Consenso de Buenos Aires*. Recuperado el 06 de 09 de 2018 de Instituto de Integreación Latinoamericana. Disponible en: <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/sitio/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-category-list/50-actualizadores>
- Malamud, A. (noviembre-diciembre de 2016). *El malentendido latinoamericano*. (M. Schuster, Ed.) Recuperado el 06 de 09 de 2018. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/el-malentendido-latinoamericano/>
- Natanson, J. (2 de febrero de 2018). La integración es un elefante blanco. *El Dipló*.
- Ocampo, J. (abril de 2009). La crisis mundial y su impacto sobre América Latina. *CEPAL*. (97), 9-32.
- Página 12. (24 de septiembre de 2008). Bush, Lula y Sarko en la ONU. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. *Página 12*. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-112121-2008-09-24.html>
- Rapoport, M. y Kan, J. (febrero de 2017). Un proceso de desintegración. Arduo pasado y dudoso futuro de las uniones regionales (212). (J. Natanson, Ed.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/212-la-des-integracion-de-america-latina/un-proceso-de-desintegracion/>
- Rosenthal, G. (abril de 2010). La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico. *Revista CEPAL*. (100), 29-39. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11352/100029039\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11352/100029039_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Salama, P. (septiembre-octubre de 2017). Menos globalización: ¿marginación u oportunidad para América Latina? (M. Schuster, Ed.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Nueva Sociedad. Recuperado el 09 de 06 de 2018. Disponible en: <http://nuso.org/acerca-de-nueva-sociedad/>
- Tèlam*. (20 de mayo de 2017). Macri regresó con promesa de inversiones. *Tèlam*.
- The Guardian*. (7 de abril de 2018). Richest 1% on target to own two-thirds of all wealth by 2030. *The Guardian*.
- Trejo, J. E., & Camhaji, E. (25 de agosto de 2014). México, del MIKTA al G20. (G. R. Valenzuela, Ed.) Ciudad de México, México: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado el 06 de 09 de 2018. Disponible en: <http://revistafal.com/mexico-del-mikta-al-g-20/#>

**Para citar este Artículo de investigación:**

Argüello, J. (2018). Las alianzas abiertas de América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 21-35.



# Una década de G20: *De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización.* **¿Hay futuro para el G20?**

*A decade of G20:*

*From the Great Recession to the crisis of multilateralism and hyperglobalization.  
Is there a future for the G20?*

**Por Cecilia Nahón\* y Pablo J. López\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 03 de agosto de 2018.

## **RESUMEN**

Este artículo de investigación reconstruye la trayectoria del G20 desde 2008 hasta la actualidad, con especial foco en tres temas de su agenda –regulación financiera, comercio internacional y deuda soberana– que son centrales tanto por su peso durante la última década como por su relevancia en la etapa actual. Se analiza en particular qué continuidades y rupturas exhibieron las posiciones del G20 respecto de aquellas políticas previamente impulsadas por el G7, con

el fin de evaluar el impacto real que tuvo la incorporación de las economías emergentes a la mesa chica de la gobernanza mundial. Nos preguntamos si la consagración del G20 como foro de Jefes/as de Estado generó cambios en las políticas de liberalización, desregulación y financierización y, en ese caso, en qué consistieron dichos cambios. En el escenario actual, marcado por la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización, el G20 desembarca en América Latina debilitado, cuestionado y fracturado. El futuro

---

\* Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Desarrollo por la Escuela de Economía de Londres. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Actualmente es Profesora y Directora del programa “Modelo G20” en American University. Se desempeñó previamente como Sherpa de Argentina en el G20 y Embajadora de Argentina en Estados Unidos. Correo electrónico: nahon@american.edu

\*\* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires y Especialista en Mercado de Capitales por el Mercado de Valores - Universidad de Buenos Aires. Director del Departamento de Economía Producción e Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional de José C. Paz. Correo electrónico: palopez77@gmail.com

del foro se debate entre la conflictividad y la intrascendencia, aunque, quizás, también ofrezca una oportunidad impensada: la de impulsar a las mayorías del mundo a construir una nueva forma de cooperación multilateral que sirva directamente a los intereses nacionales, con eje en el desarrollo sustentable y sobre los valores de solidaridad, democracia e igualdad.

**Palabras clave:** *Cooperación Internacional, Comercio Exterior, Regulación Financiera.*

## ABSTRACT

This article reconstructs the trajectory of the G20 from 2008 to the present, focusing on three issues on its agenda: financial regulation, international trade and sovereign debt. These issues are key given not only their weight over the past decade but also because of their relevance today. Our analysis highlights continuities and ruptures in the G20's position on policies previously promoted by the G7, in order to assess the real impact of including emerging economies at the small table of global governance. In this regard, we explore whether the rise of the G20 to a forum of Heads of State has led to changes for liberalization, deregulation and financialization policies and, to the extent it has, what those changes were. In the current scenario, marked by the crisis of multilateralism and hyperglobalization, the G20 disembarks in Latin America weakened, questioned and fractured. The future of the forum is torn between conflict and insignificance. That said, there is a third possible scenario, an unforeseen opportunity to encourage the world's majorities to build a new form of multilateral cooperation that directly serves national interests, with sustainable development at its core, built on the values of solidarity, democracy and equality.

**Keywords:** *Global Governance, International Trade, Financial Regulation.*

## Introducción

Si aún quedaba alguna duda sobre la envergadura de la crisis que atraviesa el sistema multilateral, la fallida cumbre del G7 de junio de 2018, que reunió a los Jefes/as de Estado de las principales siete economías desarrolladas (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), terminó de despejarla. Para el G7, todo tiempo pasado fue mejor. Desde su creación en la década del setenta, el grupo fue un tenaz promotor de la tríada de liberalización, desregulación y financierización como un camino infalible hacia la bonanza universal. Rodrik (2016) identifica dos hechos emblemáticos de este mundo hiperglobalizado sembrado por el G7: la decisión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1989 de eliminar todas las restricciones a los flujos financieros transfronterizos y el establecimiento en 1995 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como garante de la sucesiva eliminación de las barreras nacionales al comercio y la inversión.

Pero las promesas de este mundo generoso del fin de la historia chocaron abruptamente con el colapso de Wall Street en 2008 y la mayor contracción económica de las últimas siete décadas: la “Gran Recesión”. Desde mediados de 2007, se registraban quiebras en el sector financiero en los Estados Unidos y Europa debido al desplome del precio de las viviendas y la implosión de la burbuja del mercado de hipotecas *subprime*. Y el 15 de septiembre de 2008 el mundo amaneció frente a la bancarrota del gigante financiero *Lehman Brothers*, hasta entonces el cuarto mayor banco de inversión de los Estados Unidos. El mensaje era elocuente: el sistema financiero internacional se desmoronaba desde su propio centro y las herramientas tradicionales de política económica resultaban incapaces de frenar la caída. Ya se sentían los riesgos de contagio a nivel global.

Fue entonces que el Presidente George W. Bush, que transitaba los últimos meses de su segundo mandato, decidió convocar de urgen-

cia a una cumbre de mandatarios de las principales economías del planeta. Como reflejo del orden multipolar emergente, en particular del ascenso de China, Bush cursó invitaciones a sus pares del G20. En noviembre de 2008 tuvo lugar en Washington la primera “Cumbre de Líderes del G20”, seguida rápidamente por las cumbres de Londres (abril 2009) y de Pittsburgh (septiembre 2009). La novedad del G20 radicó en ampliar la tradicional mesa chica del G7, e incluso del G8 considerando a Rusia, para sumar a los principales países emergentes. Así, el G20 comprende a diecinueve economías, más la Unión Europea, consideradas de “importancia sistémica” y que reúnen en conjunto más del 80% del producto global, el 75% del comercio internacional y el 66% de la población del mundo<sup>1</sup>.

Puede decirse que el G20 es producto de las crisis más severas de los últimos 20 años: se constituyó primero como grupo en 1999, luego de las sucesivas crisis financieras en los países emergentes de Asia y América Latina (Tailandia, Indonesia, Corea del Sur, Rusia, Brasil, entre otros) y se transformó en un foro con rango presidencial en 2008, en respuesta a la crisis financiera incubada en los Estados Unidos y Europa. En una primera etapa, el G20 funcionó como un espacio de discusión de carácter técnico entre los ministros de finanzas y las autoridades de los bancos centrales de los países avanzados y emergentes, mientras el G7 retenía el control de la gobernanza financiera global. Frente a la gravedad de la crisis de 2007-08, el G20 cobró una nueva dimensión como una suerte de “comité de crisis” de la economía

global: los Jefes/as de Estado se reunieron para dar la señal política de que adoptarían conjuntamente instrumentos excepcionales para estabilizar los mercados financieros, contener la crisis y restaurar el crecimiento. El G20 devino así el principal foro, a la vez técnico y político, para la cooperación económica y financiera global.

Desde aquel primer encuentro en Washington, conforme se superó la fase más aguda de la crisis financiera y se recuperó el crecimiento global —aunque a niveles más bajos que en la fase pre-crisis—, el alcance del G20 se amplió para incluir otras dimensiones relevantes de la cooperación internacional, tales como empleo, cambio climático, desarrollo, seguridad alimentaria, terrorismo y digitalización, aunque la agenda económica y financiera permaneció en el corazón del foro. Hoy, el G20 desembarca en Sudamérica en un contexto de crisis profunda del sistema multilateral. La guerra comercial entre las potencias ya es una realidad que enfrenta especialmente a los Estados Unidos con China, pero que también involucra a la Unión Europea y a otras economías del G20. Una década después del estallido de la crisis global, el propio “comité” constituido para enfrentarla entró en crisis.

Frente a este presente tumultuoso, este artículo reconstruye la evolución del G20 desde 2008 hasta la actualidad en relación a tres temas de su agenda —regulación financiera, comercio internacional y deuda soberana— que son centrales tanto por el peso que tuvieron a lo largo de los últimos años como por su relevancia en la etapa actual. Se analiza en particular qué continuidades y rupturas exhibieron las posiciones del G20 respecto de aquellas previamente impulsadas por el G7, con el fin de evaluar las implicancias que tuvo la incorporación de las economías emergentes a la mesa chica de la gobernanza mundial. Al respecto, nos preguntamos si el nacimiento del G20 implicó cambios respecto de las políticas de liberalización, desregulación y financierización y, en ese caso, en qué consistieron dichos cambios. En la con-

1 Además de los miembros del G7, el G20 está integrado por la Unión Europea, Australia, y un grupo diverso de economías generalmente catalogadas como emergentes: la Argentina, Brasil, México, Sudáfrica, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Rusia, Turquía y Arabia Saudita. España es un invitado permanente.

clusión, se resumen los hallazgos del artículo y se vincula la trayectoria del G20 en su primera década de vida con la actual crisis del sistema multilateral y los cuestionamientos en marcha a la hiperglobalización. Como cierre, esbozamos, a trazo grueso, un enfoque alternativo para el presente y el futuro del G20.

## 1. La agenda del G20 sobre regulación financiera: regular (casi) sin regular

### Cumbre de Washington (2008)

En respuesta a la crisis global, los mandatarios del G20 sellaron en Washington un acuerdo multilateral para estimular las grandes economías de manera coordinada. Estados Unidos puso en marcha sucesivos paquetes de rescate y estímulo fiscal que elevaron el déficit presupuestario norteamericano de 1,1% del PIB en 2007 hasta 9,8% en 2009 y la Unión Europea anunció importantes políticas fiscales contracíclicas (Nahón, 2018). El G20 también reconoció desde el principio las evidentes falencias y vacíos en los mecanismos de regulación y supervisión financiera que estaban por detrás de la crisis, así como las limitaciones de una estructura de gobernanza global dominada por unos pocos países avanzados.

La liberalización financiera y de la cuenta capital impulsadas por el G7 habían llegado al punto de trasladar la supervisión de las operaciones financieras a las propias entidades privadas y a las calificadoras de riesgo, que se volvieron las únicas en condiciones de brindar información a los inversores y de generar las señales sobre el nivel de riesgo de los diferentes instrumentos. En un mundo con escasa regulación de los movimientos de capitales, se potenció la transferencia de riesgos entre mercados, lo que contribuyó a que las caídas de precios de los activos en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos tuvieran un fuerte efecto de contagio a nivel global.

En el tercer párrafo de su primer comunicado conjunto, los países del G20 reconocieron

que: “Débiles estándares contractuales, prácticas de manejo de riesgos poco sólidos, productos financieros crecientemente complejos y opacos, y el excesivo apalancamiento consecuente, se combinaron para crear vulnerabilidades sistémicas. [...] los hacedores de política económica, los reguladores y los supervisores, en algunos países avanzados, no calcularon adecuadamente los riesgos.” Frente a esta realidad, la agenda financiera del grupo estuvo inicialmente guiada por dos ejes: i- abordar las deficiencias regulatorias de los mercados e instrumentos financieros, y ii- reactivar los mecanismos de financiamiento y fomentar el crédito.

Respecto del primer eje, el G20 planteó la necesidad de reformas para fortalecer los mercados financieros y los sistemas de regulación, instando a robustecer los marcos nacionales pero, sobre todo, buscando intensificar la cooperación internacional entre reguladores para revisar los estándares internacionales y su cumplimiento por parte de mercados, productos y participantes. El objetivo común era alcanzar “mercados financieros efectivamente regulados” que permitieran evitar futuras crisis. A su vez, se hizo hincapié en la necesidad de reformar las instituciones financieras internacionales para que reflejaran adecuadamente el peso de los países emergentes y en desarrollo en la economía mundial.

En términos del segundo eje, tuvo lugar una rápida respuesta por parte de los principales bancos centrales del mundo para inyectar masivamente liquidez en los mercados financieros a partir de programas de compras de paquetes de activos riesgosos a los principales bancos del sistema (Borio y Disyatat, 2009; Mishkin, 2011). De hecho, en su primer comunicado el G20 reconoció que ya se venían llevando adelante acciones extraordinarias para proveer liquidez al sistema (en referencia a las políticas monetarias expansivas no convencionales o *quantitative easing*) y se llamó a seguir utilizando la política monetaria (junto con la fiscal) para estimular la expansión de la demanda y ayudar a la recuperación global.

## De Londres (2009) a Hangzhou (2016)

La necesidad de fortalecer y reformar los regímenes regulatorios a nivel doméstico y global se mantuvo en el centro de la agenda del G20 entre 2009 y 2013. Sintéticamente, en materia de regulación financiera las reformas que se acordaron pueden dividirse en tres grandes grupos: la regulación a nivel nacional de las operaciones extrabursátiles con derivados financieros; la aplicación de estándares más exigentes de capital (acordes al marco normativo establecido por el Comité de Basilea en el llamado Basilea III) y de capacidad de absorción de pérdidas para las instituciones consideradas demasiado grandes para quebrar o *too big to fail* por sus efectos sistémicos<sup>2</sup>; y la cooperación transfronteriza para el intercambio de información en materia financiera (siguiendo el marco de referencia desarrollado por el Comité de Estabilidad Financiera –FSB–) (Duchaine *et al.*, 2015).

La preocupación por la excesiva volatilidad en los movimientos de capitales fue también ganando relevancia en la agenda del G20, sobre todo a partir de las preocupaciones de los países emergentes. Así como el estallido de la crisis provocó inicialmente una repentina salida de capitales de muchos países (*sudden stop*) (Stiglitz *et al.*, 2006; Ocampo *et al.*, 2007), las políticas monetarias expansivas por parte de los principales bancos centrales del mundo generaron posteriormente el efecto contrario –fuertes ingresos de fondos en los países emergentes–, lo que produjo una creciente volatilidad en los mercados financieros internacionales. Ante este hecho, gracias al impulso de los emergentes, en la cum-

bre de Toronto (2010) se acordó la necesidad de trabajar en un marco macro-prudencial y en reformas regulatorias que permitieran mitigar el impacto doméstico de la entrada excesiva de capitales, incluyendo su efecto en la apreciación de las monedas. Como muestra Gallagher (2015), esta línea de trabajo fue impulsada sobre todo por Brasil y Corea del Sur, que consideraban las regulaciones a los movimientos de capitales como saludables medidas de política económica macro-prudencial. En contraposición, los países del G7 consideraban a ese tipo de políticas como restrictivas de los movimientos de capitales (y por tanto no beneficiosas).

En este marco, para los países emergentes, el G20 constituyó un espacio en el que pudieron fortalecer discursivamente la necesidad de una mayor regulación de los flujos de capitales, y a la vez, validar ciertas políticas que ya estaban siendo implementadas a nivel nacional. De hecho, en los años posteriores al estallido de la crisis creció considerablemente la utilización de controles de capitales: según el Fondo Monetario Internacional (FMI), 164 países utilizaban algún tipo de control de capitales en 2011, mientras que en 1995 eran 119 (FMI, 2012). La importancia de estos avances no debe subestimarse si se considera que, en la etapa pre-crisis, el G20 como foro ministerial estaba dominado por el discurso de liberalización de los flujos de capitales. Por ejemplo, en el año 2000, el comunicado de ministros de finanzas del G20 señalaba como prioritario la necesidad de “mejorar la integración en el mundo financiero global” y recomendaba a los países emergentes: “abrir sus cuentas de capital de tal manera de beneficiarse de los flujos internacionales de capitales, minimizando sus riesgos potenciales.”

En octubre de 2011, en un contexto de desplazamiento del epicentro de la crisis desde los Estados Unidos a la zona euro, los países del G20 llegaron a un acuerdo acerca del manejo de los flujos de capitales, que se publicó

---

2 Para este punto se trabajó en una metodología, finalizada en 2015, para reconocer a los bancos con importancia sistémica a los que se les exigiría una mayor capacidad para absorber pérdidas (*total-loss-absorbing-capacity*).

en el documento “Conclusiones coherentes sobre la administración de los flujos de capitales diseñadas en base a las experiencias nacionales”. Allí, contrariamente a las posiciones liberales, se señalaba que no existe un único abordaje que sirva a todos los países y que, por lo tanto, las políticas elegidas para lidiar con los movimientos de capitales debieran contemplar las circunstancias específicas de cada país. El texto reconoce, a su vez, que las reversiones en los flujos de capitales y el fenómeno de *sudden stop* requieren regulaciones y controles que operen contra-cíclicamente. Se consideraba que la liberalización podía ser un objetivo de largo plazo, pero en la medida que se lograran una serie de condiciones tanto globales como internas de cada país. De hecho, el temor por los efectos desestabilizadores de los flujos de capitales de corto plazo cobró aún más relevancia en la cumbre de San Petersburgo (2013), cuando los países desarrollados comenzaron a anunciar una pronta (aunque paulatina) modificación en sus políticas monetarias.

Para algunos autores, un logro significativo, en parte atribuible al G20, fue que los Estados Unidos no bloqueara las medidas de los países en desarrollo para reducir el impacto de la volatilidad de capitales de corto plazo (Gallagher, 2015). Incluso, se señala también que, para ciertos países emergentes, el G20 favoreció la concreción de acuerdos de *swaps* de monedas con los bancos centrales de los países avanzados (principalmente, los Estados Unidos y China), que ayudaron a estabilizar los mercados cambiarios y amortiguaron los efectos domésticos de la crisis global (Chey, 2013; Gallagher, 2015).

Sin embargo, una lectura más integral revela que las políticas implementadas adolecieron en la práctica de justamente aquello que debía aportar el G20: coordinación entre las principales economías del mundo (Wade, 2011; Chodor, 2017). Como resultado, se exacerbaban los desbalances globales,

en lugar de limitarse. En efecto, a pesar del peso discursivo que ganaron las políticas de manejo de los movimientos de capitales desde 2008, no se registró un efecto real en términos de una mayor coordinación entre los países avanzados y los países en desarrollo. Más aún, no hubo intenciones de modificar los estrictos protocolos de la OECD vigentes desde 1989 a favor de la liberalización plena de la cuenta capital, que restringen en los hechos el espacio para la regulación de los flujos. De hecho, el mero anuncio en mayo de 2013 por parte de los Estados Unidos de que comenzaría a revertir su política de expansión de liquidez provocó una fuerte salida de capitales que afectó negativamente a los países en desarrollo. De poco sirvió en este caso el G20 para mitigar esos efectos. Hacia mediados de 2014, la caída de la demanda mundial, la excesiva volatilidad producto de la política de *quantitative easing*, junto al final del ciclo alcista de los *commodities*, terminó impactando de lleno en los países emergentes que experimentaron una marcada desaceleración.

Una reforma sustantiva impulsada por el G20 fue la ampliación de la participación de los países emergentes en la gobernanza de los organismos financieros internacionales. En la cumbre de Seúl (2010), gracias al impulso de los BRICS, se acordó implementar una reforma del régimen de cuotas y la estructura de gobierno del FMI, y reformas similares se promovieron en los principales comités encargados de fijar y monitorear los estándares financieros internacionales (Chey, 2015)<sup>3</sup>. Sin embargo, este compromiso de mayor

---

3 El Foro de Estabilidad Financiera (FSF) se transformó en el Comité de Estabilidad Financiera (FSB) y pasó a incluir a todos los miembros del G20. Lo mismo ocurrió en el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria y el Comité Técnico de IOSCO.

participación no se tradujo a la fecha en un mayor peso real de los países emergentes en la toma de decisiones, sino que siguen siendo los países con mercados financieros voluminosos y desarrollados quienes cuentan con poder para diseñar los estándares financieros internacionales (Kapstein, 1994; Helleiner, 2014; Drezner, 2014). Asimismo, la reforma del FMI fue rehén por más de cinco años del Congreso de los Estados Unidos, el cual demoró su ratificación hasta 2015 e impidió alcanzar el 85% de los votos del directorio del FMI necesarios para su implementación<sup>4</sup>.

Los propios comunicados de líderes del período 2014-16 revelan los escasos resultados que ha tenido en la práctica la agenda en materia de regulación financiera. Si bien se han introducido reformas importantes en las instituciones de gobernanza financiera global y se han llegado a acuerdos para la regulación de sectores e instituciones financieras (como bancos internacionales, fondos de cobertura, mercados de valores, el sector de seguros) (Carrera, 2018), la implementación de las reformas y de los acuerdos alcanzados ha sido espasmódica, con grados de avances dispares según los países y sin muestras de coordinación. En Brisbane (2014), por ejemplo, se señaló que:

La tarea ahora es implementar completamente las reformas regulatorias en materia financiera acordadas, a la vez que permanecemos atentos a los nuevos riesgos. Hacemos un llamado a las autoridades regulatorias para que sigan avanzando concretamente en la rápida implementación de las reformas en las operaciones con derivados del G20 ya acordadas.

---

4 Dicha reforma implicó una redistribución de alrededor del 6% de las cuotas desde los países avanzados (principalmente los europeos) hacia los mercados emergentes y en desarrollo, principalmente los BRICs.

Similares referencias pueden encontrarse en los comunicados de las reuniones de líderes de 2015 y 2016. Quedan así de manifiesto los recurrentes llamados a implementar las reformas acordadas en las primeras reuniones y sobre las que no se avanzó con vigor.

Un aspecto fundamental es el escaso avance real que ha habido en el mercado financiero de mayor volumen global, como es el de los Estados Unidos, en materia de regulación de los mercados y, en particular, las operaciones de instrumentos derivados. La sanción de la ley Dodd-Frank en 2010 representó un progreso solamente parcial en la materia. Si bien esta legislación fue importante ya que impuso ciertas exigencias prudenciales sobre los bancos grandes con importancia sistémica y estableció requisitos de información para proteger a los consumidores de servicios financieros, no regulaba los instrumentos financieros derivados en sí mismos (Krugman, 2014).

### **Cumbre de Hamburgo (2017) y Cumbre de Buenos Aires (2018)**

El consenso de Hamburgo (2017) representó una continuidad con los años previos en materia de regulación financiera: básicamente se reafirmó que el G20 seguía comprometido con la aplicación del marco financiero global acordado previamente, lo que era necesario tratándose de la primera cumbre bajo la Administración Trump. En rigor, los escasos avances previos en la implementación de las reformas ya comprometidas venían estancando las discusiones y las posibilidades de dar nuevos pasos, por lo que la agenda regulatoria fue perdiendo jerarquía. A su vez, recientemente se ha acelerado la reversión de los flujos de capitales experimentada desde finales de 2015 frente al proceso de alza paulatina de la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal de los Estados Unidos (Roubini, 2015), exacerbando la volatilidad global, pero sin motivar acciones concretas por parte del

G20 para contrarrestar sus posibles efectos en los países en desarrollo.

De hecho, cuando en abril de 2018 se produjo el desplazamiento ascendente de la curva de rendimientos de los bonos de los Estados Unidos, tuvo lugar una brusca huida de capitales desde los países en desarrollo, especialmente desde aquellos que habían avanzado fuertemente en la eliminación de controles a los movimientos de capitales, como fue el caso de la Argentina (Anstey, 2018; Guzman y Stiglitz, 2018). “El financiamiento puede secarse, los mercados pueden volverse ilíquidos y los precios de los activos pueden exhibir grandes oscilaciones”, sostenía el FMI en noviembre de 2016 (2016a: 6). Y eso fue exactamente lo que ocurrió, sin indicios de coordinación ni de medidas paliativas a nivel global que protejan a las economías más vulnerables (Torres, 2018).

Unas semanas antes de dicho episodio, los ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales del G20 (marzo 2018), habían ofrecido palabras similares en su comunicado:

Los flujos de capital transfronterizos ofrecen importantes beneficios, pero su tamaño y volatilidad pueden plantear desafíos de política. [...] Reconocemos la importancia de las políticas macro-prudenciales para limitar el riesgo sistémico. Seguimos profundizando nuestra comprensión de las medidas de gestión del flujo de capital y las condiciones en las que podrían ser eficaces, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país.

En síntesis: el G20 continúa ofreciendo palabras acertadas pero muy poca acción para regular efectivamente los flujos especulativos. Por su parte, la regulación de los derivados financieros de monedas, en especial en los Estados Unidos, y el diseño e implementación de una reforma integral de la arquitectura financiera internacional siguen siendo centrales para reducir la volatilidad y sus efectos en los países en desarrollo. Si bien, como señalamos,

ha habido acuerdos sustanciales para reforzar la regulación y reforzar la gobernanza global en materia financiera, su implementación sigue siendo esquiva y todo indica que, en adelante, la intervención del G20 en materia regulatoria será aún menor: la Administración Trump representa un fuerte giro discursivo y efectivo en favor de una mayor desregulación de los mercados financieros, aún frente a las crecientes advertencias sobre la peligrosa burbuja especulativa en ciernes. Recientemente, el Congreso de los Estados Unidos sancionó una reforma de la ley Dodd-Frank de 2010 que eximió a muchos bancos de ser rotulados como “demasiado grandes para quebrar” (Dexheimer, 2018). Es tan sólo una muestra de la posición que tienen los Estados Unidos en la materia y, una más, de las dificultades que enfrentará la reunión de líderes del G20 del presente año.

Frente a estas perspectivas, la presidencia argentina del G20 ha insistido, a nivel discursivo, en la necesidad de avanzar en mayores regulaciones, pero la evidencia indica que si dichas reformas regulatorias no se han concretado hasta ahora difícilmente lo hagan en un contexto como el actual de fortalecimiento del sector financiero detrás de la Administración Trump. *Too little, too late* es la expresión que mejor se adecua a las políticas concretas que se llevaron adelante en materia de regulación financiera internacional desde la primera reunión de líderes del G20 en 2008. Los dispares avances en la implementación de los acuerdos alcanzados y la escasa apertura real a la participación de los países emergentes impidieron realizar una reforma profunda en la arquitectura financiera internacional, y en los principales centros financieros a nivel nacional, que garantice, como se anunció en 2008 “mercados financieros eficazmente regulados”. El capital financiero, y la tendencia voraz a la financiarización, ganaron la partida y ahora tienen, además, el respaldo abierto de *America First*.

## 2. La agenda comercial del G20: del libre comercio al comercio justo y las guerras comerciales

### Cumbre de Washington (2008)

En la primera Cumbre de Líderes del G20 en Washington, los mandatarios se apresuraron a dejar en claro, en el segundo párrafo de la Declaración, que desde su perspectiva “los principios de mercado [y] los regímenes abiertos de comercio e inversión [...] fomentan el dinamismo, la innovación y el espíritu empresarial que son esenciales para el crecimiento económico, el empleo y la reducción de la pobreza.” La urgencia por sentar una posición firme en defensa del libre mercado en general, y el libre comercio en particular, como camino a la prosperidad buscó despejar de raíz cualquier especulación sobre los principios sobre los que se edificaba el G20 en un contexto, considerado excepcional, de creciente intervención estatal à la Keynes.

Uno de los acuerdos más promocionados y palpables de aquella primera cumbre en Washington fue el contundente “rechazo al proteccionismo” y el compromiso de “no innovar” en materia de comercio e inversiones (*standstill commitment*) según el cual los países se abstendrían de “levantar nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a la exportación o implementar medidas para estimular las exportaciones inconsistentes con la OMC”. Los líderes explicaron que el objetivo era evitar una dinámica como aquella de la Gran Depresión, en que los Estados Unidos, para mitigar los efectos de la crisis sobre su economía doméstica, aprobó en 1930 un aumento unilateral de los aranceles de cerca de 20.000 productos importados (Ley Hawley-Smoot) lo que generó rápidamente una ola de represalias comerciales en todo el mundo.

El compromiso de “no innovar” fue promovido desde el origen por las potencias del G7, arquitectas del sistema multilateral de comercio

y las primeras beneficiarias de mantener el *status quo* comercial. Es que las normas fundacionales de la OMC consagraron una inequidad estructural en el sistema de comercio internacional al convalidar altos niveles de protección de los sectores agrícolas en los países avanzados que distorsionan los mercados agrícolas y amenazan la seguridad alimentaria a la vez que se impusieron altos niveles de apertura en bienes industriales y servicios que limitan los márgenes de maniobra para los países en desarrollo (James, 2018). Por ello, en las negociaciones en 2008, los países emergentes del G20 pusieron como condición asociada al *standstill* el compromiso de los avanzados de finalizar la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC con un resultado ambicioso y equilibrado, lo que quedó plasmado en el párrafo 13 de la Declaración, que recoge ambos compromisos de forma conjunta. El objetivo de los emergentes era, más allá de la crisis en curso, presionar por una reforma del sistema de comercio internacional que corrigiera las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales y que garantizara a los países en desarrollo sus legítimos espacios para la formulación de políticas de desarrollo. Esto implicaba retomar los compromisos asumidos en la Ronda de Doha en 2001 según su mandato original y bajo el principio del acuerdo único (*single undertaking*).

### De Londres (2009) a Hangzhou (2016)

En las nueve cumbres del G20 realizadas entre 2009 y 2016, la preocupación por mantener los mercados abiertos para el comercio y la inversión se mantuvo como un eje central de la agenda del foro. En lo que sigue, se exponen de manera estilizada los elementos centrales de las deliberaciones, acuerdos y desacuerdos del G20 en materia comercial en esta etapa:

1. Año tras año, el G20 reiteró con leves matices de lenguaje el mantra de “resistir el proteccionismo” (enfocado en las medidas proteccionistas de frontera, tanto arance-

larias como no arancelarias, e incluyendo las medidas de defensa comercial) y, desde Londres (2009), agregó el compromiso de “rectificar” o “retroceder” con cualquier medida de este tipo. Se impuso una visión cuasi-religiosa, excesivamente demonizada y cargada de connotaciones tóxicas sobre el proteccionismo inspirada en la crisis de 1930 (Tussie y Curran, 2010), que promovió acusaciones cruzadas y restringió la discusión sobre el papel y las variantes de las medidas proteccionistas de hecho vigentes, y en expansión, en el sistema multilateral.

2. La falta de decisión política del G7 para cumplir con el compromiso asumido en 2001 y ratificado en 2008 en relación a la Ronda de Doha llevó a estos países, encabezados por los Estados Unidos, a buscar diluir gradual pero persistentemente dicho mandato de las negociaciones del G20, en sintonía con su estrategia en la OMC. La persistencia de los emergentes logró mantener el lenguaje sobre Doha hasta Hangzhou (2016)<sup>5</sup>, aunque en los hechos el G20 no logró destrabar el bloqueo del G7 a las negociaciones sustantivas sobre agricultura que permanecen, a la fecha, estancadas. Esta parálisis dejó rengo al acuerdo entre emergentes y desarrollados plasmado en el párrafo 13 de la declaración de Washington, lo que agudizó el desequilibrio estructural del sistema multilateral de comercio.
3. A solicitud de los líderes en Londres (2009), la OECD, la OMC y la UNCTAD comenzaron a “monitorear e informar públicamente sobre los compromisos de los países del G20 para no introducir nuevos obstá-

culos al comercio y la inversión”, a través de la publicación de informes semestrales conjuntos. Según dichos relevamientos, entre 2009 y 2016 los países del G20 impusieron un total de 1.583 medidas restrictivas al comercio, de las cuales un cuarto fue posteriormente eliminadas (OMC, 2016). Se trata de restricciones que cubren alrededor del 6% de todas las importaciones del G20 y el 5% de las importaciones mundiales, y que en su mayoría son consistentes con la normativa de la OMC. En función de estas referencias, en general, se considera que el G20 fue relativamente efectivo en su llamado a “no innovar”, ya que no se registró una estampida generalizada hacia el proteccionismo comparable con aquella de la década de 1930 (Gallagher, 2015).

4. El compromiso de “no innovar” y la correspondiente dinámica de monitoreo comercial entre pares tuvo un sesgo perjudicial para los países en desarrollo que tendieron más a aplicar medidas de protección en la frontera (por ejemplo, aumentos de aranceles dentro de los márgenes permitidos), que son más visibles y estigmatizantes *vis-à-vis* aquellas medidas utilizadas por los países desarrollados, tales como las barreras sanitarias y fitosanitarias sin justificación científica, los obstáculos técnicos al comercio, las barreras medioambientales, o los masivos paquetes de estímulo (monetario, fiscal, impositivo, laboral, etcétera). Este tipo de medidas agudizaron el desbalance original del sistema multilateral y por ello los países emergentes insistieron, sin éxito, en que el compromiso de “no innovar” no era equilibrado.
5. De hecho, si se amplía el criterio sobre qué es considerado una medida de carácter proteccionista (incluyendo, por ejemplo, a los paquetes de estímulo) se puede ver que, en la práctica, los países del G20 sí recurrieron sustantivamente a una batería de medidas para defender a sus sectores

---

5 En la Declaración de Hangzhou se sostiene: “nos comprometemos a avanzar en las negociaciones sobre las cuestiones pendientes de la Agenda de Doha para el Desarrollo como cuestión prioritaria (Comunicado Hangzhou Summit, 2016: párr. 26).

productivos durante la crisis: según Global Trade Alert (2017) los países del G20 acumularon 6.634 intervenciones de tipo discriminatorio entre 2008 y 2017. Estados Unidos fue, por lejos, el campeón en la implementación de medidas restrictivas (18% del total), seguido luego por India, Rusia, Argentina, Alemania, Brasil, Reino Unido e Italia. Parece difícil entonces sostener que el G20 cumplió con su compromiso de “no innovar” en materia comercial, ya que si bien no tuvo lugar una guerra de aranceles al estilo de la década del 1930, los países sí recurrieron a políticas públicas (y ayudas estatales) activas para proteger y sostener sus sectores productivos. En las economías más poderosas, notablemente en los Estados Unidos, más que ausencia de proteccionismo tuvo lugar una modificación del tipo de intervención pública en favor del denominado “proteccionismo de rescate” (Tussie y Curran, 2010)<sup>6</sup>.

6. En materia de inversión, según concluyen UNCTAD/WTO/OECD (2017), el compromiso del G20 de mantener sus economías abiertas fue más claramente respetado en esta fase, ya que “la orientación general de las medidas de política de inversión, tanto específicas a la IED como no específicas a la IED, adoptadas por los miembros del G20 sigue sólidamente orientada hacia una mayor liberalización y al relajamiento de las condiciones para los flujos internacionales de capital”. Aun así, es ilustrativo que dichos organismos siempre presionen por mayor liberalización: “Revisar si el *stock*

de restricciones a la inversión extranjera se puede reducir aún más sigue siendo una tarea prioritaria para los gobiernos del G20.”

7. Otro componente central de la agenda de comercio del G20 fue reafirmar de manera sucesiva el compromiso del grupo con un sistema multilateral de comercio “abierto, transparente, no discriminatorio y basado en normas” que tuviera a la OMC en su centro. Durante las presidencias de México (2012), Australia (2014), Turquía (2015) y China (2016) se organizaron reuniones de Ministros de Comercio del G20 para jerarquizar la agenda comercial e influir en las negociaciones en marcha en el seno de la OMC, impulsando avances parciales más allá de la agenda de Doha, tal como pretendía el G7 y, crecientemente, también fue apoyado por China. En particular, el G20 impulsó fuertemente el “Acuerdo de Facilitación de Comercio” –de interés fundamental de los países desarrollados– adoptado en la Ministerial de Bali (2013) y que entró en vigor en 2017.
8. Desde San Petersburgo (2013) en adelante, el G20 optó por refrendar la proliferación de negociaciones comerciales a nivel regional y plurilateral (como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP), el Acuerdo sobre Bienes Ambientales y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, entre otros) que estaban siendo cuestionados por los países en desarrollo como una táctica del G7 para acordar estándares y disciplinas entre un número reducido de países con posiciones afines que luego se pretenderían imponer en la OMC con validez universal. Frente a estos planteos, en línea con los comunicados previos, se reiteró en Hangzhou (2016) que los países del G20 “se comprometen a trabajar para garantizar que nuestros acuerdos comerciales bilaterales y regionales complementen el sistema multilateral de

---

6 Tussie y Curran (2010) definen el “proteccionismo de rescate” como la proliferación de medidas gubernamentales tendientes a apuntalar la demanda en un contexto de crisis, concepto que debe diferenciarse de la brutal restricción de la demanda que tuvo lugar durante la década del ‘30.

comercio y sean abiertos, transparentes, inclusivos y compatibles con las normas de la OMC.”

9. La preocupación por la falta de dinamismo del comercio global y la búsqueda de herramientas para revertirla marcó las reuniones y discusiones del G20 durante toda esta etapa. La relación entre el crecimiento del comercio y el crecimiento del PIB retrocedió a 1,0 en los cinco años posteriores a la crisis financiera (2011-2016), un nivel muy inferior al registro de 2,0 de la década del noventa y menor al 1,5 de promedio histórico (OMC, 2018). En este marco, el G20 se propuso, a partir de Los Cabos (2012), crear una “nueva narrativa” que destaque las virtudes del libre comercio, tarea que fue encomendada centralmente a la OECD y la OMC. Dicho esfuerzo derivó en la jerarquización del concepto de Cadenas Globales de Valor (GGVs) en la agenda de comercio del G20 y de los principales organismos y foros internacionales. Como señalan Dalle, Fossati y Lavopa (2014), el concepto de CGV dista de ser novedoso, pero sí lo es la “utilización de esta herramienta analítica para sustentar una agenda de reformas económicas de corte eminentemente liberalizador.” Sobre la base de estos desarrollos analíticos, el G20 se embarcó en la promoción de las ventajas de incorporarse plenamente a las CGVs, para lo cual se recomendaba avanzar aún más en la eliminación de las restricciones al comercio y a la inversión y en mejoras en el “clima de negocios”, aunque sin adentrarse en la discusión sobre la creación y distribución de la riqueza generada a lo largo de las cadenas.
10. Finalmente, un elemento decisivo que selló los debates y la suerte de las negociaciones en materia de comercio en el G20 fue la ausencia total de reconocimiento, abordaje y comprensión sobre los efectos negativos del libre comercio y las políticas de apertura sobre ciertas comunidades y

trabajadores, sobre ciertas ramas productivas, y sobre la distribución del ingreso y la riqueza tanto en los países en desarrollo como al interior de los países avanzados<sup>7</sup>. Tal como se sostuvo en el primer comunicado de 2008, la visión dominante era aquella de que las políticas de apertura al comercio y la inversión derramarían feliz e irremediablemente crecimiento, desarrollo, empleo e inclusión. Este relato de tinte cuasi-religioso fue promovido al unísono por los países del G7 y resultó cuestionado en diversas instancias por algunos países emergentes, especialmente por Argentina, Brasil, India y Sudáfrica. En 2012, en ocasión de la primera reunión de Ministros de Comercio del G20 en Puerto Vallarta, los BRICS avanzaron incluso en la elaboración de un documento conjunto que fijaba sus posiciones disonantes respecto de numerosos temas de la agenda (BRICS, 2016). Por ejemplo, se plantea allí que: “la apertura comercial por sí sola no es suficiente para garantizar el crecimiento, el desarrollo y la inclusión social.” Pero estas posiciones críticas terminaron diluidas en los posicionamientos públicos y debates del G20, y terminó primando la posición liberalizadora encabezada por los Estados Unidos. En rigor, tal como plantea Stiglitz (2017), la agenda de los negociadores comerciales

---

7 La única mención que reconoce mínimamente, aunque de forma tibia y como un problema comunicacional, que el libre comercio podría no generar beneficios tan amplios como se espera fue incorporada en la Declaración de Hangzhou (2016): “Hacemos hincapié en que los beneficios del comercio y los mercados abiertos deben comunicarse al público en general de manera más eficaz y acompañarse de políticas nacionales apropiadas para garantizar que los beneficios se distribuyan ampliamente.”

de la primera potencia mundial “era una agenda escrita por y para las grandes empresas multinacionales, a expensas de los trabajadores y los ciudadanos comunes.” Así, el G20 terminó promoviendo una agenda comercial favorable a los intereses corporativos en donde los perdedores del comercio internacional fueron sistemáticamente negados e invisibilizados.

### **Hamburgo (2017) y Buenos Aires (2018)**

El triunfo de Trump y el giro radical en la posición de los Estados Unidos sobre comercio fue un *shock* para el G20. El primer choque se experimentó en la reunión de ministros de finanzas del G20 en Baden-Baden, Alemania, en marzo de 2017. Estados Unidos no estuvo dispuesto a dar el consenso para reiterar el mantra tradicional de “resistir el proteccionismo en todas sus formas” y se abrieron negociaciones por una redacción alternativa. Finalmente, en el comunicado de dicho encuentro se sostuvo: “Estamos trabajando para fortalecer la contribución del comercio a nuestras economías. Nos esforzaremos por reducir los desequilibrios globales excesivos, promover una mayor inclusión y equidad, y reducir la desigualdad en nuestra búsqueda del crecimiento económico.” Este enunciado (aparentemente propuesto por Canadá) realiza un llamado, lógico, a que el comercio sirva a objetivos económicos y sociales. No obstante, el nuevo texto fue tratado como un alarmante retroceso respecto del enunciado anterior, aun cuando dicho enunciado se refería al comercio como un fin en sí mismo y representaba una sobre-simplificación respecto del papel del proteccionismo y las negociaciones comerciales en el mundo.

Es preciso reconocer que, más allá de la gravedad y el enorme daño de las posiciones y acciones de la Administración Trump en prácticamente todos los órdenes –incluyendo la actual guerra comercial en ascenso–,

su negativa a convalidar mecánicamente el compromiso de “resistir el proteccionismo” forzó una revisión necesaria –y largamente postergada– de las posiciones comerciales del G20. Es llamativo que se haya requerido de un cataclismo político en los Estados Unidos para que los ministros de finanzas del G20 se animaran a dar tan sólo un paso retórico hacia aquellas políticas comerciales que responden a las realidades de la mayoría. Bajo este renovado espíritu, en la declaración adoptada meses después en Hamburgo (2017), los líderes del G20 reconocieron por primera vez aquello que los terremotos electorales a ambos lados del Atlántico Norte ya habían gritado a los cuatro vientos: “Reconocemos que los beneficios del comercio internacional y la inversión no se han compartido lo suficiente.” Y en función de este nuevo diagnóstico, los líderes asumieron que: “Es necesario que implementemos mejores mecanismos para que nuestros pueblos aprovechen las oportunidades y los beneficios de la globalización económica.”

A pesar de la falta de mención del “proteccionismo” en el comunicado de Baden-Baden, la presión de los miembros del grupo y el fuerte interés del anfitrión llevaron a reabrir la cuestión en la previa de la cumbre de Hamburgo. Luego de tensas y extensas negociaciones, los Sherpas del G20 acordaron un texto que logró ser aprobado por sus respectivos líderes:

Mantendremos abiertos los mercados tomando en cuenta la importancia de entornos de comercio e inversión recíprocos y mutuamente beneficiosos y el principio de no discriminación, y continuaremos luchando contra el proteccionismo incluyendo todas las prácticas comerciales desleales y reconoceremos el papel de los instrumentos de defensa comercial legítimos a este respecto.

Salta a la vista que solamente una redacción así de ambigua permitió que desde Ángela Merkel hasta Donald Trump suscribieran el texto. Cada país interpretó los resultados a

su conveniencia. Al comunicar los resultados de la cumbre, el liderazgo alemán celebró que el G20 reafirmó su compromiso histórico de “mantener los mercados abiertos” y “luchar contra el proteccionismo”. Aun con sus imprecisiones, el texto, en rigor, representa un giro discursivo significativo respecto al consenso previo. Una lectura alternativa podría fácilmente interpretar que el G20 por primera vez respaldó la apertura bajo condiciones comerciales balanceadas y que justificó el proteccionismo en respuesta a prácticas comerciales injustas.

Pero la retórica de los comunicados de líderes ha pasado a un segundo plano frente al contexto actual de escalada comercial entre las potencias. En línea con sus reiteradas amenazas, finalmente el gobierno estadounidense impuso un arancel del 25% al acero y uno del 10% al aluminio bajo la justificación de la defensa de su seguridad nacional, lo que desencadenó represalias equivalentes desde los países damnificados contra las exportaciones estadounidenses (entre ellos la Unión Europea, Canadá, México y Rusia). Esta decisión unilateral de Trump no sólo es contraria a las normas de la OMC, sino que representó una nueva bofetada al G20, que desde la cumbre de Hangzhou (2016) venía abordando el exceso de capacidad global en la industria siderúrgica a través de la negociación multilateral. No se trata de episodios aislados. Trump también ha amenazado con abandonar la OMC. Y la estrategia comercial unilateral de su Administración fue ratificada con el anuncio reciente de la Casa Blanca de imponer aranceles de 25% a bienes importados de China por un monto de 34.000 millones de dólares. China retrucó con la imposición de tasas del 25% a importaciones agrícolas estadounidenses por un monto equivalente.

La actual presidencia del G20, en manos de la Argentina, se ha limitado a observar con impotencia la estampida de medidas cruzadas entre sus miembros. El gobierno argentino ex-

cluyó deliberadamente la cuestión comercial de las prioridades de su presidencia del G20, en un ingenuo intento de eludir una de las principales áreas de confrontación con la Administración Trump. Sin embargo, la agenda comercial y de inversiones es un pilar central del G20 que la presidencia actual deberá tarde o temprano abordar.

### **3. La agenda de deuda del G20: de la crisis *subprime* al sobreendeudamiento global**

#### **Cumbre de Washington (2008)**

Como señalamos en la introducción, el G20 estrenó sus reuniones de líderes en plena implosión del mercado de hipotecas *subprime* en los Estados Unidos, una gigantesca burbuja financiera alimentada por el crecimiento descontrolado del endeudamiento privado, principalmente de los hogares. Según estima el FMI (2016c), la deuda bruta global del sector no financiero (tanto privado como público) se duplicó en términos nominales desde el año 2000 y en 2015 ascendió a 152 billones de dólares, lo que representa un ratio récord de 225% en relación al PIB mundial.

Si bien el endeudamiento ha crecido en forma continua desde comienzos de siglo, el inicio de la crisis es una bisagra en cuanto a la composición principal de la deuda: mientras que su expansión hasta 2008 se explica en gran medida por el endeudamiento del sector privado —especialmente de las familias— de los países avanzados y las grandes economías emergentes, entre 2008 y 2015 el componente más dinámico ha sido el endeudamiento del sector público, tanto en los países avanzados como en las economías emergentes y de bajos ingresos (FMI, 2016c y 2018)

La primera declaración del G20 en Washington reconoció al excesivo endeudamiento de la fase previa como uno de los elementos constitutivos de la crisis. En el comienzo de su tercer párrafo aquel primer comunicado de

líderes sostiene: “Durante el período de fuerte crecimiento global, creciente flujos de capitales y prolongada estabilidad (...) los participantes del mercado buscaron altos retornos sin una adecuada apreciación de los riesgos y fallaron en realizar apropiados ejercicios para comprender la situación financiera real de deudores.” En aquella instancia el foco del G20 no estuvo puesto en el endeudamiento en sí mismo, sino en la proliferación de los instrumentos financieros riesgosos y escasamente regulados que habían permitido el exceso de apalancamiento de los hogares.

Como resultado, el plan de acción establecido inicialmente por el foro en este plano se enfocó en aquellas reformas que permitieran una adecuada medición y percepción del riesgo, lo que permitiría a su vez robustecer el crédito para apuntalar el crecimiento económico. Esto implicó que no se buscó inducir una reducción del apalancamiento del sector privado sino poner al endeudamiento al servicio de la recuperación en un contexto de profunda recesión. El endeudamiento público, por su parte, tampoco estuvo presente en esta primera etapa de la agenda del G20.

### **De Londres (2009) a Antalya (2015)**

Los masivos programas de estímulo fiscal y monetario puestos en marcha para enfrentar la crisis no tardaron de reflejarse en crecientes déficit presupuestarios y aumentos en el nivel de endeudamiento público a nivel global. En el caso de los Estados Unidos, el peso de la deuda federal sobre el PIB se expandió de 68% en 2008 a 100,1% en 2015 (US Bureau of Public Debt, 2018). Según Ostry *et al.* (2015), el alto endeudamiento público en los países avanzados ha sido uno de los principales legados de la crisis financiera global: el *stock* de deuda pública de dichos países escaló 25 puntos del PIB entre 2008 y 2015. Este aumento fue mayormente motorizado por el endeudamiento de Portugal, Irlanda, Grecia y España (en esta época se acuñó el despectivo acrónimo PIGS)

antes del estallido de la crisis europea de 2011, aunque también fue relevante el aumento de la deuda pública en los Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña. En cambio, el sector privado de estas mismas economías redujo el ritmo de crecimiento de su deuda desde 2008, que incluso se estancó en los últimos años.

Pero el fenómeno de crecimiento de la deuda pública ha sido global. Los países emergentes, que habían reducido su endeudamiento público en aproximadamente 15 puntos del PIB entre 2002 y 2008, incrementaron dicho ratio en igual magnitud en los siete años posteriores al estallido de la crisis. Según un trabajo del McKinsey Global Institute (2015), sobre una muestra de 47 países, sólo nueve no aumentaron su endeudamiento público entre 2007 y 2014. En el caso del G20, todos sus miembros, con la excepción de la Argentina y la India, experimentaron aumentos relevantes de su ratio de deuda sobre PIB.

Este creciente nivel de endeudamiento fue uno de los argumentos utilizados por el G20 para revertir a partir de 2010-2011 el rumbo original basado en la coordinación multilateral de políticas contracíclicas de impulso a la demanda agregada en favor de un nuevo enfoque basado en la mal llamada “consolidación fiscal” y las “reformas estructurales”. Este fuerte giro hacia políticas de “austeridad” fue un error histórico y procíclico que contribuyó a la prolongada recesión en la Unión Europea y a la frágil recuperación global. Para peor, los bajos niveles de crecimiento derivados de las políticas de “austeridad” profundizaron, en lugar de aliviar, la insustentabilidad de las deudas soberanas. La situación fue especialmente seria en la zona euro, que cayó nuevamente en recesión en 2012, y experimentó recurrentes crisis de deuda en las economías de la periferia europea.

A pesar del preocupante crecimiento de los coeficientes de deuda/PIB, o quizás justamente por ello, la temática enfrentó notables resistencias en el G20, especialmente porque los

países europeos, en el ojo de la tormenta, buscaban limitar las referencias del G20 respecto de las tensiones y desequilibrios en la zona euro. Insólitamente, por temor a potenciales efectos negativos sobre “los mercados”, el G20 eludió por años un abordaje en profundidad de esta problemática. La cuestión de la deuda reingresó parcialmente a la agenda del G20 en la cumbre de San Petersburgo (2013), en que el grupo reconoció que: “los eventos de los últimos años han demostrado la importancia de la sostenibilidad de la deuda para todos.”

En la Cumbre de Brisbane (2014), por las gestiones de algunos países emergentes, especialmente de la Argentina, la temática de las deudas soberanas volvió a ocupar un espacio destacado en las deliberaciones del G20. Junto al crecimiento del endeudamiento público, en esta etapa tuvieron lugar sucesivos procesos de reestructuración de deudas soberanas que jerarquizaron la relevancia de la problemática en el foro (FMI, 2013). En 2012, Grecia ejecutó la reestructuración de deuda más grande de la historia y otros países también debieron encarar procesos similares, como Belice (2007, 2013), Jamaica (2010, 2013), St. Kitts and Nevis (2012), Grenada (2013), Ucrania (2015) y Puerto Rico (2017). Pero fueron los desarrollos en los tribunales estadounidenses vinculados al caso argentino los que marcaron un parteaguas en el tratamiento global del tema.

La Argentina saltó a los titulares de todo el mundo en junio de 2014 cuando, después de una década de litigio, la Corte Suprema de los Estados Unidos rechazó revertir una cuestionada decisión judicial contra el país que favorecía a un grupo minoritario de tenedores de bonos argentinos en *default* conocidos como “fondos buitres”. Luego del *default* de 2001, la Argentina reestructuró su deuda en bonos hasta llegar a un acuerdo –con una quita significativa– con el 92,4% de los acreedores. Pero ciertos tenedores de bonos en *default* rechazaron dichos canjes de deuda y decidieron

litigar contra el país en el Distrito de Nueva York, con el objetivo de cobrar la totalidad de la suma original más intereses y punitivos. La decisión de la Corte Suprema de 2014 ratificó el resultado favorable a los fondos buitres en todas las instancias judiciales estadounidenses y dejó firme una inédita interpretación sobre la cláusula *pari passu* que impedía a la Argentina realizar los pagos regulares a sus bonistas reestructurados (López y Nahón, 2017).

Al fallar a favor de los fondos buitres, los tribunales estadounidenses otorgaron una poderosa herramienta a los bonistas minoritarios para sabotear las reestructuraciones de deuda soberana en el futuro, poniendo en riesgo la sustentabilidad de la deuda pública y, por tanto, la sustentabilidad de los procesos de crecimiento. No se trató de un fallo aislado, sino del último eslabón en un proceso de creciente litigiosidad contra los Estados soberanos por parte de fondos de inversión cada vez más sofisticados y atomizados que comenzó en la década del ochenta con la erosión de la inmunidad soberana (Blackman y Mukhi, 2010; Bucheit, 2013; Schumacher *et al.*, 2018). Las graves implicancias sistémicas del caso argentino motivaron la discusión sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana en el seno del G20, el FMI y las Naciones Unidas. Quedó en evidencia que cualquier país puede estar sujeto a este tipo de ataques especulativos y que se trataba de un problema global que requería de una solución global.

En Brisbane (2014), el G20 se refirió por primera vez a los desafíos que genera la litigiosidad y a la necesidad de “fortalecer el orden y la previsibilidad de los procesos de reestructuración de deuda soberana.” A su vez, el comunicado adoptado celebró el trabajo en marcha para enfrentar dicha litigiosidad mediante el fortalecimiento de cláusulas contractuales y encomendó a las autoridades económicas que siguieran avanzando en el tema. Fue un importante logro diplomático para la Argentina. Específicamente, el G20 promovía la inclu-

sión de cláusulas conocidas como “anti-buitre” en los contratos correspondientes a las nuevas emisiones de deuda soberana, de modo de protegerlas frente a los posibles ataques judiciales de fondos especulativos en el futuro. Dichas cláusulas fueron desarrollada por la *International Capital Markets Association* (ICMA) como consecuencia del desenlace judicial del caso argentino e incluían la reescritura mejorada de la cláusula *pari passu* y las cláusulas de acción colectiva (CACs) (FMI, 2015)<sup>8</sup>.

Además del liderazgo de algunos países emergentes (la Argentina, Brasil, Rusia, China, Sudáfrica), el tema también fue impulsado en el G20 por Francia, cuyo interés en los procesos de reestructuración de deuda está asociado al rol protagónico del país galo en las renegociaciones de deudas bilaterales en el marco del Club de París. De hecho, en reiteradas ocasiones Francia destacó la necesidad de reforzar las acciones colectivas para prevenir las conductas no cooperativas en los procesos de reestructuración de deuda.

En septiembre de 2015, el FMI presentó a los ministros de finanzas del G20 un documento sobre la evolución de la utilización de las cláusulas “anti-buitre” en los bonos soberanos. Si bien el FMI reafirmó el camino de modificación de las cláusulas contractuales en curso, también alertó sobre la existencia de un

*stock* de deuda en aumento que no incluye las cláusulas mejoradas y que pueden debilitar los procesos de reestructuración de deuda en el futuro (FMI, 2015).

En la reunión de líderes de Antalya (2015), el G20 reafirmó la pertinencia del tema en la agenda financiera internacional con un lenguaje muy similar al del año anterior, agregando el pedido expreso al FMI de continuar promoviendo el uso de mejores cláusulas contractuales. Durante ese año, en paralelo al proceso en el G20, la Argentina y el G77 + China impulsaron el tratamiento de esta problemática desde una óptica diferente – complementaria– en las Naciones Unidas. En la Asamblea General de dicha organización se hizo hincapié no ya solamente en la mejora de las cláusulas contractuales, sino en avanzar en un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de deuda soberana que permitiera resoluciones más ordenadas, previsibles, justas y sustentables. Luego de arduas negociaciones, dicha iniciativa culminó con la aprobación en septiembre de 2015 –con 136 votos a favor, 41 abstenciones y 6 votos negativos– de una resolución histórica que estableció nueve principios básicos a tener en cuenta en los procesos de reestructuración de deuda soberana. Cabe destacar que la amplia mayoría que apoyó el abordaje de las Naciones Unidas en favor de un marco jurídico multilateral no se reflejó en el G20, ya que diez de los países miembros se abstuvieron o votaron en contra en la ONU (principalmente los países avanzados: Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Japón y Reino Unido)<sup>9</sup>. Esto explica el énfasis del G20 en el rol del FMI y el enfoque centrado en la mejora de las cláusulas contractuales tal como se expresó en los Comunicados de Líderes de 2014 y 2015.

---

8 Textualmente, en la sección correspondiente a próximos pasos de dicho comunicado de 2014, se sostuvo que: “Teniendo en cuenta los desafíos que plantea la litigiosidad y para fortalecer el orden y la previsibilidad del proceso de reestructuración de deudas soberanas, celebramos el trabajo internacional sobre cláusulas mejoradas de acción colectiva y *pari passu*. Llamamos a que sean incluidas en las emisiones internacionales de bonos soberanos y alentamos a la comunidad internacional y al sector privado para que promuevan activamente su uso” (G20, 2014).

---

9 Australia, Corea, Francia, Italia y México fueron los países del G20 que se abstuvieron. Ver Guzman *et al.* (2016) y UNCTAD (2015).

## De Hangzhou (2016) a Buenos Aires (2018)

Como resultado de los cambios políticos ocurridos en Brasil y, especialmente en la Argentina, la preocupación por la reestructuración de las deudas soberanas dejó de tener desde 2016 un lugar en la agenda (y las declaraciones) propias de los líderes del G20, aunque sí se mantuvo en los comunicados –más bien de carácter técnico– de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales. Por ejemplo, en su reunión de abril de 2016, los ministros manifestaron que: “Para facilitar procesos de reestructuración de la deuda soberana más ordenados, oportunos y predecibles, estamos trabajando para fomentar un mayor diálogo entre los acreedores y deudores oficiales y para promover la incorporación de cláusulas contractuales mejoradas en los bonos soberanos.”

Si bien el ratio promedio de deuda pública sobre PIB tanto en los países avanzados (105%) como emergentes (50%) se ubica en niveles históricos récord la preocupación por los crecientes niveles de endeudamiento soberano sólo ha regresado de manera gradual, y claramente insuficiente, a la agenda del G20. El comunicado de líderes de 2016 solamente marcó la necesidad de mantener el ratio de deuda a PIB en niveles sustentables, fórmula que se repitió en la cumbre de líderes de Hamburgo (2017) eludiendo, una vez más, un abordaje riguroso de la tendencia actual al sobre-endeudamiento soberano.

Bajo la presidencia argentina actual (2018), a pesar de la vocación escurridiza de las autoridades argentinas, el tema parece escalar posiciones en la agenda, al menos a nivel de reuniones de ministros de finanzas y bancos centrales. Por caso, en el comunicado de la reunión de marzo pasado en Buenos Aires, a instancias del FMI, se señaló no sólo la necesidad de mantener los *stocks* de deuda en niveles sustentables, sino que se planteó la preocupación por algunas problemáticas específicas en relación al endeudamiento ex-

cesivo sobre todo en países de bajos ingresos. La reversión en los flujos de capitales en marcha frente al alza de las tasas de referencia en los Estados Unidos impone crecientes riesgos sobre los países emergentes que se han endeudado notoriamente en los últimos años –entre ellos por supuesto la Argentina–, por lo que es esperable que dicha problemática sea abordada en el G20. No obstante, todo indica que, al menos por ahora, se trata puramente de alertas discursivas, porque la tendencia al sobreendeudamiento no sólo no cesa sino, lamentablemente, se profundiza.

## Conclusiones

El análisis previo expone trayectorias diferenciales para cada una de las temáticas abordadas. En materia de regulación financiera, el G20 delineó un camino progresivo respecto de los estándares y prácticas regulatorias vigentes con anterioridad al colapso financiero de 2008, pero la implementación de dichos acuerdos fue solamente parcial. En los hechos, por lo tanto, se reafirmó la vigencia de altos niveles de desregulación financiera tanto a escala internacional como en las principales plazas nacionales. La reforma en la gobernanza de los organismos financieros internacionales (FMI y cuerpos de regulación y supervisión financiera) para aumentar la voz y el voto de los países emergentes ha sido un paso en la dirección correcta, pero su implementación tardía y su dimensión marginal no ha tenido un impacto sustantivo en la orientación de las políticas.

En materia comercial, la prédica liberalizadora cuasi-religiosa propia del G7 fue abrazada y potenciada por el G20, que adoptó una visión excesivamente demonizada sobre las nuevas medidas proteccionistas, pero nunca reconoció ni abordó el doble estándar vigente en el seno del sistema multilateral de comercio, que perjudica desproporcionadamente a las economías emergentes y en desarrollo. La presión de los países emergentes logró retener

en la agenda el compromiso del G20 de finalizar la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC con un resultado ambicioso y equilibrado, pero la parálisis del sistema multilateral que caracterizó a los últimos años, bloqueó todo progreso real en esta dirección.

Finalmente, en materia de deuda, el G20 ha sido consistente en alertar tempranamente sobre los riesgos del sobreendeudamiento tanto público como privado para la sustentabilidad del crecimiento, aunque no ha logrado ni siquiera aligerar la tendencia a la financierización, la creciente vulnerabilidad externa de los países emergentes y la gestación de una nueva burbuja especulativa en el Norte. Si bien ha sido valioso el aporte de los países emergentes para jerarquizar el trabajo sobre los mecanismos de restructuración de deudas soberanas, el enfoque elegido por el G20 sigue colocando desproporcionalmente la responsabilidad de dichos procesos en los actores de mercado y la incorporación de las cláusulas anti-buitre permanece rezagada.

En síntesis, la incorporación de los países emergentes a las altas esferas de la gobernanza mundial tuvo una influencia positiva en ciertas áreas de su interés, pero no modificó la orientación central de las políticas promovidas previamente por el G7. El G20 tuvo su mayor contribución en 2008 cuando selló un acuerdo multilateral para estimular a las grandes economías de manera coordinada, ayudando a contener la crisis financiera. Sin embargo, el rumbo se revirtió a partir de 2010-2011 cuando se impuso la “consolidación fiscal” (políticas de austeridad), quitándole continuidad a las políticas activas de apoyo a la recuperación.

El G20 terminó convalidando en los hechos la tríada de liberalización, desregulación y financierización que, salvo honrosas excepciones, dominó la economía global en las últimas décadas. La agenda estuvo excesivamente influenciada por las grandes instituciones bancarias y las corporaciones multinacionales, que encontraron a través de los representantes

de ciertas potencias, y de organismos como el FMI y la OMC, una forma de avanzar sus propios intereses en la órbita internacional. Mientras los ganadores de esta tríada promocionaban su recetario neoliberal por el mundo, los perdedores de la hiperglobalización fueron invisibilizados y acallados.

Es cierto que, conforme la crisis se extendió, y agravó sus consecuencias en materia laboral y social, el G20 incorporó dicha cuestión a su agenda. Durante las cumbres de Cannes (2011), San Petersburgo (2013) y, especialmente, Antalya (2015), la preocupación por el desempleo, el estancamiento salarial y el aumento de la desigualdad fueron ganando centralidad en la agenda del G20, a instancias de economías emergentes como la Argentina, Brasil, Sudáfrica, Rusia, Turquía, China y, tímidamente, algunas avanzadas como los Estados Unidos y Francia. También la desigualdad de género en materia laboral apareció por primera vez entre las preocupaciones del G20. La economía global había ingresado en una dinámica de crecimiento moderado, frágil y claramente insuficiente para resolver las problemáticas de distribución desigual del ingreso y del mercado de trabajo. Los líderes realizaron entonces llamamientos en favor de una economía más “inclusiva” y el G20 elaboró una serie de recomendaciones de políticas activas para revertir estas tendencias (G20, 2015). Sin embargo, dichas políticas fueron ignoradas por la mayoría de las naciones del G20 que, en cambio, reafirmaron la tríada neoliberal y se entregaron a las promesas de la vieja teoría del derrame.

Hoy, a una década de su consagración como foro de Jefes/as de Estado, el G20 desembarca en América Latina debilitado, cuestionado y fracturado. Debilitado, porque las posiciones unilaterales y amenazantes del presidente de los Estados Unidos devalúan a diario la relevancia e influencia del sistema multilateral en todos los órdenes. Cuestionado, porque los terremotos electorales anti sistema

a ambos lados del Atlántico Norte expresaron un fuerte rechazo al *establishment* y a los principios de libre mercado y apertura económica. Fracturado, porque la guerra comercial en curso enfrenta abiertamente a los principales miembros del G20 con represalias comerciales que escalan a diario y echan por tierra uno de los compromisos fundacionales del foro.

La actual presidencia del G20, en manos de la Argentina, se ha limitado a observar con impotencia la estampida de medidas retaliatorias entre sus miembros. La labor de liderar el G20 supera con creces el calibre del gobierno argentino, que se mantiene atrapado en su propia espiral económica descendente y cuya incapacidad de conducción del grupo añade acefalía e incertidumbre a la compleja situación actual. El gobierno argentino excluyó deliberadamente la cuestión comercial de las prioridades de su presidencia del G20, bajo la ilusión de que podría eludir este debate de alto voltaje relleno en cambio las reuniones con títulos vistosos como “el futuro del trabajo”, “infraestructura para el desarrollo” y “un futuro alimentario sostenible.” Pero, más allá del voluntarismo, la agenda comercial y de inversiones es un pilar central del G20 que la guerra tarifaria actual no cesa de dinamitar.

Frente a esta crisis, el futuro del G20 se debate entre la conflictividad y la intrascendencia (Nahón y Polaski, 2017). Si la mayoría de los mandatarios insiste con aferrarse a posiciones irreconciliables –unos insistiendo con el *status quo* previo y Trump reafirmando su enfoque unilateral–, la próxima Cumbre de Buenos Aires podría ser un nuevo escenario para el enfrentamiento cara a cara, en sintonía con la cumbre del G7 en Quebec. El anfitrión, frente a esta perspectiva, buscará promover las (pocas) áreas de consenso y eludir los cuestionamientos en marcha al libre comercio y el orden liberal. Dicha estrategia, de funcionar, acentuará la declinante gravitación del foro y su distancia de las serias problemáticas que aquejan a la población mundial.

También hay, al menos, otro escenario posible. Aquel en donde quienes gobiernan el 80% de la economía mundial enfrentan las evidentes falencias de la hiperglobalización y deciden refundar su cooperación bajo un rumbo nuevo, alternativo. A pesar de sus limitaciones, el G20 ofrece una plataforma de diálogo multilateral al máximo nivel político que es especialmente necesaria en un contexto de tensiones geopolíticas, incertidumbre y auge de los autoritarismos a nivel global. Dicho rumbo nuevo implicaría crear una nueva forma de multilateralismo que sirva directamente a los intereses nacionales, reconociendo que el camino al desarrollo sustentable implica rejerarquizar las políticas nacionales para la construcción de sociedades más inclusivas e igualitarias. Un G20 alternativo implicaría, claro está, abandonar la tríada de liberalización, desregulación y financierización.

Para ello, resulta esencial avanzar en la implementación de una arquitectura financiera internacional que permita una verdadera coordinación entre naciones, de manera que los flujos de capitales transfronterizos no resulten desestabilizadores y fortalezcan los procesos de financiamiento para el desarrollo. Esquemas supranacionales que permitan a los Estados lidiar con situaciones de sobreendeudamiento deben estar también incluidos en los acuerdos financieros globales. A su vez, el mantra del libre comercio debe ser reemplazado por políticas comerciales que permitan integrar y complementar productivamente los espacios nacionales, sin cercenar el desarrollo y respetando la soberanía nacional. Las políticas de “consolidación fiscal” y reforma estructural deben dejar su lugar a políticas de desarrollo del mercado interno y regional, vía inversión en infraestructura, política industrial y desarrollo científico-tecnológico. Un esquema alternativo también implicaría revertir los actuales procesos de desregulación laboral en favor de políticas de redistribución progresiva del ingreso que fortalezcan la demanda agre-

gada y la igualdad. Para ello, es clave recuperar capacidad y recursos estatales, lo que exige dar máxima jerarquía a la lucha contra los paraísos fiscales y la elusión y evasión fiscal a nivel doméstico e internacional.

En definitiva, la profunda crisis actual ofrece también una impensada oportunidad: la de reconstruir la cooperación internacional con eje en el desarrollo sustentable, sobre los valores de solidaridad, democracia e igualdad. Si los mandatarios del G20 no están a la altura de estas exigencias históricas, y todo indica que no lo están, será entonces necesario que las grandes mayorías del mundo refunden los términos de su cooperación internacional. Será, ojalá, la hora de los pueblos: será la hora del Pueblo-20.

## Referencias bibliográficas

- Ansty, C. (2018). *Fed Study Shows U.S. Hikes Hit High-CPI Emerging Markets Hardest*, *Bloomberg*. 11 de mayo. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-11/fed-study-shows-u-s-hikes-hit-high-cpi-emerging-markets-hardest>
- Blackman, J. y Mukhi, R. (2010). The Evolution Of Modern Sovereign Debt Litigation: Vultures, Alter Egos, And Other Legal Fauna. *Law and Contemporary Problems*. Vol. 73, 47-61.
- Borio, C. y Disyatat, P. (2010). Unconventional monetary policies: an appraisal. *The Manchester School*. Vol. 78 (s1). También disponible en: *BIS Working Papers*. Núm. 292, noviembre de 2009, 53-89.
- BRICS (2012). *Brics Trade Minister's Statement: Puerto Vallarta, México*. Disponible en: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=82384>
- Buchheit, L. (2013). Sovereign debt restructurings: the legal context. *Bank for International Settlements Papers*. N° 72, 107-111.
- Carrera, J. (2018). *El futuro del G20. Un viaje a la intrascendencia con muchas escalas*, disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/323915076\\_El\\_futuro\\_del\\_G20\\_Un\\_viaje\\_a\\_la\\_intrascendencia\\_con\\_muchas\\_escalas](https://www.researchgate.net/publication/323915076_El_futuro_del_G20_Un_viaje_a_la_intrascendencia_con_muchas_escalas)
- Chey, H. (2015). Changing Global Financial Governance International Financial Standards and Emerging Economies since the Global Financial Crisis. *Center for International Governance Innovation, New Thinking and The New G20, Paper*. Num. 1, 1-13.
- Chey, H. (2013). Why Did the US Federal Reserve Unprecedentedly Offer Swap Lines to Emerging Market Economies during the Global Financial Crisis? Can We Expect Them Again in the Future? National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, January. *GRIPS Discussion Paper*. Num. 11, 18, 1-15.
- Chodor, T. (2017). The G-20 Since the Global Financial Crisis: Neither Hegemony nor Collectivism. *Global Governance*. 23, 205-222.
- Dalle, D.; Fossati, V. y Lavopa, F. (2013). Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo: trazando los límites de las visiones liberales de inserción a la economía global. *Revista Argentina de Economía Internacional, CEI*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina, Núm. 2, 3-16. Disponible en: <http://www.cei.gov.ar/es/pol%C3%ADtica-industrial-y-el-eslab%C3%B3n-perdido-en-el-debate-de-las-cadenas-globales-de-valor>
- Dexheimer, E. (2018). *Trump Signs Biggest Rollback of Bank Rules Since Dodd-Frank Act*, *Bloomberg*, 24 de mayo. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-24/trump-signs-biggest-rollback-of-bank-rules-since-dodd-frank-act>
- Drezner, D. (2014). The System Worked: Global Economic Governance during the Great Recession. *World Politics*. Vol. 66, Num. 1, 123-164.
- Duchaine, I.; Dzhaha, K; y Supeene, J. (2015). *Cross-Border Resolution Of Financial Firms*. Policy Brief, CIGI Graduate Fellow Series. Disponible en: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/graduate\\_fellows\\_pb\\_no.6.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/graduate_fellows_pb_no.6.pdf)

- FMI (2012). *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2013). *Sovereign Debt Restructuring - Recent Developments and Implications For The Fund's Legal And Policy Framework*, IMF Policy Papers, 26 de abril, Washington. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf>
- FMI (2015). *Progress Report On Inclusion of Enhanced Contractual Provisions In International Sovereign Bond Contracts*, IMF Policy Papers, 17 de septiembre, Washington. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/01/13/PP5085-Inclusion-of-Enhanced-Contractual-Provisions-in-intl-Sovereign-Bond-Contracts>
- FMI (2016a). *Increasing Resilience to Large and Volatile Capital Flows: The Role of Macroeconomic Policies*, IMF Policy Papers, 5 de julio, Washington. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/07/05/pp060217-increasing-resilience-to-large-and-volatile-capital-flows>
- FMI (2016b). *Toward A More Resilient Global Financial Architecture*. IMF Working Paper, noviembre, Washington. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-Germany-IMF-toward-a-more-resilient-global-financial-architecture.pdf>
- FMI (2016c). *Debt: Use it Wisely*, IMF Fiscal Monitor Washington.
- FMI (2018). *Capitalizing on good times*, IMF Fiscal Monitor, Washington.
- G20 (2000). *Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*. Montreal. 24 y 25 de octubre. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- G20 (2008). *Declaración de la Cumbre de Líderes, 15 de noviembre*. Washington. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2009). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 24 y 25 de septiembre. Pittsburgh, disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2010). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 11 y 12 de noviembre. Seúl. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2011). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 3 y 4 de noviembre. Cannes. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2011). *Coherent Conclusions for the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences, as endorsed by G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. October 15.
- G20 (2012). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 18 y 19 de junio. Los Cabos. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2013). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 5 y 6 de septiembre. San Petesburgo. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2014). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 15 y 16 de noviembre. Brisbane. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2015). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 15 y 16 de noviembre. Antalya. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2016). *Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*. Washington. 15 de abril. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- G20 (2016). *Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*. Shanghai. 27 de febrero. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- G20 (2016). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 4 y 5 de septiembre. Hangzhou. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- G20 (2017). *Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*. Baden.

- 18 de marzo. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- G20 (2017). *Declaración de la Cumbre de Líderes*. 7 y 8 de julio. Hamburgo. Disponible en: <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- Gallagher, K. (2015). *Ruling capital. Emerging markets and the Reregulation of cross-border finance. A volume in the series Cornell Studies in Money Edited by Eric Helleiner and Jonathan Kirshner*. Cornell: Cornell University Press.
- Global Trade Alert (2017). *The 21st Global Trade Alert Report: Will Awe Trump Rules?* Disponible en: <https://www.globaltradealert.org/reports/42>
- Gobierno de los Estados Unidos de América (2012). *Escrito Amicus Curiae (en respaldo de la apelación de la República Argentina)*. Presentado ante el Tribunal de Apelaciones de EE.UU. para el Segundo Circuito (Nueva York) en el caso NML vs. República Argentina. Caso: 12-105.
- Guzman, M. y Stiglitz, J. (2018). Las raíces de la crisis sorpresa en Argentina. *Project Syndicate*. 5 de junio. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/argentina-currency-crisis-lessons-by-martin-guzman-and-joseph-e--stiglitz-2018-06/spanish>
- Guzman, M.; Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (Eds.). (2016). *Too Little, too late. The quest to resolve sovereign debt crises*. New York: Columbia University Press.
- Helleiner, E. (2014). *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. Vol. 20, Num. 3, 375-388.
- James, D. (2018). Un vistazo a la 11a Conferencia Ministerial de la OMC, 25/04/2018. *Revista América Latina en Movimiento: Tensiones e impases en la OMC*. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/192490>
- Kapstein, E. (1994). *Governing the global economy*. Harvard: Harvard University Press.
- Krugman, P. (2014). Dodd-Frank Financial Reform is working. *New York Times*. 3 de Agosto. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2014/08/04/opinion/paul-krugman-dodd-frank-financial-reform-is-working.html>
- López, P. y Nahón, C. (2017). The growth of debt and the debt of growth. Lesson from the case of Argentina. *Journal of Law and Society*. Vol. 44, Issue 1, 99-122.
- McKinsey Global Institute (2015). *Debt and (not too much) deleveraging*, McKinsey and Company, febrero.
- Mishkin, F. (2011). Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis. *NBER Working Paper*. Num. 16755. Cambridge.
- Nahón, C. (2018). América latina en el G-20: continuidades y rupturas de la agenda regional (2008-2018). *Voces en el Fénix*. Año 8, Núm 67, 33-41. Disponible en: <http://www.voce-senelfenix.com/content/am%C3%A9ricalatina-en-el-g-20-continuidades-y-rupturas-de-la-agenda-regional-2008-2018>
- Nahón, C. y Polaski, S. (2017). *¿Irrelevancia o cambio de rumbo? Página 12*. 7 de julio. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/48569-irrelevancia-o-cambio-de-rumbo>
- Ocampo, J. A., Kregel, J. y Griffith-Jones, S. (Eds.). (2007). *International Finance and Development*. London: Zed Books.
- OMC (junio 2016). *G20 trade restrictions reach highest monthly level since the crisis, Report on Recent Trade Developments*. Disponible en: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/trdev\\_21jun16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_21jun16_e.htm)
- OMC (abril 2018). Strong trade growth in 2018 rests on policy choices. *Comunicado de Prensa*. Disponible en: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres18\\_e/pr820\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm)
- Ostry, J. D.; Atish R. Ghosh, and Espinoza, R. (2015). *When Should Public Debt Be Reduced?*, IMF Staff Discussion Note, 15/10.
- Rodrik, D. (2016). Put Globalization to Work for Democracies. *New York Times*. 17/9/2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html>

- Roubini, N. (2015). How a Fed rates rise creates issues for emerging markets? *The Guardian*. 30 de junio. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2015/jun/30/fed-rates-hike-emerging-markets-nouriel-roubini>
- Schumacher, J., Trebesch, Ch. y Enderlein, H. (2018). Sovereign defaults in Court. *CESifo Working Paper Series 6931*, CESifo Group Munich.
- Stiglitz, J. (2017). Globalisation: time to look at historic mistakes to plot the future. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2017/dec/05/globalisation-time-look-at-past-plot-the-future-joseph-stiglitz>
- Stiglitz, J., Ocampo, J. A. Spiegel, S.; Ffrench-Davis, R. y Nayyar, D. (2006). *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*. London: Oxford University Press.
- Torres, C. (2018). Fed on track to hike rates regardless of emerging market woes. *Bloomberg*. 7 de junio. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-07/fed-on-track-to-raise-rates-regardless-of-emerging-market-woes>
- Tussie, D. y Curran, L. (2010). Crisis y Proteccionismo de Rescate: Algunas Tendencias, Observatorio del G20. *Documento de trabajo*. Núm. 47. Buenos Aires: Área de Relaciones Internacionales. FLACSO Argentina. Disponible en: [http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/FLA\\_Cubierta\\_47.pdf](http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/FLA_Cubierta_47.pdf)
- Wade, R. H. (2011). Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank and the IMF. *Politics and Society*. 39, Num. 3, 347-378.
- UNCTAD/WTO/OECD (2017). *Reports on G20 Trade and Investment Measures. 18<sup>th</sup> Report*. Disponible en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad\\_oecd2016d18\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd2016d18_en.pdf)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2015). *Sovereign Debt Workouts: Going Forward*. Naciones Unidas, UNCTAD, Abril.
- US Bureau of Public Debt (2018). Public Debt Reports, *TreasuryDirect*. US Department of the Treasury, Washington. Disponible en: <https://treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd.htm>

**Para citar este Artículo de investigación:**

López, Pablo J. y Nahón, C. (2018). Una década de G20: De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización. ¿Hay futuro para el G20? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 37-60.

# La dimensión económica del G20.

## *Dinámicas, actores y agenda del B20*

*The economic dimension of the G20.  
Actors, dynamics and agenda of the B20*

Por Nicolás Comini\* y Tomás González Bergez\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2018.  
Fecha de Aceptación: 06 de agosto de 2018.

### RESUMEN

El artículo de investigación analiza las dinámicas, mecanismos y actores en torno a uno de los principales grupos de afinidad del Grupo de los 20 (G20), el llamado Business 20 (B20). Superando al G7/G8 en representatividad global y avanzando sobre su mandato original de hacer frente a la crisis económica y financiera del año 2008, la agenda del G20 contempla un temario que es amplio y ambicioso. Más aún si se tiene en cuenta que los ejes de trabajo del Grupo se estructuran sobre asuntos donde los intereses de los Estados suelen ser controversiales y usualmente contrapuestos. Dicho esto, a continuación, se indaga la forma en la que el B20 incide en la estructuración de la agenda económica del Grupo en lo que hace al cumplimiento de sus objetivos centrales.

**Palabras clave:** *G20, B20, Gobernanza.*

### ABSTRACT

The article analyzes the dynamics, mechanisms and actors related to one of the most important engagement groups within the Group of 20 (G20), the so-called Business 20 (B20). Going beyond the G7 / G8 in global representation and advancing on its original mandate to face the economic and financial crisis of 2008, the agenda of the G20 contemplates a broad and ambitious agenda. Even more so if we take into account that the Group's main axes are structured on issues where the interests of the different States are usually controversial and opposed. The article explores the way the B20 affects the structuring of the Group's economic agenda in terms of compliance with its central objectives.

**Keywords:** *G20, B20, Governance.*

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Master en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador. Correo electrónico: nicolas.comini@usal.edu.ar

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina, con participación en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po. Paris. Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador. Correo electrónico: tgbergez@usal.edu.ar

## Introducción

El G20 representa una de las instituciones con mayor participación en la construcción de la “nueva gobernanza económica mundial” actual (Steinberg, 2014; Ocampo, 2015). No sólo aborda cuestiones económico-financieras, sino también de inversiones, de políticas de empleo y de mercado de trabajo, relativas a oportunidades y desafíos de la tecnología digital, al cambio climático, a la agricultura o a la salud global (Martens, 2017).

El Grupo cobró especial atención entre los años 2008 y 2009 cuando, mediante la aplicación de políticas expansionistas coordinadas en sucesivas cumbres de Estado, pudo avanzarse en la contención de la crisis mundial continuara, aminorando el impacto perjudicial que la recesión producía en las principales economías y mercados del mundo. El éxito de las medidas adoptadas fue interpretado por algunos sectores como una victoria política a favor del Grupo en tanto órgano promotor de la cooperación económica internacional y gestor de respuestas globales a los principales retos que la globalización y la falta de una gobernanza compartida proponían (Ocampo, 2015; Steinberg, 2014).

De esta manera, y bajo la premisa de “reformar la arquitectura global para satisfacer las necesidades del siglo XXI”, el G20 cristalizó su posicionamiento en el marcador de las instituciones internacionales de gobierno, reuniendo en su seno a los “jugadores más importantes del mundo” para cumplir con su objetivo central: un crecimiento sostenible, fuerte y equilibrado (Grupo de los 20, 2009, párr. 18).

Ahora bien, la legitimidad de la plataforma fue velozmente puesta en consideración. La falta de eficacia que experimentó a la hora de poner en marcha las reformas que el sistema económico-financiero demandaba y el hecho de que la composición de su membresía excluyera a la gran mayoría de los países en desarrollo y no contemplara a los menos desarrollados económicamente, le dieron al G20 caracterís-

ticas más cercanas a un “multilateralismo de élite” o un “minilateralismo”, que a una institución de representatividad global (Ocampo, 2015; Miranda, 2017; Louis, 2014).

Más allá de la complejidad de su agenda y de los cuestionamientos respecto a su representatividad, el G20 se consagró como el principal foro mundial de toma de decisiones al combinar la participación de los veinte países de *mayor* importancia geopolítica, así como económica, del globo. De esta manera, se vuelve casi indiscutible que las normas, reglas, recomendaciones y objetivos que se debaten al interior de su estructura resultan altamente relevantes para el tablero geoeconómico (político e institucional) internacional.

A partir de su (re)lanzamiento en el año 2009, el G20 logró montar una estructura compleja e integral, la cual ha sido escasamente estudiada (Martens, 2017; Louis, 2014). Segmentado en diversos “grupos de afinidad” o “grupos de compromiso” paralelos que abogan por la construcción de agendas y consensos en materia de empleo (L20), género (W20), juventud (Y20), desarrollo de ciencia (S20), negocios (B20) o sociedad civil (C20 o T20), el G20 buscó asistir a través de sus espacios a las principales demandas y necesidades propias de la gobernanza mundial (Alexander & Löschmann, 2016). En ese contexto, y en lo que refiere a la articulación entre las partes de su estructura orgánica, mucho menos estudiado ha sido, incluso, el funcionamiento, impacto y relevancia de algunos de sus principales componentes.

El presente artículo de investigación pretende contrarrestar esta tendencia y a tales fines se concentra en un aspecto central: la agenda económica del G20, fundamentalmente articulada por el “grupo de trabajo” Business 20 o B20. Éste último espacio constituye en la actualidad una de las más influyentes estructuras al interior del Grupo (Alexander & Löschmann, 2016). Creado en 2010, el B20 representa la comunidad

empresarial internacional en el contexto del G20 y reúne en su interior tanto a los líderes de negocios de todos sus países como a representantes de cámaras empresariales, corporaciones, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y representantes de la sociedad civil (G20, 2018).

Bajo la consigna de conformar “una plataforma significativa para que la comunidad empresarial internacional participe en la gobernanza económica mundial, así como en la regulación económica y comercial internacional”, el B20 desarrolla recomendaciones conjuntas al G20 a través del prisma de negocios. Dicho esto, el potencial del B20 radica en los mecanismos institucionales que ofrece para convocar y promover el debate entre líderes empresariales representantes de las principales potencias económicas mundiales, con el fin de diseñar estrategias para un crecimiento económico global (Martens, 2017).

En virtud de lo anteriormente expuesto, este artículo analiza el rol del G20 en el marco de las denominadas teorías de gobernanza mundial y cooperación para el desarrollo. A partir de ello, se estudian las principales dinámicas, mecanismos y actores que en el seno del B20 estructuran la agenda económica del Grupo en favor del cumplimiento de sus objetivos centrales. A tales fines, las siguientes páginas se estructuran en tres apartados. En la primera sección, se presentan algunos debates relevantes sobre la gobernanza global y el surgimiento del G20 en tanto nueva estructura institucional. Allí se da cuenta de la necesidad de encontrar denominadores comunes entre quienes abogan a favor del mantenimiento del *status quo* actual en materia de gobernabilidad mundial, entre los que sostienen que la falta de eficacia y de representatividad del Grupo atenta contra un desarrollo sostenible y entre aquellos que defienden que, si bien la presente estructura de gobernanza actual podría ser considerada como provechosa, aún le caben modificaciones sustantivas para encau-

sarse hacia un crecimiento sólido a largo plazo. La segunda sección examina en detalle los actores, dinámicas y mecanismos de los que el Foro Business 20 se vale para cumplir sus fines, a partir del análisis de los documentos oficiales de dicho grupo y de la bibliografía al mismo referida. Por último, el artículo concluye retomando las ideas centrales planteadas, al mismo tiempo que se introducen algunas de las virtudes y desafíos del B20 para poder cristalizarse como el principal foro de negocios global.

### **Crisis de la globalización y la cooperación internacional. Debates y perspectivas en torno al G20**

La crisis económico-financiera por la que atravesó el mundo a partir del año 2008 trajo consigo recuerdos de décadas pasadas. La excesiva especulación, los problemas de liquidez, la caída de los mercados bursátiles y la depreciación de las monedas más fuertes del globo, puso en boca de los más destacados estudiosos y referentes de la economía la idea de una *nueva* “Gran Recesión” (Stiglitz, 2010; Pickety & Saez, 2013).

Los efectos de la denominada “crisis de las hipotecas *subprime*” –tales como las tendencias hacia una recesión mundial, la contracción generalizada del comercio internacional o el largo período de quasi-estancamiento de las economías centrales–, tuvieron costosas consecuencias en los indicadores sociales, económicos y políticos a nivel mundial (Bárcena, 2015). Sumado a ello, el veloz incremento de la desigualdad producto de la concentración del ingreso y la riqueza y el aumento en los niveles de desempleo, pobreza e indigencia (Rosales, 2017), obligaron a los actores más relevantes de la escena global a aunar criterios y buscar soluciones que permitieran poner freno al desequilibrio general en marcha.

En esa coyuntura fue que el Grupo de los 20 fue revitalizado<sup>1</sup> en virtud de lograr articular diálogos políticos capaces de generar consensos básicos para un nuevo paradigma de globalización que comenzaba a gestarse. Así, el G20 mutó su mecánica de trabajo, dando lugar al nacimiento de una nueva forma de gestión de crisis mundiales. A partir de entonces, los líderes de Estado y de gobierno de los veinte miembros se convocarían (al menos) una vez por año para proponer diagnósticos y soluciones que no sólo permitieran superar las crisis del momento, sino también garantizar el sostenimiento social y ambiental de un nuevo modelo de crecimiento (Saguier, 2011).

Ahora bien, los cambios surgidos en el sistema de cooperación internacional a partir de las transformaciones ocurridas en el tablero económico mundial se insertaron en un complejo debate en torno al rumbo y el sentido que la denominada gobernanza<sup>2</sup> debía adop-

tar (Bárcena, 2015). Tanto la actitud reticente que los Estados Unidos –y algunas potencias centrales– manifestaba en relación a las instituciones tradicionalmente promotoras del multilateralismo, como la falta de preparación de los países emergentes para ocupar el vacío generado por el escaso compromiso de los primeros, comenzaron a erosionar las bases del orden internacional surgido de la posguerra (Kaul & Blondin, 2015).

Como señala Saguier (2011), a diferencia de otros momentos en la historia, el contexto de aquel entonces no estaba signado por el liderazgo hegemónico de un Estado o conjunto de Estados que facilitarían la transición entre procesos de construcción de nuevas formas de gobernanza económica global. De hecho –y hasta el momento de la crisis–, la falta de una voluntad reformadora del *status quo* relativo a las instituciones de representación global provocó que, en los espacios internacionales de gobernanza, la participación asignada a los países en desarrollo y a los no desarrollados se considerara marginal y mal representada (como por ejemplo en el Fondo Monetario Internacional –FMI–, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –CS–). Tal era el caso del G7/G8, cuya legitimidad los países emergentes venían cuestionando por considerarlo un foro poco plural y el reflejo de una estructura de poder de la economía mundial anclada en el pasado (Steinberg, 2010; Ocampo, 2015).

De esta manera, el mosaico de reglas e instituciones económicas internacionales existentes en aquel momento, no sólo iba en contra de la necesidad de actuar de forma legítima y representativa en tanto plataforma de gobernanza, sino que también fallaba en su carácter de proveedor de respuestas eficaces a las problemáticas que el contexto imponía. Esto se evidenciaba en lo relativo a las políticas financieras que los países centrales habían adoptado, dando lugar al desbalance económico-comercial internacional (Stiglitz, 2006). Conforme ello, y tal como lo indicaba

---

1 Cabe destacar que, si bien las cumbres de líderes de Estado y de gobierno comenzaron a realizarse con motivo de la crisis global a partir del año 2008, los orígenes del Grupo datan del año 1999, momento en el cual las causas y posibles consecuencias que en aquel momento podía desencadenar la crisis asiática de 1997-1998, llevaron a que los líderes del G7 propusieran un nuevo esquema de gobernanza mundial. Así, el G20 fue creado incorporando a mesa de decisiones globales a numerosos países emergentes (Indonesia, Argentina o Arabia Saudita, entre muchos otros). Sin embargo, en ese entonces, el G20 convocaba solamente a reuniones entre Ministros de Finanzas y directores de Bancos Centrales (Martens, 2017).

2 El concepto de gobernanza global refiere a todo aquello asociado al buen gobierno de las relaciones internacionales mediante el multilateralismo, procurando legitimidad, eficacia y resultados (Miranda, 2017).

Steinberg (2010), la coyuntura provocaba una creciente disputa en las relaciones económicas internacionales, alimentada por las actuaciones unilaterales de muchos Estados que no se mostraban dispuestos a adaptar sus políticas nacionales a las necesidades globales.

Con un sistema económico internacional en transición, el desbalance económico-financiero mundial puso de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una configuración del mundo más multipolar. Esto, combinado con la falta de flexibilidad que revelaban los Estados más poderosos y el auge que las potencias emergentes —encabezadas por las economías asiáticas— había comenzado a protagonizar desde principios de siglo (Zakaria, 2008). Para ese entonces, muchos de los regímenes e instituciones de gobernanza económica global que habían servido en el pasado comenzaban a quedar obsoletos, sin todavía aparecer otros capaces de sustituirlos de forma efectiva (Steinberg, 2014). De esta manera, contribuir a formar una estructura institucional geográficamente más representativa y equilibrada entre economías desarrolladas y en desarrollo, con mayor participación de éstas en el proceso de toma de decisiones, se tornaba un elemento fundamental en el escenario de instituciones de carácter global (Miranda, 2017). Así, la necesidad de incorporar a las potencias emergentes a las estructuras existentes para hacer frente a la recesión internacional y al auge del proteccionismo que comenzaba a amenazar la economía mundial, forzó a quienes históricamente habían detentado el poder a compartirlo con un grupo de países mayor.

El nacimiento de la cumbre de líderes del G20 llevó entonces en 2008 a Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía a dividir el liderazgo y a intervenir en el diseño de las nuevas reglas que asegurarían que la globalización no se autodestruyera, sino que avanzara en favor de una gobernanza duradera y responsable que abogara por la

reducción de las desigualdades sociales y de desarrollo interregionales (Ocampo, 2015; Steinberg, 2010). En relación a ello, si bien el G20 buscaba ampliar la representación del Grupo de los Siete incluyendo países emergentes de diversas regiones del mundo, la selección de dichos países por parte del G7/G8 se basó en un criterio de representación poco transparente. Bajo el objetivo de incorporar las primeras y segundas economías de cada región del globo, parecía lógico que México, Brasil y Argentina, Sudáfrica, India o Indonesia hayan sido seleccionados como representantes de sus respectivos continentes (Deciancio, 2010). Sin embargo, la exclusión de algunos países emergentes —en particular el caso de Nigeria, en África—, y la sobrerrepresentación de los Estados europeos, llevó a fuertes cuestionamientos respecto a la real aplicación de los criterios de selección como los índices de crecimiento o el PIB (Ocampo, 2015).

Al estallar la crisis financiera global se produjo un importante esfuerzo de coordinación económica internacional entre Estados a través de las cumbres del G20. Las reuniones de líderes ocurridas en Washington (2008) y Londres (2009) fueron consideradas por parte de la literatura como “altamente exitosas”, si se tienen en cuenta las respuestas positivas con las que respondieron los mercados mundiales a las políticas expansivas a partir de allí implementadas (Steinberg, 2014). Un nuevo paradigma de cooperación y gobernanza global con participación de los países en vías de desarrollo económico —entendida como cooperación para el desarrollo— comenzó a manifestarse por primera vez en la historia de la economía mundial (Ocampo, 2015). Que fuera el G20 y no el G7/G8 quien coordinara la respuesta a la crisis internacional significó un avance a favor de la legitimidad de los foros de decisión económica mundial, respecto de los mecanismos de establecimiento de normas internacionales previamente existentes (Miranda, 2017; Cooper, 2013).

En este tipo de gobernanza global una solución típica —ejemplificada primero por el G7/G8 y luego por el G20— consistió en que las economías más poderosas tomaran la delantera en relación con la gestión de los principales bienes públicos globales. En este sentido, la sub-representación de los países excluidos del Grupo cristalizó un proceso entendido como “multilateralismo de elite” o “minilateralismo”, dada la insuficiente legitimidad (o *accountability*<sup>3</sup> —Louis (2014)—) y representatividad y el particular método por el cual el fueron elegidos por el G7<sup>4</sup>. Así, no obstante, algunos autores señalaron que la base de dicha legitimidad se encontraba en que representaban más del 60% de la población mundial (Tussie & Narlikar, 2009), el G20 corría el riesgo de ser considerado inadecuado para discutir aquellos asuntos globales en los cuales actores relevantes —que no fueran miembros— se vieran afectados. Por ejemplo, temas relativos a los países menos desarrollados, ya que ninguno de ellos forma parte del Grupo (Ocampo, 2015; Steinberg, 2014; Miranda, 2017). En relación a lo dicho, Louis (2014) señala que dada la incertidumbre sobre quién representa a los “negocios” en todo el mundo<sup>5</sup>,

la limitada pluralidad de estos foros y el grado relativamente bajo de responsabilidad en comparación con las estructuras ya existentes de gobernanza, el potencial democrático del nexo B20 necesitaría ser cuestionado.

Tanto es así que hasta los propios miembros del G20 son conscientes de la falta de representatividad. En su Declaración de Visión del 5° Aniversario declararon en septiembre de 2013:

Como foro que representa a más del 80% de la economía global, tenemos una responsabilidad para con todos los ciudadanos. Seguiremos comprometidos con la comunidad internacional en su conjunto y nos aseguraremos de que se tengan en cuenta los intereses de los países en todas las etapas de desarrollo. Tampoco podemos ignorar el gran impacto de nuestras acciones. Con este fin, fortaleceremos nuestro compromiso y escucharemos con atención a todas las instituciones y países que no están en el Grupo (Martens, 2017: 5).

Según Ocampo (2015), el modelo sobre el cual se ha erguido el G20 fue eficaz tan sólo al incluir en su agenda áreas con grandes conflictos de intereses para sus miembros plenos, punto no menor que terminaría generando graves problemas de legitimidad y efectividad. Sobre ello, Kaul y Blondin (2015) hacen especial hincapié en la denominada “paradoja de la soberanía”. Esta explica que “al aferrarse a concepciones convencionales de la soberanía que los llevan a rehuir la cooperación internacional, incluso en áreas donde existe una fuerte interdependencia, los gobiernos nacionales debilitan concretamente su capacidad de formular políticas.” Como resultado de esa situación “terminan por carcomer la soberanía misma que intentan proteger” (Kaul y Blon-

---

3 Entendida por el autor como “maneras de detentar el poder y de hacerse responsable de los grupos afectados, especialmente aquellos quienes tienden a ser marginados o silenciados” (Louis, 2014: 14).

4 A las críticas de falta de legitimidad, Martens (2017) agrega la falta de transparencia, la falta de representatividad de la sociedad civil y la falta de capacidades de implementación de las declaraciones y decisiones adoptadas por el Grupo.

5 Es decir, la falta de claridad con la que la estructura es armada y la manera en la que los actores invitados son convocados a participar de los *taskforces* —como el B20 (G20)— deja

---

dudas sobre quiénes son ellos y a quiénes verdaderamente representan en el juego de poder internacional (Louis, 2014).

din, 2015: 73). Así, un problema básico de este tipo de esquemas de cooperación interestatal se caracteriza por la tendencia a proteger o a priorizar los asuntos propios de la esfera nacional frente al avance del fenómeno globalizador (Ocampo, 2015).

A la luz de este diagnóstico, podrían analizarse muchas de las medidas adoptadas al interior del Grupo desde su reconfiguración. Por ejemplo, la pérdida de impulso relativa a las reformas estructurales que las instituciones financieras internacionales demandaban fue vinculada a la falta de interés que ciertas esferas de poder al interior de las potencias desarrolladas manifestaron en relación con los cambios inicialmente promovidos (Miranda, 2017). En consonancia con ello y en virtud de proveer casos de mayor actualidad, Narlikar (2017) señala que las medidas anticomerciales aplicadas por el presidente Donald Trump, el referéndum a favor del Brexit y el avance de partidos populistas de derecha a lo largo y ancho de Europa pueden ser señalados como ejemplos en los cuales la cesión de soberanía a favor de la globalización es puesta en duda.

Como en tiempos de la crisis del 2008, las medidas proteccionistas que comenzaron nuevamente a gestarse podrían generar, si no son reguladas, serios problemas al proceso de globalización. Según Narlikar (2017), es necesario comprender que una tendencia antiglobalizadora tendría como consecuencia un alza en los niveles de desigualdad afectando a los sectores menos beneficiados. Desde esta perspectiva, se asume que la globalización ha generado crecimiento y prosperidad para todos los países. Es importante destacar que un estado de constante inactividad no sólo socavaría la credibilidad de las instituciones de gobernanza, sino que también amenazaría el orden y estabilidad surgido de los tiempos de posguerra. Un giro hacia el bilateralismo o unilateralismo tan sólo generaría estancamiento y no permitiría crear soluciones globales a problemas globales.

A pesar de la existencia de miradas optimistas respecto al proceso globalizador y al multilateralismo, es necesario no perder de vista que la crisis del 2008 cristalizó una gran desconfianza que venía socavando las instituciones globales. La creciente pérdida de eficacia del orden que surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial y el impacto económico, político y social que tuvo en las economías menos desarrolladas, generaron que los espacios regionales e internacionales se tiñeran de tendencias asociadas a un predominio del desorden global<sup>6</sup> (Peña, 2018).

Dadas estas circunstancias, y tal como fue planteado previamente, mientras que el G20 por sí mismo no puede resolver la totalidad de los problemas que la globalización propone, sí puede jugar un rol activo en tanto foro internacional clave de gobernanza global. Es menester que la comunidad internacional construya liderazgos compartidos que faciliten y refuercen la cooperación multilateral mediante un diálogo avanzado entre los países centrales, emergentes y menos desarrollados, no sólo a nivel estatal, sino también vía la inclusión de actores privados, movimientos sociales, *think tanks* y universidades, entre otros. Para lograrlo es imprescindible la consolidación de foros flexibles y legítimos de debate, como es el caso del G20. Tal como lo indica Steinberg, a pesar de las críticas que le cabrían al Grupo:

La pluralidad de puntos de vista y el hecho de que en el G-20 estén representados los principales protagonistas de los problemas de la agenda económica global, convierten al grupo en el embrión más adecuado para fraguar acuerdos internacionales, que luego puedan tomar forma

---

6 Este fenómeno puede aún palpase en las reuniones del G20, las cuales están poniendo en evidencia la dificultad que hoy tienen sus países miembros para concertar respuestas comunes y efectivas a cuestiones relevantes de la agenda global (Peña, 2018).

jurídica a través de las organizaciones internacionales existentes, como el FMI, la OMC o las distintas agencias de Naciones Unidas (2010: 16).

Retomando algunas ideas, según Ocampo (2015) existen ciertos principios básicos que deberían sustentar a todo buen sistema de gobernanza internacional. Estos son: liderazgo, eficacia y representación (legitimidad). En lo relativo al G20, en palabras del autor, este sólo cumple con el primero de los principios mencionados y en parte con el segundo, careciendo de las otras características propias de un organismo categorizado como “el principal foro para la cooperación económica internacional.”

En la misma línea, aun cuando uno de los efectos más relevantes de la incidencia del G20 en el rumbo de la gobernanza ha sido su relativa pluralidad, su composición fue “minilateral” y desproporcionada de acuerdo con los países y regiones. Aun así, a pesar de quienes afirman que la irrupción de las economías en desarrollo ha faltado a la representatividad global y ha carecido de eficacia en la aplicación de las decisiones mundiales, como quienes sostienen que dicha incorporación ha sido beneficiosa para la gobernanza mundial, indiscutible es que los países emergentes han logrado modificar las reglas de gobierno poco democráticas existentes previas a la creación del G20 (Miranda, 2017).

### **El Business 20. Estructura, actores e incidencia en la agenda económica del G20**

A pesar de las críticas relativas a la falta de legitimidad, representatividad y eficacia, el G20 ha logrado conformarse como el primer foro global de gobernanza actual. Esta expresión política entre países avanzados y emergentes en términos económicos adquirió gran protagonismo en la construcción de la gobernabilidad global del presente siglo (Miranda, 2017). Persiguiendo como objetivo retórico un desarrollo equitativo y sostenible con mayor inclusión, justicia e igualdad, en los últimos diez

años el Grupo ha ido ampliando la estructura orgánica para poder así responder a la empresa que tiene a su cargo (Hajnal, 2014).

El G20 incluyó dentro de su dinámica de trabajo, además de las reuniones de sherpas y encuentros ministeriales, los denominados “grupos de afinidad” o “de compromiso”. Así, con la idea de estructurar un “sistema solar del G20”, siete grupos fueron creados con el objetivo de enriquecer y ampliar las perspectivas de las decisiones finales del Grupo. Entre ellos se destacan el Labor 20 (L20), el Civil 20 (C20), el Think-Tanks 20 (T20), el Youth 20 (Y20), el Science 20 (S20) y el Business 20 (B20) (Alexander & Löschmann, 2016).

La relación entre las cumbres de líderes de Estado y de gobierno y dichos grupos de afinidad es de profunda interdependencia, aunque no necesariamente simétrica. Esta interrelación se basa en una plural participación de las más importantes figuras de cada una de esas áreas, no sólo de los Estados miembros del G20, sino también de sus Estados invitados, organizaciones internacionales y representantes de múltiples instituciones de la sociedad civil (Ocampo, 2015). De esta manera, la creación del G20 (y la complejización de su estructura) representó un cambio importante en la naturaleza y composición de la mesa superior de gobernanza e implicó un acercamiento novedoso en la cooperación Norte-Sur (Harrell, 2013).

En la misma línea, Louis (2014) señala que en comparación con el G7/G8, el G20 reconoce que el alcance de la consulta debe incluir interlocutores sociales tanto del Norte como del Sur. Por otra parte, la multiplicación de los grupos de afinidad implica la invitación a otros actores de la llamada “sociedad civil”,

---

7 El concepto “sociedad civil” ha sido ampliamente discutido, dada su naturaleza problemática. Al respecto, se recomienda la lectura de Lins Ribero (2008), Wieviorka (2009), Escobar (2005) o Stephen (2005).

pudiendo ser esto entendido como un enriquecimiento de las perspectivas representadas en el G20. Así, la comparación con las anteriores reuniones del G7/G8 hace que el G20 parezca positivo en términos de democratización de la gobernanza global.

Ahora bien, el presente apartado se concentra en un grupo de afinidad específica: el Business 20. No obstante la diversificación de asuntos presentes en el temario del G20 y los esfuerzos por gestionar los mismos en virtud de una mejor gobernabilidad global, es interesante destacar que existe una amplia agenda económica transversal a los asuntos tratados por el Grupo en su conjunto. En este apartado se problematizará, entonces, el papel que el B20, en tanto principal foro de negocios del G20, asume en pos de vincular la previamente mencionada agenda respecto de los objetivos troncales del Grupo.

Como ha sido mencionado previamente, la coincidencia de crisis políticas, sociales y económicas ha causado que líderes, científicos y activistas de distintos gobiernos y de la sociedad civil propongan novedosas estrategias de gobernanza. Frente a estos cambios de coyuntura, el sector empresarial juega sin duda un importante rol a la hora de motorizar o impedir el desarrollo sostenible necesario para mantener el equilibrio del sistema internacional deseado (Martens, 2017). Para ello, el diálogo entre el G20 y el B20 es considerado decisivo dado que impactaría en la eficacia del Grupo al responder a los intereses y preocupaciones comerciales que deberían guiar, no sólo a un crecimiento económico sostenido, sino también a la generación de empleo y desarrollo social (Larionova, Rakhmangulov, Sakharov & Shelepov, 2015).

En este cuadro, cabe destacar que –desde una perspectiva institucionalista– el B20 ha intentado, con altibajos, proporcionar perspectivas prácticas a los intereses del G20 y generar nuevas ideas con una multiplicidad de temas que incluyeron empleo y educación,

comercio e inversión, financiamiento del crecimiento e infraestructura e innovación. Este foro se caracterizó por el desarrollo de propuestas de políticas concretas basadas en el consenso del sector privado con el objetivo de generar más y mejores empleos, crecimiento sostenido y desarrollo (B20, s/f).

Ahora bien, aun cuando el B20 aboga por la necesidad de mantener un sistema comercial abierto, basado en normas, para facilitar la financiación sostenible y mayores esfuerzos para ampliar la capacidad de inclusión y de recuperación del mercado laboral frente al cambio tecnológico (B20 Alemania, 2017), su objetivo general tiende, según Martens (2017), a promover los intereses corporativos en la toma de decisiones del G20. Dicho en otras palabras, garantizar que los aportes y las prioridades de las empresas que impulsan la economía mundial se reflejen mejor en las resoluciones del gobierno (Martens, 2017; Akshay, 2015). En la misma línea, Christine Lagarde –directora del Fondo Monetario Internacional (FMI)– durante la presidencia del G20 de Alemania (año 2017) señalaba que el B20 ofrecía una valiosa experiencia y una nueva perspectiva para los políticos de la mano de la voz del sector privado (B20 Alemania, 2017).

En relación a ello, y con cierto carácter crítico, Martens señala que, a pesar de la colaboración propuesta entre el empresariado, el gobierno y la sociedad civil, las decisiones del G20-B20 sobre determinados temas, tales como la regulación de los mercados financieros y la tributación de las empresas transnacionales, siguen siendo especialmente tímidas e insuficientes. En cambio, muchos posicionamientos del G20 han reflejado un fuerte sesgo hacia soluciones basadas en el mercado para los desafíos globales, asumiendo a las corporaciones como agentes fundamentales para el desarrollo sostenible (Martens, 2017; Caliri & Alexander, 2012). Una parte sustantiva de la literatura se pregunta si la comunidad inter-

nacional ya no se encuentra suficientemente representada en organizaciones como la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), el Foro Económico Mundial (WEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Cámara Internacional de Comercio (ICC), como para incorporar al B20 como un nuevo espacio de diálogo de negocios (Louis, 2014; Hajnal, 2014).

Más allá de los cuestionamientos, la agenda económica del G20 trasciende al foro Business 20 como único espacio de tratamiento de las cuestiones económico-financieras. Así, dentro del “sistema solar” del Grupo pueden identificarse algunos patrones en los cuales se refleja la incidencia de los intereses empresariales dentro de la selección de asuntos a tratar (Saguier, 2011). Respecto a ello, es posible señalar, por ejemplo, que varios “grupos de trabajo” —excluyendo, lógicamente, al B20— fueron en experiencias anteriores coordinados por líderes de negocios. Tal fue el caso del “grupo de compromiso” W20 y T20 durante la presidencia del G20 de Turquía, donde el sector privado jugó un papel destacado en la delimitación de la agenda y el cumplimiento de sus objetivos (Martens, 2017). Si bien esto no se replica en la presidencia del G20 actual, sería interesante destacar que entre el Foro de Turquía (2016) y el de Argentina (2018), la cantidad de empresarios y líderes de negocio convocados aumentó en un 140% (B20 Argentina, 2018), reflejando un notable crecimiento en el interés por ampliar la participación de la comunidad económico-financiera en la agenda global.

Otro aspecto importante a considerar en la relación entre el G20 y el B20 respecto a los demás “grupos de compromiso” es el grado de incidencia que las recomendaciones del B20 tienen en las declaraciones finales de las reuniones de líderes del Grupo. Si bien autores como Martens (2017) o Akshay (2015) indican que es difícil señalar dicha relación —ya que es poco claro definir si la misma se sustenta en

una real influencia directa del B20 frente al G20 o si simplemente los gobiernos comparan ciertos puntos de vista y perspectivas con los actores empresariales—, a modo ilustrativo se puede destacar que, según un estudio realizado por Larionova, Rakhmangulov, Sakharov y Shelepov (2015), el número y el porcentaje de recomendaciones B20 que se tradujeron en decisiones del G20 llegaron a 16 en Seúl (28%), 45 en Cannes (38%), 25 en Los Cabos (33%) y 52 en San Petersburgo (37%)<sup>8</sup>. Sin dudas, el “grupo de trabajo” con más incidencia en la elaboración de los documentos finales del Grupo. Así, indica Martens (2017), no resultaría una sorpresa destacar que hasta el año 2016, la cumbre anual del foro B20 se realizó de forma consecutiva con la Cumbre de líderes de Estado y de gobierno del G20: hasta ese entonces a las Cumbres B20 no sólo asistían cientos de líderes empresariales, sino también la Presidencia del G20 y otros jefes de Estado o gobierno o sus sherpas.

### Sobre el B20 y su estructura

Bajo el contexto de la crisis financiera global y en vísperas de la Cumbre Empresarial del G20 de la Cumbre de Toronto de junio de 2010, por primera vez, representantes de corporaciones transnacionales y asociaciones empresariales se reunieron para establecer las prioridades de políticas públicas y privadas globales que serían elevadas a la recién inaugurada Cumbre del G20. Desde ese momento a la actualidad, el Business 20 representa a la comunidad empresarial internacional en el contexto del G20 y reúne a líderes empresariales de todos los países involucrados. De esta manera, en palabras del B20, este se cristaliza al proponerse como “una plataforma significativa para que la comunidad empresarial internacional par-

8 Para ver con mejor detalle los puntos en común, ver Martens (2017). *Corporate Influence on the G20*.

ticipa en la gobernanza económica mundial y la regulación económica y comercial internacional” (B20, s/f; Alexander & Löschmann, 2016).

En lo que refiere a su dinámica de trabajo, las recomendaciones de políticas del B20 son desarrolladas por grupos de trabajo (*taskforces*) sobre temas que están alineados con la agenda del G20. Es el anfitrión del B20 respectivo quien decide sobre la composición y membresía de dichos *taskforces* y, por lo tanto, influye sustancialmente en la formulación de las recomendaciones de políticas para el G20. No obstante, aun cuando estos esfuerzos se restablecen cada año por la respectiva presidencia del Foro de negocios, los temas clave no cambian de manera sustantiva año a año (Martens, 2017).

Algo similar sucede con los demás grupos de afinidad. De esta manera, es la presidencia de turno quien le otorga al Foro su estructura trocal. En el 2016, año en el que Alemania fue sede del Grupo de los 20, la estructura relativa a la definición de temas estuvo compuesta no sólo por los ya nombrados *taskforces*, sino también por los denominados “grupos transversales”. Estos últimos tienen la misma estructura y procesos de trabajo que los primeros, compartiendo la responsabilidad de redactar los documentos de política con recomendaciones y propuestas de políticas concretas para la Cumbre de líderes (B20 Alemania, 2017).

En este contexto, es interesante destacar otras tres figuras que serían heredadas por la presidencia argentina en el 2018: los llamados “socios de conocimiento” (*Knowledge Partners*); “socios de red” (*Network Partners*) y los “socios conceptuales” (*Concept Partners*). Los primeros –socios de conocimiento–, son empresas de consultoría que cumplen tareas importantes en el B20 al trabajar con los representantes de los *taskforces* para preparar documentos de política al B20. Los segundos –socios de red– son organizaciones y redes de negocios internacionales que brindan apoyo

esencial tanto a los *taskforces* como a los “grupos transversales”. De esta manera, alimentan a dichas estructuras con su experiencia y los involucran con su amplia comunidad de contactos y redes internacionales. Los últimos –socios conceptuales– son iniciativas u organizaciones expertas en problemas específicos de la agenda del B20. Así, proporcionan su experiencia en la redacción de recomendaciones y desempeñan un papel importante en el establecimiento de temas de los respectivos *taskforces* y “grupos transversales” (B20 Alemania, 2017).

Ahora bien, durante el año 2017 bajo la presidencia de Alemania, los *taskforces* fueron: a) Comercio e inversión; b) Energía, clima y eficiencia de recursos; c) Crecimiento y la infraestructura de financiación; d) Digitalización; e) Empleo y educación y los “grupos transversales”; a) Conducta empresarial responsable y anticorrupción; b) Pequeñas y medianas empresa (B20 Alemania, 2017). Por su lado, los *taskforces* seleccionados para el ciclo del G20 2018 bajo la presidencia argentina fueron: a) Integridad y conformidad; b) Desarrollo de PyMEs; c) Empleo y educación; c) Economía digital e industria 4.0; d) Financiación al crecimiento y la infraestructura; e) Comercio e inversión; f) Energía, eficiencia de recursos y sostenibilidad; g) Sistema de comida sustentable (B20 Argentina, 2018).

Como fue indicado previamente, gran parte de la estructura orgánica del B20 alemán fue replicada por la presidencia argentina, aunque no en su totalidad. De esta manera, además del tradicional *chair* –quien preside el “grupo de trabajo”– y de su Secretaría, el Foro de negocios argentino mantuvo gran cantidad de sus *taskforces* y el apoyo de los Socios de conocimiento, Socios de Red y Socios conceptuales, con los que también contó Alemania. En dicho esquema, la Argentina dejó de lado los “grupos transversales”, pero incorporó a su estructura el “foro de líderes empresariales argentinos” con el objetivo de facilitar la par-

ticipación de las autoridades de la comunidad empresarial y de acercar el proceso de trabajo a las diversas regiones del país (B20 Argentina, 2018).

De esta manera, y teniendo en cuenta la estructura del B20 Argentina y su dinámica de trabajo, es posible decir que –desde el prisma de negocios– las prioridades que la administración Macri imprimió al Grupo durante su mandato, fueron replicadas al interior de los *taskforces* del Foro empresario. Así, es posible observar que prácticamente todos los ejes de mayor preponderancia del G20 –futuro del trabajo, infraestructura para el desarrollo y futuro alimentario sostenible– fueron adoptados por las autoridades del B20 dentro de su agenda. Asimismo, temas como el combate a la corrupción, la equidad del sistema financiero global o las cuestiones medioambientales – que ya venían siendo trabajados por presidencias anteriores–, también fueron incorporadas a las temáticas del “grupo de afinidad” y sus *taskforces*.

En ese sentido, como afirma Martens (2017) el B20 ha pasado de ser una mera reunión de negocios inspirada en los objetivos de gobernanza de líderes globales, a convertirse en un actor de confianza en el proceso liderado por el G20 para dirigir el mundo hacia un crecimiento “fuerte, sostenible y equilibrado”. Dado que este proceso es liderado por el G20, no sorprende que el B20 haya sido el foro más exitoso en hacer escuchar sus recomendaciones cuando se relacionan con la agenda central del Grupo. De esta manera, aun cuando no es posible hablar sobre la influencia que esta nueva sesión del B20 ejercerá sobre las declaraciones finales de la reunión de líderes del G20, es posible afirmar que sus agendas están altamente alineadas, encontrando múltiples puntos en común en el tratamiento de sus ejes de trabajo.

## Conclusiones

Desde su ampliación en el año 2008, poco se ha estudiado sobre la naturaleza, composición

e impacto del G20 y sus “grupos de afinidad”. Aun cuando se presentan como actores de la más alta relevancia para la sociedad internacional y la gobernabilidad del mundo, gran parte de la estructura y dinámicas del Grupo permanece inexplorada y poco accesible a la llamada “sociedad civil” en su conjunto. No obstante ello, y a pesar de los cuestionamientos a su legitimidad, eficiencia y capacidad democrática, el G20/B20 sí ha logrado publicitarse con éxito en lo que respecta a la delimitación de sus misiones y visiones troncales. En ese sentido, su sitio web señala que desde sus inicios el B20 avanzó en su compromiso con el G20, consolidó su contribución a la toma de decisiones y realizó un progreso sustancial hacia el establecimiento del Foro como actor de la gobernanza mundial.

Este trabajo fue articulado con el objetivo de avanzar en favor de una mayor y más clara comprensión tanto del G20, como de su foro de negocios, Business 20 (B20). Así, se analizó, por un lado, la manera en que el Grupo de los 20 logró insertarse en el tablero internacional de organismos multilaterales promotores del fortalecimiento de la buena gobernanza mundial. También, por otro lado, el artículo de investigación intentó echar luz sobre aquellos *mitos y verdades* erguidos en torno al G20 en tanto nuevo protagonista de dicha gobernabilidad. A continuación, el foco fue dirigido hacia la agenda económica presente en el Grupo, haciendo especial hincapié en el Foro B20. Finalmente, a partir de allí, se analizaron las estructuras tanto del B20 alemán, como el de la Argentina, persiguiendo el objetivo de identificar y comprender cuáles son las herramientas y mecanismos que dicho Foro propone para servir a las principales metas del G20.

De esta manera, a pesar de la identificación de algunos escasos artículos, medir la influencia directa de los actores empresariales y evaluar su impacto en la agenda internacional, es una tarea difícil y compleja. Esto se debe, esencialmente a la falta de transparencia y ge-

neralidad con la que las acciones del G20 son informadas. La carencia de información oficial respectiva al G20 –sobre todo del proceso de negociación y toma de decisiones– impacta de manera negativa tanto en su legitimidad como en su eficacia. Siendo el buen gobierno de los asuntos mundiales con la meta de beneficiar a la sociedad civil uno de los objetivos fundamentales, el ocultar (o no publicar) información sería atentar contra las propias bases del Grupo.

Otro problema mencionado por los expertos en organismos internacionales refiere a la falta de una eficacia tangible del Grupo. La inexistencia de estructuras que permitan implementar con cierto rigor las decisiones adoptadas debilita la credibilidad del grupo. De esta manera, tal como está conformado en la actualidad, el G20 no responde de manera exitosa a uno de los mayores problemas que afecta a la comunidad internacional: la cesión de soberanías nacionales frente a la solución de problemas globales.

En lo que al B20 respecta, aquel podría ser objeto de críticas similares. De acuerdo a la bibliografía existente, el foro de negocios también se muestra débil frente a los reclamos de legitimidad y representatividad. La falta de transparencia e información referida al modo de selección de los participantes de las distintas áreas del B20 es, por ejemplo, una de sus principales falencias. Numerosos críticos señalan que, sin esos datos, sería una tarea compleja poder identificar realmente quiénes y cómo están representados en las reuniones –y, por ende, recomendaciones– de dicho foro.

En línea con lo anterior, autores como Louis (2014) se preguntan sobre la real funcionalidad de un nuevo grupo de representación empresaria siendo que la comunidad internacional ya cuenta con espacios constituidos y de mayor representación como son la Organización Internacional del Trabajo, la OCDE o el Foro Económico Internacional. Sobre ello, sería interesante destacar que si bien existen

muchas instituciones donde los sectores empresariales pueden verse representados, son muy pocas aquellas en donde asisten los más importantes directivos de las mismas. Esto vuelve al B20 un actor decisivo ya que la representación de cúpulas empresariales puede ser considerada de alta sensibilidad a la hora de formulación de políticas tanto a nivel estatal o internacional como al nivel de las uniones representantes de los sectores trabajadores. No obstante, el B20 debería evitar perder de vista que las prioridades del foro tendrían que estar enfocadas en los sectores menos beneficiados y no sólo en los líderes de las confederaciones. Pero a pesar de ser centro de críticas y cuestionamientos existen algunos puntos del G20 –y por ende del B20– que podrían ser considerados como positivos. De esta manera, es importante destacar que la ampliación del G7/G8 al G20 (aunque permanezcan siendo instituciones distintas) supuso un sustantivo avance en términos de representatividad. Aun cuando una enorme porción del globo sigue sin encontrar su banca en los espacios de liderazgo internacional de este tipo, la incorporación de los países considerados emergentes significó un paso hacia adelante en la historia de la gobernabilidad mundial.

Asimismo, en contextos como el actual en los cuales el multilateralismo se encuentra en jaque, la existencia del Grupo de los 20 como espacio de diálogo y debate es considerado relevante en relación con otras arquitecturas existentes. La flexibilidad y falta de burocracias institucionales con las que cuenta el G20 podrían ser herramientas clave a la hora de abordar escenarios de crisis y desbalance internacional.

En suma, mejorar la transparencia y la difusión de la información; garantizar la igualdad de acceso para sus actores; tener en cuenta la importancia de pensar el desarrollo de manera sostenible y defender ante todo que el multilateralismo sea democrático y eficaz, deberían ser pilares incuestionables para que el

B20 sea reconocido como un verdadero actor de la gobernanza global. Así, el Business 20 debe compartir con el G20 la responsabilidad de cumplir los compromisos y dar cuenta de sus propias acciones de manera transparente, coherente e imparcial. Algo que no viene sucediendo.

## Referencias bibliográficas

- Akshay (2015). Reconfiguring the role of business in G20. *Gateway House*. Disponible en: <https://www.gatewayhouse.in/reconfiguring-the-role-of-business-in-g20/>
- Alexander, N & Löschmann, H (2016). The Solar System of G20: Engagement Groups. *Heinrich-Böll-Stiftung International Politics: Fundamentals*. 4, 1-4.
- B20 (S/F). *About B20*. Disponible en: <http://www.b20argentina.info/Home/AboutB20>
- B20 Alemania (2017). *B20 Germany*. Disponible en: <https://www.b20germany.org/the-b20/b20-germany/>
- Bárcena, A. (2015). *La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo*. En J. Ocampo (Comp.). *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Caliari, A & Alexander, N. (2012). Aspectos destacados del proyecto de recomendaciones del Empresarios 20 (B20) al G20. *Boletín del G20*. 12, 8-11. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/boletin\\_del\\_g20\\_no12.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/boletin_del_g20_no12.pdf)
- Cooper, A. (2013). Squeezed or revitalized? Middle powers, the G20 and the evolution of global governance. *Third World Quarterly*. 34 (6), 963-984.
- Deciancio, M. (2010). Argentina en el G-20: La construcción de su agenda. *Observatorio G20*. Buenos Aires: FLACSO Argentina. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30887430/Argentina-en-el-G20\\_Deciancio-2010.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1532132266&Signature=NtZc%2BaT5h04u%2FkFVYQ5sGtKgJqs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DArgentina\\_en\\_el\\_G-20.\\_La\\_construccion\\_d.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30887430/Argentina-en-el-G20_Deciancio-2010.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1532132266&Signature=NtZc%2BaT5h04u%2FkFVYQ5sGtKgJqs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DArgentina_en_el_G-20._La_construccion_d.pdf)
- Escobar, A. (2005). *El "postdesarrollo" como concepto y práctica social*. En D. Mato (Coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Grupo de los 20 (2009). Leader's Statement. *The Pittsburgh Summit*. September 24-25, 2009, Pittsburgh. Disponible en: [www.g20.org](http://www.g20.org).
- Hajnal, P. I. (2014). *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation (Global Finance)*. London: Ashgate Publishing Group.
- Hurrell, A. (2013). Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World? *Brazilian Journal of Political Economy*. 33 (2) (131), 203-221.
- Kaul, I & Blondin, D. (2015). *Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas*. En J. Ocampo (Comp.). *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 115-160). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Larionova, M. V., Rakhmangulov, M., Sakharov, A., & Shelepov, A. (2015). *B20-G20 Engagement: Achievements and Challenges*. En M. Larionova & J. J. Kirton (Coords.). *The G8-G20 Relationship in Global Governance* (pp. 143-177). Canadá: ASHGATE
- Lins Ribero, G. (2008). Otras globalizaciones: Procesos y agentes alternativos transnacionales. *Alteridades*. 18 (36), 175-200.
- Louis, M. (2014). From the G20 to the B20/L20: the reconfiguration of labour and business representation at the global level and the prospects for the democratization of global social governance. *IPSA/AISP 23rd World Congress of Political Science Montréal*. Disponible en: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_33597.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_33597.pdf)

- Martens, J. (2017). *Corporate Influence on the G20. The case of the B20 and transnational business networks*. Bonn, Alemania: Global Policy Forum & Heinrich-Böll-Stiftung.
- Miranda, R. (2017). Los países emergentes en el G-20 y la política seguida por Argentina. *OASIS*. 25, 129-148. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.08>
- Narlikar, A. (2017). Can the G20 save Globalisation? *GIGA Focus | Global*. (1), 1-12.
- Ocampo, J. A. (2015). *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Peña, F (2018). *Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales*. Bogotá: Centro de Pensamiento Global (CEPEG).
- Piketty, T. & Saez, E. (2013). Top incomes and the great recession: Recent evolutions and policy implications. *IMF economic review*. 61(3), 456-478.
- Rosales, V. (2017). *Crisis y debates sobre globalización en Europa y los Estados Unidos: implicaciones para América Latina*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas (CEPAL). Disponible en: [http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/40919/S1601353\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/40919/S1601353_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Saguier, M. (2011). La gobernanza económica global en el G20: perspectivas para la agenda del trabajo. *Perfiles latinoamericanos*. 19 (38), 205-225.
- Steinberg, F. (2010). La agenda de la gobernanza global y el papel del G20. *Boletín Elcano*. (131), 20. 1-20.
- Steinberg, F. (2014). Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos? *Estudios de Economía Aplicada*. 32 (3), 891-910.
- Stephen, L. (2005). *Gender, citizenship and the politics of identity*. En J. Nash (Ed.). *Social Movements: An Anthropological Reader* (54-69). New York: Blackwell.
- Stiglitz, J. E. (2006). *Stability with growth*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Tussie, D. & Narlikar, A. (2008). *Multiple Access Points: Knowledge Generation for the Group of Twenty*. En D. Tussie (Ed.). *The Politics of Trade The Role of Research in Trade Policy and Negotiation* (213-238). Ottawa: International Development Research Centre.
- Wieviorka, M. (2009). ¿A dónde va el debate sobre los nuevos movimientos sociales? En F. Mestries, G. Pleyers, Z. Zermeño (Coords.). *Los movimientos sociales: de lo local a lo global*. (23-42). Barcelona: Anthropos: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Zakaria, F. (2008). The future of American power: how America can survive the rise of the rest. *Foreign Affairs*. 3, 87, 18-43.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Comini, N. y González Bergez, T. (2018). La dimensión económica del G20. Dinámicas, actores y agenda del B20. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 61-75.



# El cambio climático y su financiamiento\* : ¿Qué está haciendo el G20 en estos temas?

*Climate change and its financing:  
what is the G20 doing in this matter?*

**Por Heloísa Schneider\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2018.  
**Fecha de Aceptación:** 07 de agosto de 2018.

## RESUMEN

Tras la crisis que afectó la economía mundial en 2008, el G20 cambió su configuración. Integró a los líderes de los países miembros, amplió su agenda y se comprometió a enfrentar las amenazas del cambio climático, basándose en las responsabilidades comunes pero diferenciadas, enmarcando sus acciones dentro de los esfuerzos mundiales para combatir el fenómeno, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Como forma de materializar dicho compromiso, en 2012, en la Cumbre de Líderes realizada en México, se conformó el Grupo de Estudio sobre Finanzas Climáticas quien ha sido el responsable de proveer información relacionada con el cambio climático y su financiamiento y de monitorear los avances de

los países en estas materias entre cada cumbre. Para apoyar sus labores, el G20 ha constituido diferentes grupos de trabajo, cuya configuración, objetivos y alcance dependen de la presidencia de turno. Para materias climáticas, conformó en 2010, el de Energía Limpia y Eficiencia Energética, que fue sustituido en 2013 por el de Energía y Sustentabilidad. En 2017, la presidencia alemana estableció uno nuevo, el de Sustentabilidad, constituido por los subgrupos de clima y de energía, con foco en la implementación del Acuerdo de París. En 2018, la presidencia argentina ratificó este grupo y definió a la sustentabilidad climática como un área de trabajo específico. Si bien el énfasis y el abordaje de los temas climáticos varían de acuerdo con cada presidencia, en las sucesivas cumbres dicha temática ha estado

---

\* Basado en el documento elaborado por Heloísa Schneider (CEPAL), Kristina Taboulchanas (CEPAL- Brasil), Virginia Scardamaglia (FLACSO Argentina) y Miroslava Barragán (México) en 2017: Aportes del G20 al combate del cambio climático y su financiamiento. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_49938-1522-4-30.pdf?170929024058](http://www.kas.de/wf/doc/kas_49938-1522-4-30.pdf?170929024058)

\*\* Ingeniero agrónoma. Magister en asentamientos humanos y medio ambiente. Diplomada en estudios superiores en ingeniería ambiental. Asesora en sustentabilidad y cambio climático. Experta en financiamiento para el clima. Correo electrónico: [heloisa.schneider@gmail.com](mailto:heloisa.schneider@gmail.com)

presente y su importancia queda manifestada en las respectivas declaraciones. Del análisis de la secuencia de declaraciones se desprende que las actividades del Grupo, en estas materias se han ido intensificando, pudiendo considerarse uno de los mayores logros el planteamiento del impacto negativo de los subsidios a los combustibles fósiles en las inversiones en energías limpias y en los esfuerzos para lidiar con la amenaza del cambio climático. Lo anterior ha conllevado a que, en 2013, los Líderes solicitaran a los miembros que realizaran revisiones voluntarias "entre pares" para identificar estos subsidios, acción que fue ya realizada por los Estados Unidos de América y China. En 2017, lo realizaron México y Alemania. Entre estos cuatro países, se identificaron subsidios que podrían ser reformulados o eliminados por cerca de 40 mil millones dólares anuales. Indonesia e Italia serán los próximos en realizar el ejercicio. Y una iniciativa similar está en curso en la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

**Palabras clave:** *G20, Cambio Climático, Financiamiento.*

## **ABSTRACT**

After the crisis who affected the World economy in 2008, the G20 changed its configuration. It integrated the leaders of the member countries, expanded its agenda and committed itself to face the climate change threats, based on common but differentiated responsibilities, framing its actions within the global efforts to combat the phenomenon, in the context of the United Nations Framework on Climate Change Convention. As a way to materialize this commitment, in 2012, at the Summit of Leaders held in Mexico, they formed the Study Group on Climate Finance, who has been responsible for providing information related to climate change and its financing and for monitoring the countries progress in these matters between each summit. To support its work, the G20 has set up

different working groups, whose configuration, objectives and scope depend on the current presidency. For climatic matters, it was created in 2010, the Clean Energy and Energy Efficiency Working Group, which was replaced in 2013 by Energy and Sustainability. In 2017, the German presidency established the Sustainability Working Group, constituted by climate and energy subgroups, with a focus on the implementation of the Paris Agreement. In 2018, the Argentine presidency ratified the group and defined climate sustainability as a specific work area. Although the emphasis and the approach to climate issues vary according to each G20 presidency, in the successive summits this theme has been present and its importance is manifested in the respective communiques. From the analysis of the sequence of communiques, it can be inferred that the Group's activities in these matters have been intensifying, and one of the major achievements could be the consideration of the negative impact of subsidies on fossil fuels in investments in clean energies and in the efforts to deal with climate change. This has led to, in 2013, the Leaders requesting members to carry out voluntary "peer reviews" to identify these subsidies, an action that was already carried out by the United States of America and China. In 2017 it was carried out by Mexico and Germany. Among these four countries, there were identified subsidies that could be reformulated or eliminated for around 40 billion dollars per year. Indonesia and Italy will be next to perform this exercise. And a similar initiative is under way in the Asia Pacific Economic Cooperation, APEC.

**Keywords:** *G20, Climate Change, Climate Financing.*

## **G20 y el cambio climático**

En el año 2008, tras la nueva crisis que afectó a la economía mundial, con el patrocinio del gobierno de los Estados Unidos de América, el Grupo de los 20, que agrupaba a los mi-

nistros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales, se amplió e incluyó a los Jefes de Estado de los países miembros, e introdujo nuevos temas en su agenda, entre ellos, el cambio climático y materias específicas como su financiamiento, y la eficiencia energética y las energías renovables como iniciativas enfocadas a su combate. En la primera Cumbre bajo esta nueva conformación, realizada en Londres, Inglaterra, en abril de 2009, el cambio climático fue explícitamente mencionado. En esta cumbre el G20 además manifestó sus intenciones de avanzar hacia un modelo de crecimiento ambientalmente sustentable y transitar hacia tecnologías e infraestructuras limpias, innovadoras, eficientes y poco intensivas en carbono.

El Grupo se comprometió a enfrentar las amenazas del cambio climático, basándose en las responsabilidades comunes pero diferenciadas y en el marco de los esfuerzos mundiales para combatir este fenómeno. Como forma de avanzar en el abordaje del tema, en 2012, en la Cumbre de Líderes realizada en México, se conformó el Grupo de Estudio sobre Finanzas Climáticas –GEFC– (Climate Finance Study Group, CFSG) con el objetivo de buscar formas de movilizar de manera efectiva recursos financieros en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que en esta misma cumbre fue reconocida como el fórum para las negociaciones y decisiones sobre cambio climático a nivel internacional. Este grupo de trabajo es el responsable de proveer información relacionada con el cambio climático y de monitorear el avance de los países entre cada Cumbre. El GEFC, que fue relanzado en China en 2016, como Grupo de Estudio de Finanzas Verdes –GEFV– (Green Finance Study Group, GFSG), sigue operando bajo la presidencia argentina. Su mandato en 2016 era el de “identificar las barreras institucionales y de mercado para el financiamiento verde, y sobre la base de las experiencias de los países, desarrollar opciones sobre cómo mejorar la

capacidad del sistema financiero para movilizar capital privado para la inversión verde”. Su foco: 1) promover una provisión eficiente y transparente y la movilización de financiamiento climático para aumentar la ambición de las acciones de mitigación y adaptación, y, 2) integrar consideraciones sobre el cambio climático en las finanzas públicas internacionales con el fin de maximizar los beneficios colaterales del desarrollo sostenible y del clima (GFSG, 2016).

En el documento de síntesis, de 2016, el grupo de estudio planteó opciones de “adopción voluntaria” para los países para incrementar las posibilidades de movilización de capitales privados para inversiones verdes, y entre ellas, animaba a las autoridades locales, las organizaciones internacionales y al sector privado a que en conjunto desarrollasen, mejorasen e implementasen principios voluntarios para evaluar el progreso de la banca sostenible, la inversión responsable y otras áreas clave de las finanzas verdes. Animaba, además, a las autoridades nacionales para que elaborasen indicadores para finanzas verdes y sus respectivas definiciones y que mejoren la medición de los impactos de económicos de las actividades financieras verdes.

Casi en paralelo, a nivel mundial, el Club Internacional de Finanzas para el Desarrollo (International Development Finance Club, IDFC<sup>1</sup>), que elabora un mapa sobre finanzas

---

1 El International Development Finance Club (<https://www.idfc.org/>) congrega a 23 bancos de desarrollo nacionales y regionales: Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB), Banco Centroamericano de Integración Económica (Central American Bank for Economic Integration, CABEI), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), Agencia Francesa de Desarrollo (Agence Française de Développement, AFD), KfW Banken-

verdes (Green Finance Mapping Report) y los seis bancos que reportan de forma conjunta datos sobre mitigación del cambio climático en el Joint MDB Mitigation Finance Reporting<sup>2</sup>, desarrollaron en conjunto, principios, guías y definiciones para el seguimiento del financiamiento para la mitigación y adaptación al cambio climático, que fueron plasmadas en los “Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking”<sup>3</sup>, y en los “Common Principles for Climate Change Adaptation

Finance Tracking”<sup>4</sup> (Samaniego y Schneider, 2018).

Esta iniciativa nace a raíz de que ambos grupos advirtieron que sus socios tenían dificultades para sistematizar su información climática: las instituciones informantes utilizaban diferentes conceptos y definiciones relacionadas con las finanzas verdes, más allá de lo climático, y había dificultades para distinguir entre las otras definiciones de medio ambiente, energía verde, mitigación y adaptación, lo que afectaba su comparabilidad. El formato propuesto en los Principios Comunes pasó a ser utilizado por los bancos de desarrollo para contabilizar la información asociada al financiamiento climático a ser reportada al IDFC. Luego, en países como Brasil, por ejemplo, el BNDES pasó a utilizar estas listas para contabilizar estos datos también internamente y reportarlos públicamente. Considerando lo anterior, y aunque es posible que las recomendaciones del grupo de trabajo hayan tomado en cuenta estos avances, el reporte resalta la inexistencia de un marco universalmente aceptado para la banca verde o sustentable y que la participación de la banca privada en estos temas sigue siendo limitada. En efecto, los bancos que elaboraron los Principios Comunes son todos públicos y multilaterales.

Durante 2017, el GEFV centró sus actividades en dos temas: 1) la aplicación del análisis de riesgo ambiental (ERA por sus siglas en inglés) en la industria financiera; y 2) el uso de datos ambientales públicamente disponibles (Publicly Available Environmental Data, PAED) para el análisis de riesgos financieros y para brindar información para la toma de decisiones.

---

grupe y la Agencia de Cooperación de Japón (Japan International Cooperation Agency, JICA), Banco Estado (BdE), Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES), Banco de Desarrollo de China (CDB), Banco de Desarrollo de Sudafrica (DBSA), Banco de Desarrollo Industrial de Turquías (TSKB), Nacional Financiera (NAFIN), KfW, Bancoldex, Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), Banco de Desarrollo y Construcción de Croacia (HBOR), Indonesia Exim Bank, Corporación Financiera de Corea (KoFC), Banco de Desarrollo de Pequeñas Industrias de India (SIDBI), Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) de Perú y Vnesheconombank (VEB) de Rusia.

- 2 Banco de Desarrollo Africano (AfDB), Banco de Desarrollo Asiático (ADB), Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (EBRD), Banco Europeo de Inversiones (EIB), el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GIDB) y Grupo Banco Mundial (GBM o WBG).
- 3 Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking. Disponible en línea en: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/common-principles-for-climate-mitigation-finance-tracking.pdf>

- 
- 4 Common Principles for Climate Adaptation Finance Tracking. Disponible en línea en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/222771436376720470/010-gcc-mdb-idfc-adaptation-common-principles.pdf>

Si bien el énfasis y el abordaje de los temas climáticos varían de acuerdo con la presidencia de turno del G20, en las sucesivas cumbres, en mayor o menor medida dicha temática ha estado presente y su importancia queda manifestada en la Declaración o *Communique*, el documento que da cuenta de los acuerdos que el Grupo toma cada año en el marco de las diferentes cumbres. Del análisis de la secuencia de declaraciones, tanto de las cumbres de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales, como de Líderes, se desprende que las actividades del Grupo de los 20, en estas materias se han ido intensificando. Tal vez uno de los mayores logros ha sido el planteamiento del impacto de los subsidios a los combustibles fósiles en las inversiones en energías limpias que perjudican los esfuerzos para lidiar con la amenaza del cambio climático, y los llamados reiterados para su gradual racionalización y eliminación. Lo anterior ha conllevado a que el Grupo solicitara a los ministros de finanzas y de energía que formularan, con base en la situación de los países, estrategias enfocadas a la eliminación o reforma de estos subsidios, cuyos avances son monitoreados y reportados públicamente no sólo en las cumbres. El Grupo involucró formalmente a las instituciones financieras internacionales, al solicitarles que apoyasen a los países involucrados en este proceso y los instó a adoptar políticas que visasen la gradual eliminación de estos subsidios. Encargó a la Agencia Internacional de Energía, a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y al Banco Mundial, que analizaran el alcance de los subsidios energéticos existentes, que propusieran sugerencias para la implementación de iniciativas para su racionalización o eliminación y que los resultados obtenidos fuesen presentados en la siguiente cumbre.

El reporte elaborado por dichas organizaciones advierte que, según la Agencia Internacional de Energía, la eliminación gradual entre

2011 y 2020 de los subsidios relacionados con el consumo energético en los países incluidos en su base de datos reduciría las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en un 6,9% en 2020, comparativamente a un escenario en el cual esta medida no se tome. Esto equivaldría, a 2,4 GT de CO<sub>2</sub>, monto correspondiente a las emisiones combinadas de Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido del año 2010. Asimismo, advierte sobre el impacto de esta acción sobre otros gases de efecto invernadero (IEA y otros, 2010).

En paralelo, en 2013, los Líderes solicitaron a sus miembros que realizaran revisiones voluntarias “entre pares”<sup>5</sup> de estos subsidios, y así es como en 2016, los Estados Unidos de América y China, los dos mayores emisores de Gases de Efecto Invernadero a nivel mundial y con economías altamente dependiente de este tipo de combustibles, fueron los primeros países en realizar una revisión cruzada. Los resultados de dicho proceso, que requiere que cada país releve información sobre sus subsidios y la someta a una revisión por parte de otro país con el fin de mejorarla, fueron presentados a fines de 2016 (Ogden y Howard, 2016):

- China propuso nueve políticas de apoyo a los combustibles fósiles que podrían ser reformadas. La mayoría eran exenciones de los impuestos sobre el consumo o el uso de la tierra que benefician a los combustibles fósiles. Tres se referían a la generación de electricidad o calor, y la más importante —que alcanzaba en total 15.000 millones de dólares al año—, se refería a una recaudación de subvenciones para los combustibles fósiles utilizados en el transporte “productivo”, como la pesca, silvicultura, taxistas y empresas de transporte público. El más pequeño, que supone recursos por 20 millones de dólares anuales, se refiere a una exención del

---

5 Voluntary peer review mechanism.

impuesto al consumo para el aceite usado por las empresas que refinan aceite.

- Estados Unidos propone 16 políticas que podrían ser reformadas. La mayoría eran características especiales del código tributario relacionadas con la explotación, en toda su cadena, de petróleo y gas natural. El subsidio más importante identificado correspondía al de los costos intangibles de perforación, que permiten a una empresa deducir los costos de casi todos los gastos de preparación de un pozo. Los recursos involucrados alcanzaban a casi 1.600 millones de dólares anuales. Otras subvenciones importantes incluyeron una deducción fiscal para la fabricación nacional, que aplicable al sector de los combustibles fósiles, y un porcentaje relativo al agotamiento para los pozos de petróleo y gas natural, que proporciona una tasa impositiva más baja para esas industrias. Estos subsidios cuestan al país al año, aproximadamente 1,05 mil millones de dólares y 0,97 mil millones de dólares, respectivamente.

En 2017 empezaron las revisiones cruzadas de México y Alemania, proceso presidido por la OCDE. Los resultados presentados a fines de 2017, en la COP 23, realizada en Marruecos, demuestran que, en México, en 2016, estaban vigentes diez subsidios que favorecían a los combustibles fósiles y que podían ser reformados o eliminados, por un total de 2,6 mil millones de dólares (no se incluyó la generación de electricidad basada en fósiles y en gas natural). En Alemania, se identificaron 22 iniciativas en favor de los combustibles fósiles, por un total de 17,6 mil millones de dólares.

Indonesia e Italia serán los próximos países en realizar el ejercicio. Y una iniciativa similar está en curso en la Cooperación Asia Pacífico, APEC por su sigla en inglés.

Ante las críticas internacionales por la falta de una meta concreta de parte de los miembros del G20 con relación a estos subsidios, estas iniciativas, aunque todavía no apuntan

a la definición de una meta, marcan un giro de las agendas y reflejan que hay preocupación por el tema. Los ejercicios realizados por los cuatro países permitieron advertir que eliminar o reformar algunos de estos subsidios, generaría un ahorro de cerca de 40 mil millones de dólares anuales, cifra que podría, por ejemplo, cumplir parte de las necesidades de recursos declaradas en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC<sup>6</sup>, por sus siglas en inglés) de doce países<sup>7</sup> de América Latina y del Caribe, que incluyeron esta información en los compromisos sometidos ante la Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático, que alcanzaría en total, 54 mil millones de dólares (Samaniego y Schneider, 2018).

Dentro del G20 se establecieron diferentes grupos de trabajo con el objetivo de ayudar a los Líderes a abordar sus políticas. Estos grupos pueden variar dependiendo de la presidencia de turno. De ahí que en el transcurso de las diferentes cumbres de líderes algunos han sido reconfigurados, han aparecido nuevos y otros se han mantenido. Su configuración depende del momento en el cual se realizan las cumbres y de los temas a tratar y no siempre hay continuidad entre las acciones o iniciativas llevadas a cabo entre las cumbres. Al carecer el Grupo de una secretaría permanente, la información emitida por los grupos de trabajo no es fácilmente rastreable, y a veces está desactualizada, lo que dificulta, al menos al lector eventual, entender de mejor forma el actuar de dichas instancias de trabajo. De hecho, localizar estos grupos de trabajo puede llegar a ser una tarea compleja. A veces, y sobre todo en el caso de las cumbres más antiguas, aunque ellos están

---

6 Nationally Determined Contributions.

7 Antigua y Barbuda, Bahamas, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Panamá, República Dominicana, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

explicitados en las páginas web de los países anfitriones, los documentos o detalles de sus actividades no siempre son completos o están disponibles.

Entre los grupos de trabajo vigentes, algunos han trascendido y se han alineado con las diversas presidencias como el Framework Working Group, lanzado en la Cumbre de Pittsburg de 2009, con el objetivo de proponer políticas que propicien un crecimiento mundial sustentable y balanceado. Otro de estos grupos que se ha mantenido en el tiempo es el de Desarrollo (Working Group on Development, WGD). Su creación fue acordada en la Cumbre de Toronto, de 2010, con la tarea de elaborar medidas para promover el crecimiento económico y la resiliencia, y una agenda de desarrollo y planes de acción plurianuales. En esta cumbre nació además el Grupo de Trabajo Anti Corrupción (Anti-Corruption Working Group, ACWG), que también sigue vigente a la fecha.

Entre los grupos de trabajo que han percibido cambios en su trayectoria, está el de Energía Limpia y Eficiencia Energética (Clean Energy and Energy Efficiency Working Group, C3E), establecido en 2011. Precedió y fue sustituido por el Grupo de Trabajo de Energía y Sustentabilidad (Energy and Sustainability Working Group, ESWG), durante la presidencia rusa en 2013. En este período, se enfocó en cuatro temas: 1) Lograr que los mercados de energía y materias primas fuesen transparentes y predecibles; 2) Promover la eficiencia energética y el crecimiento verde; 3) Proponer una buena regulación de la infraestructura energética; y 4) Garantizar la protección mundial del medio marino.

En 2014, bajo la presidencia australiana, el ESWG, se concentró en la eficiencia energética y en el fortalecimiento de los mercados energéticos, que culminó con la elaboración y adopción del Plan de Acción para la Eficiencia Energética (PAEE) del G20. En 2016, China, desarrolló en el marco del PAEE, el Programa

Líder de Eficiencia Energética del G20 y un plan a largo plazo para la colaboración en eficiencia energética.

La presidencia alemana del G20, en 2017, estableció un nuevo grupo de trabajo, el de Sustentabilidad, constituido por dos subgrupos –de clima y de energía– que deberían trabajar en cooperación. El foco en este caso era la implementación del Acuerdo de París a nivel de los países, y temas como la innovación, inversiones, infraestructura y el impacto en la competitividad, crecimiento y cohesión social. En 2018, la presidencia argentina, definió a la sustentabilidad climática (y el grupo de trabajo respectivo), como un área de trabajo específico. Su foco son los siguientes temas: 1) Adaptación al cambio climático y eventos climáticos extremos con foco en el desarrollo de infraestructura resiliente y creación de empleo, 2) Promover el desarrollo de estrategias bajas en emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo, con un foco en criterios y metodologías para su diseño, y 3) Alineamiento de los flujos de financiamiento climático internacional para la implementación efectiva de las contribuciones nacionalmente determinadas y las estrategias bajas en emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo.

### **Financiamiento climático según el abordaje del G20**

Como países desarrollados, ocho miembros del G20 –Alemania, Australia, Canadá, Francia, Italia, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos– están obligados bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, CMNUCC, a aportar recursos para el financiamiento climático. En cumplimiento de esta obligación, considerando los canales bi y multilaterales, cinco de ellos –Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos– dispusieron individualmente entre 1,2 mil millones y 8,4 mil millones de dólares anuales para estos fines en los años 2013 y 2014, montos considerados

muy reducidos, cuando se los relaciona con los respectivos PIB: los más altos son los de Japón y Francia, con 0,18% y 0,12%, respectivamente. En el caso de Australia, representan el 0,001%, de Canadá, 0,0008%, y de Italia, 0,0003% (Climate Transparency, 2016).

Dadas las condiciones para las inversiones verdes, que varían significativamente en los países del G20, las acciones que a la fecha ha venido desarrollando el Grupo con relación a este tema, podrían implicar no sólo avances significativos como un proceso más coordinado cuyos resultados signifiquen un aporte real a la lucha contra el cambio climático. Un estudio realizado por Climate Transparency (2016), concluyó que para que los países del Grupo se alineen con la meta de 2°C sus inversiones en el sector energético deberán prácticamente duplicarse en 2035 con relación al período 2000-2013. Todos los miembros del Grupo subsidian las industrias que usan combustibles fósiles, y aunque en su conjunto, la intensidad energética de sus economías (Suministro total de energía primaria/PIB) y la intensidad de carbono de la economía (CO<sub>2</sub>/PIB) disminuyeron en un 18% y 27%, respectivamente, entre 1990 y 2013, esta tendencia decreciente no es suficiente para compensar el aumento de la actividad económica, por lo que el efecto absoluto es un aumento en las emisiones totales.

Como grupo, en un principio, el tema del financiamiento se centraba en las energías renovables y sólo buscaba la seguridad energética. Más adelante, y posiblemente impulsado por la Cumbre de Río de 2012 y las COP 17(Sudáfrica) y 18 (Doha), de 2011 y 2012, respectivamente, el Grupo se comprometió con el enfoque de crecimiento verde y la exploración de mecanismos de financiamiento. Los ministros de finanzas de los países miembros presentaron (aunque no suscribieron) dos documentos sobre financiamiento climático: el *Report of the Secretary General's High Level Advisory Group on Climate Change Financing*

(*AGF Report*) elaborado por el Grupo Asesor de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>8</sup> y el *Mobilizing Climate Finance: A Paper prepared at the request of G20 Finance Ministers*, coordinado por el Banco Mundial y el FMI<sup>9</sup> (SGCF, 2012).

El *AGF Report*, presentado el 2011, da cuenta de los resultados del estudio del Grupo Asesor sobre posibles fuentes para aumentar la disponibilidad de recursos nuevos y adicionales de los países desarrollados para financiar acciones en los países en desarrollo, dentro del espíritu de los compromisos políticos de reducción de emisiones del Acuerdo de Copenhague de 2009. En el segundo documento, encargado por los ministros de finanzas del G20 al Banco Mundial, se analizó la movilización de fuentes de financiamiento para el cambio climático y se consideró el papel complementario de las fuentes públicas y privadas en la movilización de flujos financieros para estos fines. El documento actualizó y amplió el trabajo realizado en 2010 por el Grupo Asesor de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Financiamiento del Cambio Climático. Este conjunto de acciones podría considerarse como los primeros pasos para la introducción del tema en la agenda de las siguientes cumbres.

En 2012, en el marco de la Cumbre de Los Cabos, México, se creó el Grupo de Estudio sobre Finanzas Climáticas, GEFC. El primer informe de avance, solicitado por los Líderes en aquella cumbre, fue presentado en noviembre de 2012 (SGCF, 2012). Abordó las lecciones aprendidas, la movilización de finanzas climáticas y definió los pasos a seguir por el GEFC. En el documento se planteaba

---

8 Véase en: <https://unngls.org/index.php/consultations/climate-finance/405-4156>

9 Véase en: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2011/11/03/mobilizing-climate-finance>

que las funciones del GEFC son las de “servir de fórum para el intercambio de experiencias nacionales, de aprovechar la experiencia de los ministros de finanzas y de no duplicar el trabajo de la CMNUCC, considerando sus objetivos, principios y disposiciones”.

El *International Finance Corporation* (IFC) del Banco Mundial apoyó la elaboración de la propuesta de una Plataforma de Diálogo para la Inversión Verde Inclusiva (*Dialogue Platform for Inclusive Green Investment*, DPIGI), comisionada por el Grupo de Trabajo de Desarrollo del G20 (G20 Development Working Group) y elaboró el estudio *Private Investment in Inclusive Green Growth and Climate-related Activities: Key Messages from the Literature and Bibliography*<sup>10</sup>. La plataforma fue anunciada por el G20 en la Cumbre realizada en Los Cabos, en 2012.

La Cumbre de San Petersburgo acogió el Progress Report to G20 Leaders de 2013 (CFSG, 2013), el primer reporte elaborado por el GEFC sobre las experiencias de los países del G20 para movilizar eficazmente el financiamiento climático teniendo en cuenta los objetivos, las disposiciones y los principios de la CMNUCC. El informe abordó cuatro ámbitos: instrumentos económicos y precio del carbono, seguimiento del financiamiento climático para una movilización efectiva de recursos, mecanismos de financiamiento climático, movilización de finanzas climáticas privadas. Como temas a ser abordados en el futuro se definieron:

- Financiamiento para adaptación, con foco en las barreras para involucrar al sector privado.

- Fuentes y enfoques alternativos para aumentar las finanzas climáticas y su efectividad.
- Necesidad de crear ambientes favorables en países desarrollados y en desarrollo para facilitar la movilización y una efectiva dispersión del financiamiento climático.
- Analizar el rol de las instituciones financieras relevantes y de los bancos multilaterales de desarrollo para movilizar financiamiento climático.

Entre los documentos presentados en la Cumbre de Líderes de gobiernos realizada en 2014 en Brisbane<sup>11</sup>, Australia, estaban el Report to the Finance Ministers elaborado por el GEFC en septiembre de 2014 (CFSG, 2014), que buscaba responder los temas propuestos en el reporte de avances de 2013. En dicho reporte se identificaron cuatro opciones de políticas para financiamiento climático:

#### 1. Financiamiento para adaptación:

- Acciones del sector público e incentivar al sector privado para incorporar riesgos climáticos y los costos de la adaptación en la planificación, financiamiento y en las decisiones de inversiones.
- Identificar y soportar instrumentos para la gestión de riesgos.

#### 2. Fuentes alternativas y enfoques para incrementar el financiamiento climático y su efectividad:

- Promover instrumentos alternativos y efectivos para incrementar el financiamiento climático y estimular instrumentos privados amigables con el clima.

10 Véase en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/074930004d5b706faac3ea2389a1b4/IFC+G20+-+Private+investment+in+green+growth+and+climate-related+activities+-+Issues+Note.pdf?MOD=AJPERES>

11 G20 Leaders' Communiqué. 2014. G20 Brisbane Summit. November 16, 2014. Dponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communicé.html>

3. Propiciar en los países (desarrollados y en desarrollo) ambientes que faciliten la movilización y efectiva dispersión de los recursos climáticos:

- Importancia de elaborar estrategias nacionales para la movilización y dispersión de recursos para el clima.
- Instrumentos para promover la eficiencia en implementación de tecnologías más limpias.
- Enfoques de precificación de Gases de Efecto Invernadero.

4. Examinar el rol de instituciones financieras relevantes y de los bancos de desarrollo bilaterales en la movilización de financiamiento climático:

- Reconocer los roles de los fondos climáticos dedicados, así como de instituciones financieras internacionales y bancos de desarrollo bilaterales importantes.

Para el 2015, y tal como fue solicitado por los ministros de finanzas, el reporte propuso temas a ser contemplados en el futuro:

1. Considerar la estructura fragmentada actual de las finanzas climáticas y mejorar la colaboración, el diálogo y la cooperación entre fondos;
2. Finanzas para la adaptación, incluyendo ejemplos concretos sobre la movilización de recursos públicos y especialmente para apoyar a los más vulnerables;
3. Explorar la efectividad de las opciones de políticas propuestas en el documento, identificar barreras futuras para su implementación, considerando la potencial colaboración y participación del sector privado;
4. Compartir experiencias en enfoques para la movilización de recursos del sector público.

El reporte del GEFC de 2015 (CFSG, 2015), elaborado en base al de 2014, abordó las siguientes áreas, buscando a partir de las expe-

riencias relacionadas con cada una, advertir las barreras para su implementación y los posibles abordajes:

1. Mejorar la colaboración, el diálogo y la cooperación entre los fondos climáticos para facilitar la comprensión del panorama mundial de estos instrumentos permitirá atender mejor la demanda de los países en desarrollo en materias de financiamiento para la mitigación y adaptación;
2. Financiamiento para la adaptación para los países en desarrollo, especialmente para aquellos particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, con miras a ayudarlos a superar sus dificultades para acceder a financiamiento y desbloquear recursos (el foco está en la generación de capacidades en las instituciones nacionales y subnacionales para identificar, priorizar, diseñar, implementar, monitorear, evaluar y medir las estrategias de adaptación);
3. Compartir experiencias sobre la movilización de financiamiento público para movilizar recursos para acciones de mitigación y adaptación, con énfasis en (i) provisión de financiamiento público internacional para apoyar a las inversiones en mitigación y adaptación en los países en desarrollo; (ii) intervenciones públicas que movilicen financiamiento privado, incluyendo los impulsores y las barreras para mejorar el efecto de apalancamiento (el foco es la transparencia);
4. Promover instrumentos y enfoques financieros eficaces para mejorar el financiamiento del clima y estimular la inversión privada respetuosa con el clima, con instrumentos como: i) bonos verdes; ii) instrumentos que comparten riesgos; (iii) precificación de emisiones de GEI. Los dos primeros fueron identificados por los países como caminos para impulsar mercados e inversiones.

El documento propuso, como lo requirieron los ministros de finanzas y líderes de los países miembros del Grupo, los siguientes temas a ser planteados en 2016:

1. Continuar con la labor del GEFC sobre temas financieros relacionados con el clima, considerando las perspectivas de financiamiento climático que surjan como resultado de la COP 21;
2. Continuar el trabajo del GEFC con un foco en temas más específicos;
3. Que el GEFC puede considerar la posibilidad de seguir trabajando con las partes interesadas para mejorar el contenido y la viabilidad del “Inventario sobre los fondos climáticos” elaborado por la OCDE, basado en la retroalimentación de los usuarios finales.

El reporte de 2015 resalta el soporte técnico recibido por el GEFC del Global Environmental Facility (GEF) de la Climate Policy Initiative (CPI), de la OCDE, del BID y del Partnership for Marked Readiness (PMR) del Banco Mundial y que el Grupo buscaba comprometer a otras instituciones con experiencia en finanzas climáticas. En 2015 además, se publicó el “*Toolkit to Enhance Access to Adaptation Financing*”<sup>12</sup>, elaborado por la OCDE con la colaboración del GEF, para ayudar a los países a navegar en el ámbito de las finanzas climáticas y reconocer oportunidades para financiar iniciativas de adaptación al fenómeno. Proporciona orientación práctica a los países en desarrollo para identificar y acceder a financiamiento internacional para combatir el cambio climáti-

---

12 Véase en: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/Toolkit-to-Enhance-Access-to-Adaptation-Finance-for-Developing-Countries-that-are-Vulnerable-to-the-Adverse-Effects-of-Climate-Change.pdf>

co. Incluye herramientas para el desarrollo de capacidades, elaboración de proyectos y para el uso del Plan Nacional de Adaptación de manera efectiva. La OCDE, además, en el mismo año, elaboró la base de datos sobre fondos climáticos, el Climate Fund Inventory<sup>13</sup>, disponible en su página web. El inventario incluye información de 99 fondos climáticos, distinguiéndolos entre los exclusivamente dedicados al clima y aquellos con relevancia para el clima. Estos últimos engloban fondos no específicos cuyas actividades financiadas son parte de una estrategia de inversión. El inventario abarca fondos públicos y privados. No incluye datos sobre el flujo de los recursos. La base de datos está disponible en: <http://qdd.oecd.org/subject.aspx?subject=climatefundinventory> y se puede rescatar en una planilla Excel.

En la cumbre realizada en Hangzhou<sup>14</sup>, China, en septiembre de 2016, se aprobó el reporte realizado por el GEFC sobre la Promoción de una provisión y movilización eficiente y transparente de las finanzas climáticas para mejorar la ambición de las medidas de mitigación y adaptación<sup>15</sup> (Promoting Efficient and Transparent Provision and Mobilization of Climate Finance to Enhance Ambition of Mitigation and Adaptation Actions), que se basó en el reporte de 2015 y abordó los siguientes tópicos (CFSG, 2016):

1. Promoción de una provisión y movilización transparente de recursos financieros

---

13 Véase en: <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Climate-Funds-Inventory.pdf>

14 G20 Leaders’ Communiqué: Hangzhou Summit. September 5, 2016. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2016hangzhou.html>

15 G20 Climate Finance Study Group. Junio, 2016.

para el clima para aumentar la ambición en mitigación y adaptación;

2. Incorporación de consideraciones relativas al cambio climático en las finanzas públicas internacionales con miras a maximizar los beneficios compartidos en materia de desarrollo sustentable y clima.

En el marco de este informe, el GEFC elaboró con el apoyo de diferentes organizaciones internacionales dos productos adicionales:

1. Un conjunto de herramientas sobre instrumentos/entornos habilitadores con aportes técnicos de organizaciones internacionales<sup>16</sup> para el GEFC sobre el tema 1.
2. Una perspectiva (*Outlook*) sobre temas clave relacionados con el tema 2.

Los países miembros del G20 que entregaron información para la realización del reporte fueron once<sup>17</sup>. De estos, entre los miembros latinoamericanos, la Argentina, Brasil y México, sólo participó la Argentina. Para que estos países promuevan el uso de instrumentos financieros, acceder a recursos, coordinar y ponerlos a disposición, era importante:

1. Disponer de apoyo tecnológico y generar capacidades para acceder a los fondos disponibles.
2. Compartir experiencias y conocimiento.
3. Promover la identidad del país: responder a las prioridades nacionales y comprometer al gobierno nacional en el diseño financiero, toma de decisiones e implementación, aumenta la aceptación y sustentabilidad.
4. Crear ambientes propicios y palancas políticas: ayuda además a apalancar financiamiento privado.
5. Entender la brecha entre el sector público y los intereses privados y las brechas de conocimiento que puede haber entre los inversores privados con relación a los mercados y las políticas locales.
6. Evaluar impactos sociales y económicos y co-beneficios de las acciones climáticas.
7. Centrarse en los resultados para diseñar soluciones de inversiones realistas.
8. Promover la colaboración, coordinación y la complementariedad.
9. Aumentar la transparencia (acoge las medidas para la adopción de la Capacity Building Initiative on Transparency por medio del GEF acordada en la COP 21).
10. Clarificar el escenario de las finanzas climáticas simplificando y armonizando procedimientos, y reconociendo los diferentes mandatos y gobiernos institucionales, y ayudando a los usuarios a transitar con conocimiento entre la oferta de instituciones y de los diversos procedimientos para la adjudicación de los recursos.
11. Soportar iniciativas escalables y transferibles.
12. Promover la innovación en términos de tecnologías y de instrumentos y mecanismos financieros.
13. Disponibilizar recursos concesionales para cerrar brechas de viabilidad, soportar iniciativas innovadoras y escalar tecnologías nuevas.

---

16 Administrative Unit of the Climate Investment Funds - CIF, Secretariat of the Green Climate Fund – GCF, Secretariat of the Global Environment Facility – GEF, Inter-American Development Bank – IDB, Organization for Economic Co-operation and Development – OCDE, United Nations Development Programme – UNDP, and the World Bank Group.

17 Argentina, Australia, Canadá, China, Alemania, India, Indonesia, Japón, República de Corea, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Adicionalmente, los líderes del G20 reconocieron que, para soportar un crecimiento global ambientalmente sustentable, es necesario escalar las finanzas verdes. Asimismo, reconocieron que el desarrollo de este tipo de finanzas enfrenta una serie de desafíos, pero que muchos de ellos pueden abordarse en colaboración con el sector privado. Estas son las principales conclusiones del Informe de Síntesis de las Finanzas Verdes del G20 elaborado por el GEFV, y presentado al G20 en esta cumbre. El informe además da cuenta de opciones voluntarias para mejorar la capacidad del sistema financiero para movilizar capital privado para la inversión verde (GFSG, 2016).

De manera específica, el documento concluye que, aunque se observan avances, el desarrollo de las finanzas verdes requiere enfrentar varias barreras. Considera como el primer y fundamental reto para el financiamiento verde, definir cómo internalizar apropiadamente y de manera efectiva los costos de las externalidades medioambientales. Advierte sobre la necesidad de sintonizar el requerimiento de recursos para iniciativas de largo plazo entre los ahorrantes y sus demandas de liquidez. Asimismo, considera que no hay claridad con respecto al significado de finanzas verdes (actividades y productos como los créditos y bonos verdes), que existe una evidente asimetría de información sobre las oportunidades de inversión, lo que reduce el interés de los inversionistas, y que el entendimiento de las repercusiones de los riesgos ambientales por las instituciones financieras está todavía en una etapa inicial.

Todavía según el documento del GEFV, para enfrentar algunos de estos retos, los países deben establecer políticas públicas claras y entregar señales que evidencian su interés por la temática. En general, lo que se observa es una política fragmentada que muchas veces opera en contra de los esfuerzos para desarrollar respuestas efectivas en estos temas y/o agravan externalidades ambientales. Desde una pers-

pectiva más general, hay muchos factores que impactan negativamente el desarrollo de las finanzas verdes, entre ellos, los subsidios a los combustibles fósiles, las regulaciones ambientales ineficientes, las políticas públicas incoherentes, la inexistencia o debilidad de los sistemas de contabilidad de los costos/beneficios ambientales, el bajo desarrollo del mercado y de las instituciones financieras, la baja o nula incorporación de la temática ambiental en la capacitación financiera. Varios de ellos requieren acciones específicas más allá del área financiera.

En agosto de 2016, Ehlers y Packer, del Bank for International Settlement, BIS, publicaron una contribución al GEFV: *Green Bonds - certification, shades of green and environmental risks*. Este documento, aprobado por el GEFV, busca introducir a los bonos verdes como un instrumento de inversión ambientalmente amigable. A fines de 2016, fue publicado como otra contribución al GEFV (pero no aprobado por él), el informe sobre *Green Bonds: Country Experiences, Barriers and Options*. En su elaboración, participaron la OCDE, la International Capital Markets Association (ICMA), el Climate Bonds Initiative (CBI) y el Comité de Finanzas Verdes (Green Finance Committee, GFC) de la Sociedad China para las Finanzas y la Banca. Este documento busca lo mismo que el anterior, es decir, introducir la temática de los bonos verdes.

Durante 2017, la atención del Grupo de Estudio de Finanzas Verdes se centró en dos temas: 1) la aplicación del análisis de riesgo ambiental (ERA por sus siglas en inglés) en la industria financiera; y 2) el uso de datos ambientales públicamente disponibles (PAED por sus siglas en inglés) para el análisis de riesgos financieros y para brindar información para la toma de decisiones. Además, el GEFV inventarió los avances entre los miembros del G20 e internacionalmente en los temas propuestos en el Informe de Síntesis de las Finanzas Verdes del G20 de 2016.

En el siguiente Reporte de Síntesis, publicado en 2017 (GFS, 2017) considera al análisis de riesgo ambiental como un tema transversal importante que apoya los objetivos del GEFV y que la identificación, valuación y gestión de los riesgos materiales son características clave de un sistema financiero eficiente y resiliente. El documento concluye que las instituciones financieras enfrentan retos para identificar, cuantificar y aplicar herramientas analíticas para evaluar el impacto financiero de estos riesgos y, sugiere, que podrían combinar dos elementos para evaluar los riesgos ambientales: 1) comprender e identificar las fuentes ambientales de los riesgos financieros; y 2) traducir estos factores en información cuantitativa y cualitativa para comprender la magnitud potencial del riesgo financiero para las inversiones y para ayudar a las decisiones de inversión.

Además, menciona las investigaciones realizadas por los socios expertos (“knowledge partners”) del GEFV y la consulta con el sector privado, cuyos resultados sugieren que entre las barreras para una mayor adopción de las prácticas de ERA están falta de señales políticas claras y consistentes; metodologías limitadas y datos pertinentes; limitaciones de capacidad dentro de las instituciones financieras; los horizontes temporales; los términos de inversión; y los incentivos de desempeño. Por otro lado, entre las opciones para alentar la adopción voluntaria del ERA, incluye necesidad de garantizar la coherencia de las señales políticas; aumentar la conciencia sobre su importancia para las instituciones financieras que tienen exposiciones ambientales significativas; fomentar una mejor calidad y un uso más efectivo de los datos ambientales; alentar a las instituciones públicas a que evalúen los riesgos ambientales y sus implicaciones financieras en diferentes contextos nacionales; revisar y, si es apropiado, aclarar las responsabilidades de las instituciones financieras para consi-

derar los factores ambientales; y mejorar el desarrollo de capacidades en ERA del sector financiero.

Con relación a los datos ambientales públicamente disponibles (PAED, por su sigla en inglés), el documento del GEFV estima que son importantes fuentes de información para la ERA, así como para un análisis financiero más amplio. De acuerdo con el documento, los PAED actualmente en uso pueden agruparse en: (i) tendencias físicas históricas, (ii) pronósticos y escenarios prospectivos, y (iii) costos de contaminación y beneficios de remediarla. Los obstáculos que limitan el uso efectivo del PAED en el análisis financiero, como lo identifican los socios expertos del GFSG, incluyen: el estado naciente en términos del uso de la metodología ERA y la evaluación de la inversión verde; la falta de escenarios futuros comparables y la incertidumbre sobre las respuestas políticas futuras a los desafíos ambientales y climáticos; formatos de los PAED que no son amigables para los usuarios del sector financiero; altos costos de búsqueda (monetarios y no monetarios); y la incertidumbre sobre los modelos de negocio para la provisión de PAED. El GFSG acordó que sería útil elaborar un catálogo que describa y contenga enlaces a las bases de datos de PAED existentes. A su vez, menciona como opciones para mejorar voluntariamente la disponibilidad, accesibilidad y relevancia de los PAED, que los miembros del G20 pueden trabajar con otros socios para compartir metodologías públicamente disponibles para los ERA y para cuantificar los costos y beneficios ambientales; que los gobiernos también podrían apoyar los esfuerzos del sector privado para mejorar la calidad y la facilidad de uso del PAED; que el GEFV podría apoyar el desarrollo ulterior del catálogo de PAED, elaborado, hasta la fecha, por ONU Ambiente y la OCDE; y que las autoridades de los países podrían promover el intercambio a nivel na-

cional de PAED centrándose en su uso para el análisis financiero.

En el marco de los movimientos relacionados con el cambio climático realizados en 2015, y al alero del Acuerdo de París, en aquél entonces, del futuro acuerdo, el gobernador del Banco de Inglaterra, anunció la creación de una fuerza tarea para ayudar a los inversionistas a entender la exposición de sus finanzas al cambio climático y para ayudar a las instituciones a informar sobre estas materias de manera clara y consistente. Así nació la Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). Su creación respondió a la solicitud de los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales del G20, para que el Financial Stability Board<sup>18</sup> (FSB), analizara como el sector financiero debiera considerar los temas relacionados con el cambio climático.

El TCFD incluye a 32 miembros, todos seleccionados por FSB que representan, tanto a los usuarios como elaboradores de reportes climáticos de todo el G20. En 2017 publicó sus primeras recomendaciones con el objetivo de integrar la exposición a riesgos del cambio climático en los reportes de estados financieros (TCFD, 2017). Estas recomendaciones van dirigidas principalmente al sector financiero, con el fin de incorporar una perspectiva de largo plazo coherente con los riesgos del cambio climático, y con la meta del Acuerdo de París de mantener el alza de temperatura promedio global bajo los 2° Celsius por sobre los niveles pre-industriales. Las recomendaciones se estructuraron en cuatro áreas temáticas: gobernanza, estrategia, gestión de riesgo y métricas y metas:

- **Gobernanza**

Divulgar la gobernanza de la organización en torno a los riesgos y oportunidades relacionados con el clima.

- **Estrategia**

Divulgar los impactos reales y potenciales de los riesgos y oportunidades relacionados con el clima en los negocios, la estrategia y la planificación financiera de la organización cuando esta información es material.

- **Gestión de riesgos**

Divulgar cómo la organización identifica, evalúa y gestiona los riesgos relacionados con el clima.

- **Métricas y objetivos**

Divulgar las métricas y los objetivos utilizados para evaluar y gestionar riesgos y oportunidades relevantes relacionados con el clima.

De acuerdo con un estudio de la OECD (2018), las recomendaciones del TCFD, están ganando terreno rápidamente y los inversores institucionales están tomando medidas para integrar los riesgos y oportunidades relacionadas con el clima en sus propias carteras. Los inversores institucionales, que gestionan en conjunto 84 billones de dólares en activos solo en los países de la OCDE, están buscando cada vez más integrar los factores relacionados con el clima en sus decisiones de inversión. Esto se refleja en el número de compromisos y acciones vinculados con el Acuerdo de París liderado por grupos de inversores institucionales o que involucran a estos. Un ejemplo es Robeco, una empresa internacional de gestión de activos que está utilizando las recomendaciones de TCFD en sus compromisos con las empresas para instarlas a mejorar su divulgación de los riesgos y oportunidades relacionados con el clima. En su memoria de sustentabilidad de 2017, se comprometió a, en 2018,

---

18 Fue anunciado por el G20 en la Cumbre de Líderes de 2008, y creado en 2009, como un organismo internacional que monitorea y hace recomendaciones sobre el sistema financiero global (<http://www.fsb.org>).

desarrollar un plan de acción sobre gestión del riesgo de cambio climático en cooperación con la gestión de riesgos. Incluirán medir la exposición a factores ambientales, sociales y de gobernanza (ESG<sup>19</sup>, por su sigla en inglés) de los fondos y la huella de carbono; capacitar a los equipos de inversión sobre los riesgos ESG y de cambio climático relevantes; y preparar al sector financiero para adoptar las recomendaciones del TCFD. Sus activos bajo ESG crecieron en 2017 de 79 mil millones de euros a 100 mil millones de euros. El total de activos bajo gestión suma 161 mil millones de euros (Robeco, 2017).

En 2016, 130<sup>20</sup> inversores firmaron una carta solicitando a los países del G20 que ratificaran el Acuerdo de París, que duplicasen las inversiones en energías limpias, que endurezcan los mandatos para la divulgación de información climática, que desarrollen precios de carbono y eliminen progresivamente los subsidios a los combustibles fósiles. Los firmantes eran inversores que gestionaban activos por más de 130 billones de dólares.

En el marco de la presidencia alemana del G20, un grupo de seis organizaciones de inversores<sup>21</sup>, en una nota informativa para los

gobiernos de los países del G7 y del G20, manifiestan entender que los inversionistas son actores clave en el combate al cambio climático. Que están expuestos a riesgos y oportunidades de inversión relacionados con el clima y que administran una gran cantidad de capital que puede proporcionar los recursos necesarios para financiar la transición hacia una economía baja en carbono. Y como tal, agradecen la oportunidad de trabajar con los gobiernos de los países del G7 y del G20 para acelerar el proceso de transición y crear los incentivos adecuados para los flujos de capital del sector privado. Celebran el objetivo del G20 de fomentar "un suministro de energía seguro, económicamente eficiente y con un suplimento de energía carbono neutral accesible para todos" y creen que la comunidad inversora debe contribuir positivamente para la implementación de marcos e incentivos apropiados para fomentar las inversiones del G20. Recomienda continuar a entregar soporte para la implementación del Acuerdo de París, direccionar las inversiones hacia la transición a una economía baja en carbono e implementar marcos para el reporte de información financiera relacionada con el cambio climático (Asia Investor Group on Climate Change y otros, s/f).

## **Conclusiones**

En 2008, el G20 introduce en su agenda el cambio climático, materia que de a poco empieza a adquirir fuerza al interior del Grupo, y abre espacio para la creación de instancias de generación y difusión de conocimiento, como el Grupo de Estudio sobre Finanzas Climáticas y la Fuerza Tarea para el reporte de Finanzas Relacionadas con el Cambio Climático, la Task Force on Climate-related Financial Disclosures. El primero, con la misión de generar información y, a la vez, monitorear los

---

19 ESG: environmental, social and governance.

20 The Fourth Swedish National Pension Fund (AP4). Follow The Fourth Swedish National Pension Fund (AP4). 130 investors call on G20 nations to ratify Paris agreement. Press Release, Sep. 02, 2016 07:30 GMT. Disponible en: <http://www.mynewsdesk.com/pressreleases/130-investors-call-on-g20-nations-to-ratify-paris-agreement-1543651>

21 Grupo de Inversores de Asia sobre Cambio Climático (AIGCC, Asia), CDP, Ceres (Ceres, América del Norte), el Grupo de Inversores sobre el Clima (IGCC, Australia / Nueva Zelanda), el Grupo de Inversores Institucionales sobre Cambio Climático (IIGCC, Eu-

---

ropa) y Los Principios para la Inversión Responsable (PRI).

avances de los países miembros en estos temas. El segundo, con la misión de analizar cómo el sector financiero debiera considerar los temas relacionados con el cambio climático y realizar recomendaciones para el reporte de información relacionada con los riesgos del cambio climático en el sector financiero, que ha empezado a entender la importancia y los impactos que el fenómeno puede tener en este sector.

El G20 ha sido criticado por no plantear una meta con relación a los subsidios a los combustibles fósiles y por buscar protagonismo ante el tema del cambio climático, más allá de la Convención Marco de las Naciones Unidas. Sin embargo, de la lectura y acompañamiento de las decisiones tomadas sobre ambos temas en las sucesivas cumbres, tanto de líderes como de ministros de economía y gobernadores de bancos centrales, se observa que, en el primer caso, acciones como las revisiones cruzadas han puesto el tema en el tapete y los países, a lo menos los mayores emisores de gases de efecto invernadero, ya han empezado a buscar formas de modificar su actuar en este plano. Con relación a la posición del G20 frente a la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Grupo ha tomado un rol muy activo y sus aportes a los debates mundiales sobre el tema han sido reconocidos por dicha instancia. No hay que olvidar que el grupo de países que lo conforma concentra el 75% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Varios de ellos todavía utilizan el carbón como principal fuente primaria de energía. Todos se han adherido oficialmente al Acuerdo de París (firmado y ratificado, y aunque los Estados Unidos de América lo esté abandonando, todavía sigue como adherente).

Ocho países del Grupo tienen obligaciones relacionadas con el financiamiento climático, quienes, a su vez, son los mayores donantes de este tipo de recursos a nivel mundial. En conjunto sus miembros representan más del 80% de la producción económica del planeta en términos de producto interno bruto (PIB).

Engloba a dos tercios de la población mundial y los mayores países del mundo en términos territoriales. Sus miembros concentran tres cuartas partes del comercio global y entre ellos, se encuentran los quince mayores exportadores a nivel mundial. Lo anterior, pone a los miembros del Grupo en el centro de las decisiones, como actores, pero también como sujetos, por lo tanto, se espera que sean activos en la promoción del cambio hacia un mundo más verde. El conocimiento que el G20 ha generado en estas materias no tiene precedente.

## Referencias bibliográficas

- Ang, G. y Copelando, H. (2018). *Integrating Climate Change-related Factors in Institutional Investment. Round Table on Sustainable Development*. París: OECD. Disponible en: <https://www.oecd.org/sd-roundtable/papersandpublications/Integrating%20Climate%20Change-related%20Factors%20in%20Institutional%20Investment.pdf>
- Asia Investor Group on Climate Change (AIGCC, Asia), CDP, Ceres (Ceres, North America), the Investor Group on Climate (IGCC, Australia/New Zealand), the Institutional Investor Group on Climate Change (IIGCC, Europe), and The Principles for Responsible Investment (PRI) (s/f.). *Governments urged to maintain momentum on climate change action*. Disponible en: <https://www.ceres.org/sites/default/files/Briefing-Paper-for-G20.pdf>
- Climate Transparency. (2016). *Brown to Green. Assessing the G20 transition to a low-carbon economy*. Disponible en: <http://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2016/09/Brown-to-Green-Assessing-the-G20-transition-to-a-low-carbon-economy.pdf>
- Ehlers, T. y Packer, F. (2016). *Green Bonds – certification, shades of green and environmental risks*. Disponible en: [http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/12\\_Green\\_Bonds\\_Certification\\_Shades\\_of\\_Green\\_and\\_Environmental\\_Risks.pdf](http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/12_Green_Bonds_Certification_Shades_of_Green_and_Environmental_Risks.pdf)

- G20 CFSG. (2013). *Progress report to G20 Leaders de 2013*. Disponible en: [http://en.g20russia.ru/docs/g20\\_russia/materials.html](http://en.g20russia.ru/docs/g20_russia/materials.html)
- G20 CFSG. (2014). *Report to the Finance Ministers*. Septiembre de 2014. Disponible en: [http://www.g20australia.org/official\\_resources/g20\\_climate\\_finance\\_study\\_group\\_report\\_ministers\\_2014.html](http://www.g20australia.org/official_resources/g20_climate_finance_study_group_report_ministers_2014.html)
- G20 CFSG. (2015). *Report to the Finance Ministers*. Septiembre de 2015. Disponible en: <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/G20-Climate-Finance-Study-Group-Annual-Report-2015.pdf>
- G20 CFSG. (2016). *Promoting Efficient and Transparent Provision and Mobilization of Climate Finance to Enhance Ambition of Mitigation and Adaptation Actions*. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/P020160815356793288948.pdf>
- G20 GFSG. (2016). *G20 Green Finance Synthesis Report*. Septiembre de 2016. Disponible en: [http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis\\_Report\\_Full\\_EN.pdf](http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis_Report_Full_EN.pdf)
- G20 GFSG. (2017). *G20 Green Finance Synthesis Report*. Disponible en: [http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/2017\\_GFSG\\_Synthesis\\_Report\\_EN.pdf](http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/2017_GFSG_Synthesis_Report_EN.pdf)
- IEA, OPEC, OECD y World Bank. (2010). *Analysis of the scope of energy subsidies and suggestions for the G-20 Initiative*. Toronto: Joint Report prepared for submission to the G-20 Summit Meeting Toronto (Canada), 26-27 June 2010.
- Ogden, P. y Marano, H. (2016). *The First G-20 Fossil Fuel Subsidy Peer Review. Insights and Lessons from the United States and China*. Washington D.C. Center of American Progress. Disponible en: <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2016/10/25084305/US-ChinaSubsidies.pdf>
- Samaniego, J. L. y Schneider, H. (2018). *Financiamiento climático para América Latina y el Caribe. 2013-2016* (en imprenta).
- Robeco (2017). *Sustainability Report 2017*. Disponible en: [https://www.robeco.com/media/2/8/d/28d1073d500f116ea4fcfe4bdffc1768\\_robeco-sustainability-report-2017-online\\_tcm17-11698.pdf](https://www.robeco.com/media/2/8/d/28d1073d500f116ea4fcfe4bdffc1768_robeco-sustainability-report-2017-online_tcm17-11698.pdf)
- TCFD (2017). *Final Report: Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures*. Disponible en: <https://www.fsb-tcfd.org/publications/final-recommendations-report/>

**Para citar este Artículo de investigación:**

Schneider, H. (2018). El cambio climático y su financiamiento: ¿Qué está haciendo el G20 en estos temas? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 77-94.

# Los desafíos de Macri ante Trump y el G20

*The challenges of Macri before Trump and the G20*

Por Leandro Morgenfeld\*

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 13 de agosto de 2018.

## RESUMEN

Cuando asumió, Macri puso en marcha una política exterior orientada a lo que llamó “volver al mundo”, para ampliar las exportaciones, atraer inversiones y facilitar el crédito internacional. Como parte de su estrategia de alineamiento con los Estados Unidos y las potencias europeas, propuso a la Argentina como sede de la XI Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y también de la Cumbre Presidencial del G20. El 30 de noviembre y 01 de diciembre de 2018, Trump, Xi Jinping, Merkel, Macron, Putin y los demás líderes del G20 se reunirán en Buenos Aires en un contexto internacional, regional y local complejo e incierto. La crisis de la Cumbre Presidencial del G7 realizada en junio en Canadá, más el recalentamiento de la guerra comercial entre los Estados Unidos y China, las tensiones en Medio Oriente por el unilateral reconocimiento estadounidense de Jerusalén como la capital de Israel, el estancamiento de la OMC, la emergencia de nuevos liderazgos como en el López Obrador en México y el impacto negativo de la crisis económica y social en la Argentina, con el

consecuente creciente deterioro de la imagen del gobierno de Macri, auguran un escenario potencialmente explosivo, totalmente distinto al que vislumbró cuando propuso a la Argentina como sede de la primera cumbre presidencial del G20 en América del Sur, imaginando que sería la vidriera perfecta para proyectarse como un nuevo líder regional. En este artículo de investigación analizaremos los riesgos y desafíos que enfrenta la Argentina ante esta crucial reunión global, que incluirá la riesgosa visita de Trump.

**Palabras clave:** *Argentina, G20, Trump, Multilateralismo, Crisis Global.*

## ABSTRACT

When he took office, Macri launched a foreign policy aimed at what he called “go back to the world”, to expand exports, attract investment and facilitate international credit. As part of his strategy of alignment with the United States and the European powers, he proposed Argentina as the venue for the Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO) and also the G20 Presidential Summit. On November 30 and December

---

\* Profesor y Licenciado en Historia, Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: leandro-morgenfeld@hotmail.com

1, 2018, Trump, Xi Jinping, Merkel, Macron, Putin and the other G20 leaders will meet in Buenos Aires in an international, regional and local complex and uncertain context. The crisis of the G7 Presidential Summit held last June in Canada, the overheating of the trade war between the United States and China, the tensions in the Middle East for the US unilateral recognition of Jerusalem as the capital of Israel, the stalemate of the WTO, the emergence of new leaderships such as in the López Obrador in Mexico and the negative impact of the economic and social crisis in Argentina, with the consequent growing deterioration of the image of the Macri government, augur a potentially explosive scenario, totally different from what Macri envisioned when he proposed Argentina as the venue for the first presidential summit of the G20 in South America, imagining that it would be the perfect opportunity to project himself as a new regional leader. In this article we will analyze the risks and challenges Argentina face before this crucial global meeting.

**Keywords:** *Argentina, G20, Trump, Multilateralism, Global Crisis.*

## Introducción: la política exterior de Macri

Hacia el final del gobierno de Cristina Kirchner, influyentes dirigentes políticos locales exigían un giro en la política exterior, que incluyera una mayor convergencia con los Estados Unidos. En abril de 2015, meses antes de las elecciones presidenciales que marcarían el ascenso al poder de la *Alianza Cambiemos*, se hizo público el documento: "Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos dentro", del autodenominado *Grupo Consenso*, integrado por referentes de la oposición al kirchnerismo, que planteaba cuáles eran los desafíos, en materia política exterior, que debía abor-

dar quien sucediera a Cristina Fernández<sup>1</sup>. Lo más llamativo del texto son algunas omisiones fundamentales para comprender la última década. Por ejemplo, no da cuenta del "No al ALCA" en Mar del Plata (2005), que permitió la aparición posterior de nuevas instancias de integración (ALBA) y de coordinación y cooperación política (UNASUR y CELAC) en América Latina y el Caribe. Ninguna de estas instituciones es siquiera mencionada, lo que muestra el desdén hacia la región. Justamente Macri, desde que asumió, decidió ningunear estas organizaciones alternativas, y privilegiar otras, como el Foro Económico de Davos (al que asistió personalmente en enero de 2016 –y repitió este año–) o la OEA (a la que reivindicó con Obama, en la declaración conjunta firmada durante su visita).

El documento del *Grupo Consenso* pedía "insertar adecuadamente" a la Argentina en el mundo, que el país se transformara en un actor global "responsable", partiendo de nuestra "identidad occidental" y defendiendo las "instituciones republicanas, la división de poderes, la libertad de expresión, los derechos humanos y las garantías individuales". Llamaba a con-

---

1 Entre los firmantes del primer documento, se distinguen referentes y asesores en materia internacional del PRO, la UCR y otros espacios políticos. Adhirieron, además, políticos como Alfredo Atanasof y Alieto Guadagni, académicos como Roberto Russell y hasta el cuestionado dueño del periódico La Nueva Provincia, Vicente Massot. Asistieron a la presentación el ex presidente Fernando De la Rúa (quien fue canciller en su gobierno, Adalberto Rodríguez Giavarini, ofició como presentador del grupo) y el gobernador de Córdoba y precandidato presidencial, José Manuel De la Sota. Todas las citas son del documento original, que puede consultarse completo en <[http://www.cari.org.ar/pdf/documento\\_grupoconsenso.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/documento_grupoconsenso.pdf)>.

solidar los valores de una “sociedad abierta, moderna y respetuosa del ordenamiento internacional”. En síntesis, había que volver a ser un país “normal” y “serio”, como venían proclamando muchos de los firmantes en los últimos años. O sea, asumir nuestra condición periférica y evitar cuestionar el rol de *gendarme global* que hace décadas ejercen los Estados Unidos, con Europa y Japón como socios.

En ese texto se planteaba, además, la necesidad de establecer una “adecuada convergencia entre el Mercosur atlántico y la promisoría Alianza del Pacífico”, pero sin dar cuenta de que, precisamente, esta última –impulsada por México, Colombia, Perú y Chile, que firmaron Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos tras la derrota del ALCA– era una herramienta para intentar una restauración conservadora e imponer una agenda neoliberal.

Además, bajo la idea de “fortalecer nuestras tradicionales relaciones con Europa y EEUU”, se pedía al futuro gobierno encarar una política exterior diferente a la kirchnerista, que precisamente se había caracterizado por estrechar acuerdos con los BRICS –Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica–, sin dejar de lado históricas relaciones del país. En definitiva, se demandaba una “apertura” del MERCOSUR, orientada a la Unión Europea y los Estados Unidos, una idea sobre la cual las derechas latinoamericanas venían trabajando con fuerza en los últimos años.

El documento resaltaba como positiva la especialización en la producción de alimentos y energía, alentando un esquema reprimarizador y extractivista que genera exclusión y destruye el medio ambiente, permitiendo ganancias extraordinarias para un núcleo reducido de la clase dominante –y los grandes capitales externos con los que se asocia– y una escasa diversificación productiva. Retomando la agenda de los Estados Unidos, señalaba que los principales enemigos a escala global eran el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organi-

zado. No decía nada de cómo esas “amenazas” se utilizaron para dar sustento a invasiones militares unilaterales, violar el derecho internacional o instrumentar campañas de desestabilización de gobiernos adversarios de los Estados Unidos.

El *consenso* que promovían, por los dichos y las omisiones mencionadas, parecía más cercano al “Consenso de Washington” de los años noventa, cuando la política económica de buena parte de los países no centrales estaba fuertemente condicionada por los organismos multilaterales de crédito, al calor de una indiscutible hegemonía estadounidense a nivel mundial. Con cierta nostalgia de las *relaciones carnales* que primaron en aquella década, aunque utilizando un lenguaje *aggiornado*, los firmantes de este documento –entre los que se destacan el actual canciller, Jorge Faurie, y quien es indicado como el “canciller en las sombras”, Fulvio Pompeo– apuntaban a una restauración conservadora en la política exterior argentina e impulsan la vuelta a una inserción internacional dependiente.

La primera canciller de Macri, Susana Malcorra, señaló, en diciembre de 2015, que desplegarían una política exterior *desideologizada*, cuyo objetivo era la atracción de capitales, la toma de préstamos y la apertura de nuevos mercados para los exportadores. Desde que asumió, Macri no ahorró señales hacia el gran capital financiero, pero sobre todo hacia los Estados Unidos.

Desde su concepción liberal, la vía elegida para dar seguridad jurídica a los inversores externos era avanzar hacia la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC). Desde enero de 2016, el líder del PRO puso en marcha la nueva orientación de la política exterior: viajó a Davos, se reunió con líderes europeos y recibió a Obama. En julio, visitó Chile para participar por primera vez de la cumbre presidencial de la Alianza del Pacífico, donde insistió en que el MERCOSUR estaba congelado y debía sellar un tratado comercial con ese blo-

que; luego voló a Francia, Bélgica y Alemania, para relanzar las negociaciones de un “acuerdo de asociación” con la Unión Europea; y culminó su periplo en los Estados Unidos, para reunirse con los CEOs de empresas de telecomunicaciones y servicios. “Argentina volvió al mundo”, declaró en París y repitió en Berlín, eufórico, ante empresarios teutones<sup>2</sup>.

Macri y la ministra de seguridad, Patricia Bullrich, permitieron a los Estados Unidos avanzar nuevamente en materia militar y de inteligencia, con la excusa del terrorismo y la lucha contra el narcotráfico. Hay planes de adiestramiento de tropas, compra de armamento estadounidense y hasta de establecer bases en Misiones, cerca de la Triple Frontera, en Tierra del Fuego, próxima a la Antártida, y en Neuquén, cerca del estratégico yacimiento de Vaca Muerta. Se las enmascara como bases humanitarias o científicas, pero son emplazamientos militares de nuevo tipo: “En la Argentina, la tentación por sobreactuar parece pasar por la fantasía de sumarse a la ‘lucha contra el terrorismo’ a la espera de negocios. Pero por esa vía no llegarán más inversiones ni mejorará el comercio” (Tokatlian, 2017: 29).

En síntesis, en sus primeros meses en el gobierno, la *Alianza Cambiemos* decidió impulsar una política comercial aperturista. Apuró las negociaciones comerciales en tres direcciones: intentar sellar un acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, avanzar hacia un tratado de libre comercio con los Estados Unidos<sup>3</sup> y converger con la Alianza del Pacífico, como primer paso para sumarse al TPP. Macri abandonó una política exterior de orientación latinoamericanista y que apuntaba a los BRICS, y está reeditando una suerte de *relaciones carnales* con los Estados Unidos. Su

explícita preferencia por Hillary Clinton en las elecciones estadounidenses tenía que ver con mantener ese alineamiento, con la esperanza de que así llegarían las inversiones y créditos a tasas más bajas. La posición pro acuerdos de libre comercio de Clinton era convergente con la política exterior que impulsa el actual gobierno argentino.

## La irrupción de Trump descolocó a Macri

El lunes 7 de noviembre, apenas horas antes del para muchos inesperado triunfo de Trump, Michael Froman, el representante comercial de los Estados Unidos, había estado en Buenos Aires reunido en el Palacio San Martín con la canciller Malcorra, el ministro de Producción, Cabrera, y parte del gabinete, negociando lo que proyectaban como la futura incorporación de la Argentina al Acuerdo TransPacífico de Cooperación Económica<sup>4</sup>. El TPP es el mayor tratado de libre comercio de toda la historia y fue firmado el 4 de febrero de 2016 por los Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, México, Perú y Chile. Para entrar en vigencia, debía ser ratificado, en los dos años siguientes, por al menos seis de los países signatarios, incluyendo a los Estados Unidos y Japón. Obama preveía que, luego de las elecciones del 8 de noviembre, el TPP fuera ratificado por el congreso de su país antes del recambio de enero<sup>5</sup>. Para eso, desplegó

---

2 *La Capital* 2016 (La Plata) 7 de julio.

3 “Impulsa el Gobierno un tratado de libre comercio con Estados Unidos” en *La Nación* 2016 (Buenos Aires), 27 de octubre.

4 “Argentina y EEUU ponen en marcha un mecanismo de diálogo económico” en *Télam* 2016 (Buenos Aires), 7 de noviembre. Ahí se inauguró el Consejo del Acuerdo Marco de Comercio e Inversión Bilateral, creado en marzo de ese año, durante la visita de Obama (Morgenfeld, 2018: cap. 7).

5 Morgenfeld, Leandro (2016). “Antes de irse, Obama presiona para ratificar el TPP” en *BAE* (Buenos Aires), 8 de noviembre.

un fuerte *lobby* entre legisladores demócratas y republicanos.

Como parte de esta campaña, el representante comercial de Obama, apodado “Mr. TPP”, emprendió una gira por los distintos países signatarios –y otros aspirantes, como la Argentina–, para convencerlos de que, pese a que en la campaña electoral estadounidense se tanto Trump como Clinton se mostraran contrarios a su ratificación –Bernie Sanders también había sido un fuerte crítico de ese acuerdo, durante las primarias–, él obtendría los votos legislativos necesarios en esas semanas finales de su mandato. En la víspera de la elección, y luego de esa reunión con Froman, la canciller argentina, en diálogo con Joaquín Morales Solá en el canal *TN*, se mostró preocupada por el posible triunfo del magnate: “Nosotros hemos abierto una etapa nueva con Estados Unidos, que podría tener un gran parate [si gana Trump]”<sup>6</sup>.

El gobierno esperaba un triunfo electoral de Hillary, favorable a los mega acuerdos de libre comercio a los que pretendía a sumarse Macri. Esa preferencia por la candidata demócrata fue expresada públicamente por Macri<sup>7</sup>, Malcorra<sup>8</sup> y el embajador en Washington,

Lousteau<sup>9</sup>. El triunfo de Trump complicó los planes del gobierno de la *Alianza Cambiemos*. Y provocó, junto al *Brexit*, un cambio global cuyas consecuencias todavía se están evaluando y debatiendo. El magnate, en sus primeras semanas en la Casa Blanca, retiró a los Estados Unidos del TPP<sup>10</sup>, tiene una prédica proteccionista que apunta a equilibrar su comercio exterior y cuestiona, al menos discursivamente, la globalización neoliberal que Macri elogia. En concreto, ya en enero de 2017, la nueva Administración republicana resolvió suspender el ingreso de limones argentinos –que había anunciado Obama antes de irse, en diciembre– y quitó las facilidades para las visas que había concedido el saliente presidente demócrata. En marzo, los productores estadounidenses de biodiesel iniciaron una campaña contra las importaciones provenientes de la Argentina, a la que acusan de *dumping* –una de las excusas, junto a las fitosanitarias y los subsidios agrícolas, con las que históricamente Estados Unidos despliega un proteccionismo selectivo que afecta especialmente al país– (Rapoport y Morgenfeld, 2017).

Los gobiernos neoliberales que apostaban a la continuidad con Clinton y a la firma y extensión de acuerdos como el NAFTA y el TPP, ahora se vieron obligados a recalcular. El *Brexit* y la llegada de Trump modificaron el escenario internacional (Castorena, Gandásegui y Morgenfeld, 2018). Se les dificultará seguir con la política de promoción del libre comercio, endeudamiento externo masivo y conce-

6 “Susana Malcorra: ‘Según los resultados en las elecciones de EE.UU., podría haber grandes cambios’” en *La Nación* 2016 (Buenos Aires), 7 de noviembre.

7 “Argentina’s President Just Picked Clinton Over Trump” en *Buzzfeed* 2016 (Estados Unidos), 10 de agosto.

8 “Susana Malcorra aseguró que la relación con Estados Unidos sería ‘más cómoda’ si gana Hillary Clinton” en *La Nación* 2016 (Buenos Aires), 8 de noviembre; “Malcorra se la jugó por Hillary: ‘Trump refleja un proceso de cierre y xenofobia’” en *TN* 2016 (Buenos Aires), 27 de septiembre.

9 “Elecciones en EE.UU.: Lousteau explicó por qué prefiere a Hillary Clinton” en *El Cronista* 2016 (Buenos Aires), 28 de julio.

10 Tras la intensificación de la “guerra comercial” con China, en abril de este año el gobierno estadounidense planteó que estaba evaluando volver al TPP: “Trump valora negociar la vuelta de EE.UU. al acuerdo TPP” en *La Vanguardia* 2018 (Barcelona), 15 de abril.

siones para atraer inversiones estadounidenses. El contexto internacional va a ser mucho más adverso. Cantan loas a la globalización neoliberal, cuando en los Estados Unidos y Europa está siendo impugnada. Según Tokatlian, “Esta globalización optimista que Macri y su gobierno anticiparon como nota prevaleciente mostró signo de fractura aún antes de la elección de Trump. Aunque, sin duda, el proteccionismo se profundizó mucho más después de su elección.”<sup>11</sup>

El encarecimiento del crédito, a partir de la suba de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal, debería inducir a los países latinoamericanos a abandonar las políticas de endeudamiento externo y desplegar estrategias que reviertan la desigualdad y la dependencia que se profundizaron a partir de la aplicación acrítica de la globalización neoliberal que impulsieron desde los centros del capital transnacional. Como ya no vendrá la “lluvia de inversiones” que añoran los gobiernos neoliberales, es contraproducente otorgar concesiones para “seducir” a los mercados.

A Macri le costó tomar nota del cambio de escenario que implicó la asunción de Trump<sup>12</sup>. En su primera conferencia de prensa del año 2017, el 17 de enero, declaró: “No creo que las políticas proteccionistas de Donald Trump nos perjudiquen. Espero que le dé importancia a la relación con Argentina, creo que hay un enorme camino para recorrer juntos. Tenemos mucho por mejorar en esta ruta que

trazamos con Barack Obama y que esperamos continuar con Donald Trump”<sup>13</sup>.

En la región, el racismo de Trump y su menosprecio hacia los hispanos incrementó el rechazo al gobierno de los Estados Unidos<sup>14</sup>. Así lo resumía Tokatlian: “En la Argentina, la tentación por sobreactuar parece pasar por la fantasía de sumarse a la ‘lucha contra el terrorismo’ a la espera de negocios. Pero por esa vía no llegarán más inversiones ni mejorará el comercio. Hay, además, una dimensión interna que es relevante al analizar la relación con Washington. Los datos de las encuestas de Latinobarómetro han mostrado que la opinión desfavorable de los Estados Unidos es la más alta de la región. No parece razonable que Macri abraze a Trump a menos que esté dispuesto a pagar un precio en la elección [legislativa] de 2017” (Tokatlian, 2017: 29). Ese es uno de los dilemas que enfrenta la Casa Rosada: Trump no tiene la aceptación de Obama. Más bien, todo lo contrario.

### **Los altibajos de la relación: visita a la Casa Blanca, pujas comerciales, Cumbre de la OMC**

Ajeno al cambio de contexto internacional, la estrategia de Macri apuntó a continuar con Trump el estrecho vínculo que había cultivado con Obama. Malcorra negoció durante semanas la llamada telefónica del magnate neoyorquino al presidente argentino –que se produjo en febrero de 2017 y duró sólo 5 minutos<sup>15</sup>–

---

11 *La Nación* 2018 (Buenos Aires), 17 de junio.

12 Para un balance el primer año del gobierno de Trump, véanse: Nahón y Morgenfeld (2018), los diversos artículos que analizan los primeros meses de la nueva Administración, en Gandáségui y Preciado Coronado (2017); Wolff (2018) y Lugones (2017).

13 *La Nación* 2017 (Buenos Aires), 17 de enero.

14 Sobre las amenazas que implica Trump para América Latina y el Caribe, véase: Suárez Salazar (2017: 240-278; 2018).

15 “Donald Trump llamó a Mauricio Macri y lo invitó a Washington” en *La Nación* 2017 (Buenos Aires), 15 de febrero. Se amplía la caracterización del giro en las relaciones con los Estados Unidos, en Morgenfeld (2017e).

y luego la visita a la Casa Blanca. El líder de *Cambiamos*, en vez de converger con sus pares de la región para fortalecer la integración latinoamericana y a partir de ahí negociar con más fuerza, procuraba sacar provecho de la debilidad de sus pares neoliberales –Peña Nieto, Santos y Temer–, para posicionarse como el interlocutor privilegiado de Trump en la región. Imaginaba que así obtendría beneficios económicos. Pero la historia demuestra lo contrario: la estrategia de abonar la fragmentación regional sólo genera más debilidad, dependencia y falta de autonomía.

El gobierno argentino buscó desesperadamente el contacto con el nuevo presidente estadounidense, a quien ya conocía por haber intentado negocios inmobiliarios conjuntos en Manhattan en los años ochenta<sup>16</sup>. Luego de intensas gestiones, Macri finalmente logró la invitación a Washington y la foto en la Casa Blanca el 27 de abril. Trump impuso los temas del encuentro bilateral: acuerdos en materia de defensa e inteligencia (propiciando el injerencismo militar<sup>17</sup>), discusión de la creciente influencia china en la América Latina (Washington y Pekín disputan áreas de influencia y los estratégicos recursos mineros y agropecuarios que provee la región) y la situación de Venezuela (así como Macri fue una pieza clave en la cobertura diplomática del golpe parlamentario contra Rousseff en Brasil<sup>18</sup>, Washington aspira a que sea su alfil en el ataque contra Venezuela). La Casa Rosada

buscó con insistencia la visita a la Casa Blanca, pero temía que Trump involucre a Macri en algún temía ríspido. Hubo una polémica por la marcha atrás de la entrega oficial de la Orden de San Martín al ex Presidente Jimmy Carter –anunciada en marzo–, según *CNN* por presión de Trump<sup>19</sup>. Además, poco puede esperarse en materia comercial, rubro que en el que la Argentina tuvo un déficit bilateral de 3.100 millones de dólares en el año 2017, que puede profundizarse si la Argentina abre más su mercado interno, mientras los Estados Unidos aplica nuevas restricciones<sup>20</sup>. Un día antes de presentarse en la Casa Blanca, el presidente viajó a Houston, para procurar inversiones petroleras en Vaca Muerta y seguir insistiendo con la “lluvia de inversiones”, que hasta ahora nunca se produjo. En Texas, paradójicamente, inauguró una planta de Techint, mientras el *holding* suspendía personal y recortaba salarios de sus trabajadores en Campana<sup>21</sup>.

¿Por qué el magnate decidió recibirlo en la Casa Blanca y no le recriminó públicamente su explícito apoyo a Hillary en las recientes elecciones? Simplemente porque encuentra en el presidente argentino el delegado que nece-

---

América Latina” en *Infonews* (Buenos Aires), 01 de septiembre.

---

16 Lloret, Rodrigo 2016 “Macri y Trump, la amistad de los presidente-empresarios” en *Perfil* (Buenos Aires), 9 de noviembre.

17 “La Argentina y Estados Unidos harán un ejercicio militar conjunto en el Litoral contra el uso de armas de destrucción masiva” en *Infobae* 2018 (Buenos Aires), 17 de abril.

18 Morgenfeld, Leandro 2016 “El golpe en Brasil es parte de la ofensiva restauradora en

19 “Argentina no entregaría condecoración a Jimmy Carter por pedido de Trump” en *CNN en español* 2017 (Estados Unidos), 23 de abril. Finalmente, después de idas y vueltas, el acto se realizó el 10 de noviembre, pero ya no fue Macri quien lo presidió.

20 Argentina cerró el 2017 con el mayor déficit comercial de su historia, en términos nominales y corrientes: 8471 millones de dólares, el 1,5 % de su PBI. *El Cronista* 2018 (Buenos Aires), 24 de enero.

21 Dellatorre, Raúl 2017 “Inversiones que se van de Campana a Houston por un tubo” en *Página/12* (Buenos Aires), 27 de abril.

sita para reconstituir el poder de los Estados Unidos en América Latina, una región que en los últimos años supo coordinar políticas no siempre subordinadas a Washington. Más allá de la retórica ofensiva que desplegó en la campaña, el republicano precisa consolidar el dominio que históricamente ejerció su país en la región. Ante la debilidad política de los mandatarios neoliberales de Brasil, México, Colombia o Perú<sup>22</sup>, Macri es el ideal: casi sin pedir nada a cambio, viene tomando acrítica y pasivamente los ejes de la agenda política, económica, militar e ideológica de los Estados Unidos.

Macri prometió concesiones a los inversores, que van desde una menor regulación medioambiental, en el caso de la minería, a rebajas impositivas y del "costo laboral" (flexibilización mediante). Es decir, peores condiciones para la mayoría de la población, además de una mayor extranjerización de la economía y una profundización del esquema extractivista. Desde el punto de vista político, Macri apuesta a la OEA –tal como lo declaró explícitamente durante la visita de Obama en marzo de 2016–, en detrimento de la UNASUR y la CELAC, a cuyas cumbres faltó, y ataca a los países no subordinados a los Estados Unidos, como Venezuela, hoy el principal objetivo de las derechas regionales y el Departamento de

Estado<sup>23</sup>. Además, se incrementaron la compra de armas y la injerencia de las fuerzas armadas estadounidenses.

¿Qué más puede pedir Trump? En sus primeros meses, cuando irritó a los hispanos que viven en Estados Unidos, atacó a Cuba, amenazó a Venezuela y menospreció a los mexicanos y a los latinoamericanos –hasta llegó a referirse a países de la región como El Salvador y Haití como "países de mierda"<sup>24</sup>–, logró que nada menos que el presidente argentino tomara como propia la agenda del Departamento de Estado y el Pentágono, a cambio de una foto en la Casa Blanca, unas palmadas en la espalda, elogios y la promesa de destrabar el ingreso de algunos limones.

Apenas una semana después de la visita del vicepresidente Mike Pence, en agosto de 2017, se restringió la compra de biodiesel argentino, aplicándole altísimos aranceles. Esta decisión del Departamento de Comercio echa por tierra las expectativas de una mayor convergencia comercial bilateral. El gobierno argentino insiste en abrir la economía, pero no logra revertir el proteccionismo agrícola de los Estados Unidos y Europa, con lo cual la balanza comercial arroja saldos negativos. El déficit comercial fue récord histórico el año pasado (8.471 millones de dólares) y agravó la tendencia en los primeros meses de 2018: en el primer bimestre del año, por ejemplo, el déficit trepó a 1.872 millones de dólares,

---

22 Temer tiene menos de 5% de apoyo y no pudo proponer un candidato viable para las elecciones de octubre de 2018 en Brasil, el candidato de Peña Nieto quedó tercero en las históricas elecciones de México del 01 de julio, en las que se impuso Andrés Manuel López Obrador, el candidato de Santos ni llegó al *ballotage* en las elecciones de Colombia de junio y el presidente de Perú debió renunciar anticipadamente en marzo, envuelto en un escándalo de corrupción.

---

23 En ocasión de la visita de Obama, ambos gobiernos firmaron, el 23 de marzo, una declaración conjunta para hacer a la OEA "más relevante, eficiente, efectiva, financieramente sólida, y enfocada en lograr resultados que ayuden a asegurar una región más democrática, segura y próspera para todos sus habitantes". Citada en "Argentina y EE.UU. renovaron sus votos con la OEA" en *Semana* 2016 (Bogotá), 23 de marzo.

24 *El País* 2018 (Madrid), 12 de enero.

seis veces mayor que en igual período del año anterior<sup>25</sup>. En mayo, pese a la suba del dólar, aumentó un 123% en relación a igual mes de 2017. Llegó a 1.285 millones de dólares, frente a 576 millones del año anterior, según datos del Indec. Los primeros 5 meses del año provocaron un “rojo” comercial fue de 4.691 millones de dólares, un 151% más que los 1.866 millones de igual período del 2017<sup>26</sup>. El 22 de diciembre de 2017 se anunció el reingreso de la Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias –programa de rebaja limitada de aranceles a países “en desarrollo” del que había sido suspendido nuestro país en 2012 por los conflictos con empresas estadounidenses ante el CIADI–, pero hay presiones para que Trump elimine directamente esos beneficios. La buena noticia fue opacada por la confirmación, el 04 de enero de 2018, de un arancel del 72% al biodiesel argentino por parte del Departamento de Comercio estadounidense, bloqueando exportaciones que proyectaban llegar a 1.500 millones de dólares este año.

Esto es apenas una muestra de la necesidad de converger con los demás países latinoamericanos para negociar con las potencias extra regionales desde una posición de mayor fortaleza. Enfrentando individualmente con un país poderoso, la Argentina tiene todas las de perder por las evidentes asimetrías. En cambio, hay ejemplos históricos de negociaciones exitosas cuando se alentó la confluencia con otros países similares. En la reunión ministerial de la OMC realizada en Cancún en 2003, convergieron los países exportadores de bienes primarios y se pusieron de acuerdo para paralizar las negociaciones en tanto no se discutieran los subsidios agrícolas de los Estados Unidos, Europa y Japón. La liberalización del comer-

cio no puede abarcar solamente a la industria y los servicios. Algo similar ocurrió dos años después, cuando los países del MERCOSUR, más Venezuela, impidieron que avanzara el proyecto del ALCA.

Desgraciadamente, la estrategia de Macri parece ir en otro sentido. Asume acriticamente la agenda que las corporaciones pretenden imponer en ámbitos como la OMC, evita articular una política común con los demás países latinoamericanos, promueve una apertura comercial que estimula la desindustrialización local y alienta acuerdos de libre comercio, como el que están negociando la Unión Europea y el MERCOSUR, que profundizarían los desequilibrios<sup>27</sup>.

La política externa desplegada por Macri profundiza la inserción dependiente. Apenas es beneficiosa para una minoría concentrada: los bancos, los socios menores del gran capital trasnacional y los principales exportadores, beneficiados por la baja de retenciones y por las mega-devaluaciones de diciembre de 2015 y del primer semestre de 2018. Sin embargo, hubo un análisis erróneo del contexto internacional. Se promovió una apertura comercial en función de avanzar con tratados de libre comercio, justo cuando las potencias occidentales avanzan en sentido contrario. Se pagó lo que exigían los *fondos buitres*, elevando enormemente el endeudamiento externo. Sigue cayendo la actividad (el PBI retrocedió 2,3% en 2016 y al año siguiente apenas hubo un rebote, según el INDEC, mientras que este año se pronostica una caída del 2,4%), aumenta la desigualdad, la pobreza casi no cede, la inflación supera el 40% anual y la deuda externa se dispara.

25 “Prevén que en 2018 la Argentina tendrá otro déficit comercial récord” en *El Cronista Comercial* 2018 (Buenos Aires), 15 de abril.

26 *Clarín* 2018 (Buenos Aires), 21 de junio.

27 Musacchio, Andrés 2018 “Cepo al desarrollo. Elevados costos del acuerdo de libre comercio Mercosur-Unión Europea” en *Suplemento Cash, Página/12* (Buenos Aires), 01 de abril.

Entre el 10 y el 13 de diciembre de 2017, se realizó en Buenos Aires la XI Reunión Ministerial de OMC. Empantanadas las negociaciones por las contradicciones internas y las impugnaciones externas, no hubo documento final conjunto. Fuera de la zona blindada de las actividades oficiales se desarrolló la Cumbre de los Pueblos, protagonizada por organizaciones sociales y políticas que rechazaron la agenda de la OMC, propusieron alternativas, se movilizaron en las calles y festejaron el fracaso del acuerdo entre el MEROSUR y la Unión Europea.

Durante la primera cumbre de la OMC realizada en América del Sur, Macri pretendió ser el anfitrión del cónclave en el que se revitalizaría la organización, luego de la parálisis de los mega acuerdos regionales, frenados en parte por el *Brexit* y la asunción de Trump. El primer gran fracaso del gobierno argentino fue que —como debió reconocer la ex canciller y *chair* de la reunión ministerial, Malcorra— “hubo diferencias que han impedido avanzar en acuerdos.” Las impugnaciones de Robert Lighthizer, representante de Comercio de los Estados Unidos —quien se retiró un día antes, tras un discurso muy crítico hacia la supuesta discriminación de la OMC en favor de los países en desarrollo— y la negativa de la India y otros *emergentes* a abandonar los temas de la Ronda de Doha (Ronda del Desarrollo), iniciada en 2001, terminaron por bloquear los posibles acuerdos<sup>28</sup>.

No hubo avances en las negociaciones para la rebaja de subsidios a la pesca y bienes agropecuarios. Tampoco en comercio electrónico, el nuevo “caballo de Troya” de corporaciones como *Google*, *Amazon*, *Twitter*, *Apple* y *Facebook*, que impulsan una desregulación preventiva y amplia para adaptar las estructuras de los

Estados a las necesidades del oligopolio que concentra los flujos de información y datos. Apenas 70 de los 164 países adhirieron a la creación de una mesa de trabajo para avanzar en las negociaciones vinculadas al *e-commerce*.

El segundo gran fracaso de Macri es no haber podido concretar en Buenos Aires el TLC MERCOSUR-Unión Europea. Ni siquiera pudo hacerse el anuncio político, aunque se preparó todo el escenario en función de ese objetivo. El intento de la Casa Rosada de escenificar la tan mentada “vuelta al mundo” de Argentina —reclamada en el documento fundacional del *Grupo Consenso* al que se hizo referencia más arriba— naufragó también por la pésima imagen que dejó el gobierno argentino, al negarles la acreditación y el ingreso al país a decenas de representantes de ONG, activistas y académicos, que habían sido debidamente admitidos como participantes de la sociedad civil en la cumbre ministerial. Esto generó quejas diplomáticas, malestar en la propia burocracia de la OMC y notas críticas en la prensa internacional<sup>29</sup>. Luego de una marcha completamente pacífica contra la OMC, el martes 12 de diciembre, la ministra Bullrich desplegó sin ninguna necesidad centenares de gendarmes y terminó deteniendo arbitrariamente a seis manifestantes. Ese desproporcionado uso de las fuerzas de seguridad fue un anticipo de la brutal represión contra la movilización de más de 100 mil militantes sociales realizada al cierre de la cumbre ministerial, el 13 de diciembre.

Desde la *Confluencia Fuera OMC*, integrada por diversas organizaciones y redes sociales que hace años rechazan los acuerdos de libre comercio, se organizó la Semana de Acción Global contra el Libre Comercio, paralela-

---

28 Morgenfeld, Leandro 2017 “Fracasa la OMC y emergen las alternativas” en *Brecha* (Montevideo), N. 1674, 22 de diciembre.

---

29 “Global Justice Now denunció las deportaciones de *Cambemos*. Un ‘incompetente papelón’ internacional” en *Página/12* 2017 (Buenos Aires), 12 de diciembre.

mente a la cumbre ministerial (Morgenfeld, 2017f). En la Cumbre de los Pueblos, realizada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, hubo una gran participación y representantes de decenas de países que discutieron temas como la soberanía sanitaria, energética y alimentaria. El último día, el 13 de diciembre, se reunió la Asamblea de los Pueblos, en la que se elaboró la declaración final, un extenso documento que recoge las conclusiones de los debates y las propuestas de cada uno de los foros temáticos:

La OMC refleja los intereses del capital trasnacional más concentrado que pretende eliminar barreras a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales. Se trata de una organización que sólo toma en cuenta las necesidades del capital, ayudando a reproducir las relaciones capitalistas de explotación y saqueo. Estas políticas afectan derechos históricamente conquistados por la lucha de los pueblos del mundo. Las trasnacionales actúan bajo el amparo de la arquitectura de la impunidad, la cual incluye al sistema de la deuda, los tratados de libre comercio (TLC) y de protección de inversiones y organismos multilaterales, como la OMC. Estos generan una globalización en función de su afán de lucro<sup>30</sup>.

### **Un 2018 recargado: la visita de Rex Tillerson, la fallida reunión con Trump en Lima, su apoyo para la vuelta al FMI y la confirmación de su presencia en la Cumbre del G20**

Más allá de su desdén hacia los hispanos y las agresivas declaraciones contra Cuba y Venezuela, en sus primeros doce meses en la Casa Blanca, Donald Trump no había clarificado

su política hacia América Latina y el Caribe. Con su discurso en Texas, el 01 de febrero de 2018, antes de su primera gira por la región, el entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, propuso una reafirmación de la *doctrina Monroe*. En forma cínica, se refirió a las actitudes imperiales de China y Rusia, retomó la anacrónica retórica paternalista —que supone que los Estados Unidos debe enseñarnos a construir sistemas políticos democráticos— y procuró comprometer a los gobiernos derechistas en su ataque contra los países bolivarianos: “América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo pretenden beneficiar a sí mismos. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio. La presencia cada vez mayor de Rusia en la región también es alarmante, pues sigue vendiendo armas y equipos militares a regímenes hostiles que no comparten ni respetan valores democráticos”<sup>31</sup>. Tras su extenso discurso, en una sesión de preguntas con académicos de esa universidad, reivindicó la doctrina que el ex Secretario de Estado John Kerry había dado por muerta hace en 2013: “En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces.”<sup>32</sup>

El anacrónico discurso de Tillerson, con un claro sesgo injerencista, puede tener acogida en los gobiernos derechistas, que tienen afinidad ideológica con ese discurso más propio de la *guerra fría* y que permanentemente esgrimen el modelo político y económico estadounidense como el que hay que imitar, pero no entre los pueblos, que rechazan la prédica y prácticas xenófobas y anti-hispanas del nuevo presidente estadounidense. Reafirma una

30 La declaración final completa, así como el detalle y las crónicas de todas las actividades de la Cumbre de los Pueblos, puede consultarse en: [www.fueraomc.org](http://www.fueraomc.org)

31 La transcripción del discurso, puede consultarse en: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/02/277840.htm>

32 *El Universal* 2018 (México), 01 de febrero.

*tradición* secular, pero a la vez le imprime un tono y un estilo que genera urticantes polémicas. Por ejemplo, cuando en una reunión con legisladores en la que discutía la reforma migratoria, el 12 de enero, Trump se refirió se refirió a El Salvador y Haití, además de otros países africanos, como "países de mierda", esto produjo una crisis diplomática y quejas de múltiples políticos dentro y fuera de los Estados Unidos<sup>33</sup>.

En los meses siguientes, Trump debía concretar su primera visita a la región, pero volvió imponerse lo imprevisto. Iba a asistir a la VIII Cumbre de las Américas (Lima, 13 y 14 de abril), pero sólo tres días antes del inicio de la misma, canceló su participación. Al mismo tiempo que en la capital peruana se realizaba la gala de recepción de los mandatarios participantes, Trump convocó una conferencia de prensa en la que anunció que estaba bombardeando en ese momento Damasco, la capital siria. En noviembre, entonces, su primer viaje a América Latina será para participar en la Cumbre Presidencial del G20.

Si en sus primeros meses al frente de la Casa Blanca Trump confirmó su afán disruptivo para el orden neoliberal, en su segundo año profundizó los conflictos: quebró la cumbre del G7 realizada en Canadá el 08 y 09 de junio, decidió la salida de los Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán, trasladó la embajada estadounidense en Israel a Jerusalén y aceleró la guerra comercial con China y la Unión Europea.

Ante ese contexto mundial, Macri puede mostrar, hasta ahora, pocos éxitos en cuanto a su política exterior, más allá del discurso autocelebratorio, acompañado por los principales medios de comunicación. Asume acriticamente la agenda que las corporaciones en ámbitos como la OMC, evita articular una política común con los demás países latinoamericanos

—incluso en diciembre filtró a la prensa la voluntad de abandonar la UNASUR, paso que se concretó, con otros gobiernos derechistas, en abril, justo cuando la presidencia *pro tempore* recayó en Bolivia—, promueve una apertura comercial que estimula la desindustrialización local y alienta acuerdos de libre comercio, que profundizarían los desequilibrios.

Pese a las claras señales, Macri insiste en el rumbo. Hasta el propio Sergio Berensztein, quien ponderaba positivamente la política exterior de *Cambiamos*, reconoce que hay un claro desfase temporal entre la estrategia internacional de Macri y el escenario actual<sup>34</sup>. Como señala Tokatlian, "el Gobierno debería plantearse su fe en la globalización tal como la concibe. Aquello que el Gobierno tenía como líneas directrices entra en entredicho en la medida en que sus objetivos no se realizan. Sin embargo, se sigue insistiendo en una visión plena de la globalización, en la presunción de que el libre comercio es la solución y en una expectativa de que en algún momento vendrán los capitales. Lo cierto es que los que están más interesados en hacer inversiones son países no europeos, como China y Rusia; además, el proteccionismo no es una cuestión que se pueda resolver inmediatamente. La Argentina debería tener una política mucho más diversificada, que vaya más allá de Occidente. No veo que eso esté en la agenda."<sup>35</sup>

Desde hace poco más de un año, cuando Faurie reemplazó a Malcorra al frente de la Cancillería, se acentuó lo que el citado analista denomina el *unilateralismo periférico concesivo*, o sea la realización de concesiones a los Estados Unidos para salvaguardar los intereses propios. Del pragmatismo inicial se habría pasado a una sobreactuación del alineamiento con Washington, más ideológica y menos cautelosa. En las votaciones en la ONU, la coinciden-

---

33 *El País* 2018 (Madrid), 12 de enero.

34 *La Nación* 2018 (Buenos Aires), 17 de junio.

35 *La Nación* 2018 (Buenos Aires), 17 de junio.

cia aumentó significativamente: “La intención parece ser no irritar a Estados Unidos, a pesar de que muchas de sus acciones riñen con el derecho internacional, la estabilidad mundial y los vínculos interamericanos”<sup>36</sup>.

Posiciones como las de Macri son un peligro para desarrollar una perspectiva de integración regional más autónoma. Parecían haberse consolidado en los últimos meses, pero ahora enfrentan serios desafíos internos y también externos. En el caso de la Argentina, hubo una mega devaluación de más del 100% de su moneda en los primeros ocho meses de 2018, lo cual volvió a disparar la inflación, provocó una recaída en la recesión y llevó al gobierno de Macri, después de 12 años, a volver a negociar un acuerdo *stand by* con el FMI en junio —que está siendo renegociado en agosto y septiembre, luego de varios incumplimientos—, con el cual tomó una deuda récord de más de 50.000 millones de dólares.

En este contexto crítico, alinearse con alguien como Trump tiene un enorme costo para las derechas latinoamericanas. Está siendo enfrentado por mujeres, inmigrantes, afroamericanos, latinos, musulmanes, estudiantes, ecologistas, sindicatos, organismos de derechos humanos y la izquierda en los Estados Unidos. Propone más poder y presupuesto a las fuerzas armadas, rebaja de impuestos a los más ricos, ataca a los sindicatos y pretende horadar los derechos laborales y cualquier regulación medioambiental (el anuncio de su salida del Acuerdo de París, por ejemplo, le granjeó duras críticas dentro y fuera de los Estados Unidos). Tiene una pésima imagen en el exterior. En los primeros días de este año tuvo que suspender la proyectada visita a Londres, ante la alternativa de tener que enfrentar masivas movilizaciones de repudio a su presencia,

y se vio envuelto en un escándalo diplomático internacional cuando se filtraron sus insultos a inmigrantes de distintos países africanos y americanos.

En marzo de 2018, Trump anunció la suba de aranceles a las importaciones de acero (25%) y aluminio (10%), sentando un precedente para lo que podría derivar en una cada vez más probable guerra comercial a escala global<sup>37</sup>. El 06 de marzo renunció Gary Cohn como jefe de asesores económicos, privando a la Casa Blanca de un referente del *establishment* pro-libre comercio. Estas medidas tendrían un enorme impacto en la economía argentina, que ya cerró el 2017 con el peor déficit comercial de la historia y en particular con un enorme desbalance con los Estados Unidos.

El 30 de abril, los grandes medios de comunicación anunciaron que Macri acaba de obtener un “gran triunfo”, luego de convencer a Donald Trump que eximiera de aranceles a las exportaciones argentinas de acero y aluminio, a diferencia de lo que ocurre en los demás países afectados. Es, al menos, una forma distorsionada de presentar la noticia. En realidad, lo que se negoció es una cuota máxima, de 180.000 toneladas de acero y otras tantas de aluminio (unos 700 millones de dólares en total). A cambio, las exportaciones siguen sin pagar aranceles, como ocurrió siempre.

El año pasado, la Argentina había exportado 260.000 toneladas de aluminio y 200.000 de acero. Es decir que, en realidad, según el acuerdo, la Argentina va a poder exportar menos. Una caída respecto a 2017 de 10% del total de las exportaciones de acero a los Estados Unidos —40 millones de dólares menos— y una caída del 30% de las exportaciones de aluminio —125 millones menos—. En síntesis,

36 Tokatlian, Juan Gabriel 2018 “Argentina cortejando a Washington” en *Clarín* (Buenos Aires), 04 de junio.

37 Krugman, Paul 2018 “La caída del imperio estadounidense” en *Clarín* (Buenos Aires), 02 de julio, p. 20.

luego de los anuncios de Trump, que apuntan a China, la Argentina podría perder unos 165 millones de dólares de exportaciones, en relación al año pasado<sup>38</sup>.

Tras la XI conferencia ministerial de la OMC, la mirada del mundo volverá hacia Buenos Aires en 2018, cuando se realice la Cumbre Presidencial del G20<sup>39</sup>. La Argentina enfrenta grandes desafíos. Tanto los promotores de la globalización neoliberal como los nuevos líderes xenófobos de las potencias centrales defienden los intereses de las grandes corporaciones. Más "libre comercio" no equivale a más desarrollo, ni a menos pobreza ni a menor desigualdad. Las opciones que ofrecen los defensores de la OMC y los críticos como Trump son en realidad funcionales a distintas fracciones de las clases dominantes de los países centrales. Frente a ese escenario, la salida no es optar por esa falsa disyuntiva, ni limitarse a aceptar meras reformas cosméticas de la OMC, sino avanzar en la construcción de un orden social menos desigual y depredador (Gambina, 2018).

El gran desafío para las izquierdas, los movimientos populares y las fuerzas progresistas es articular las luchas globales, regionales y nacionales –"pensar global y actual local"–, y ofrecer una alternativa favorable a nuestros pueblos y a la preservación de los bienes comunes de la Tierra. La lucha contra los mega acuerdos de libre comercio y la agenda pro corporaciones que promueven las potencias en el G20 es una oportunidad para coordinar con las organizaciones sociales, sindicales, ecologistas, de mujeres, migrantes, LGBT y

de derechos humanos que resisten en todo el mundo. Por eso, en su declaración final, la Cumbre de los Pueblos convocada en diciembre de 2017 por la *Confluencia Fuera OMC* hizo un "llamamiento a todos los pueblos del mundo a movilizarse contra la Cumbre Presidencial del G 20 que tendrá lugar en Buenos Aires en 2018. El G 20, al igual que la OMC y todos los TLC, sólo refleja la sed de lucro de las empresas y no las necesidades de los pueblos. No es casual que tanto (las reuniones de) la OMC como el G20 se realicen en la Argentina: este país quiere mostrarse como un líder regional en la liberalización comercial. Por ello, la movilización de nuestros pueblos es crucial. Somos nosotras y nosotros quienes debemos alzar la voz y hacer que nuestras propuestas alternativas a la crisis climática y civilizatoria sean escuchadas."<sup>40</sup>

Si cumple su promesa, ratificada a través de un comunicado de la Casa Blanca emitido el 31 de agosto, la reunión de Buenos Aires será el primer viaje de Trump a América Latina. Tenía proyectado asistir a la Cumbre de las Américas, en Lima, pero la decisión de bombardear Siria, tras el supuesto uso gubernamental de armas químicas contra población civil en Duma, el 07 de abril, terminó cancelando a último momento su viaje, en la que fue la más deslucida reunión de mandatarios americanos desde que ser realizó el primero de estos cónclaves hace 24 años. El magnate cosecha niveles de rechazo históricos en la región. Según una encuesta de *Pew Research Center*, dada a conocer en las vísperas de la reunión en Lima, el 82% de los latinoamericanos consideran a Trump arrogante, el 77% intolerante y el 66% peligroso. La opinión favorable sobre los Estados Unidos cayó 19% desde la Cumbre de las Américas de 2015, la última a la que

---

38 Morgenfeld, Leandro 2018 "Acuerdo de Macri con Trump: ¿éxito o fracaso?" en *Notas. Periodismo Popular* (Buenos Aires), 02 de mayo.

39 Para una historización del G20, y de la posición de América Latina en el mismo –participan México, Brasil y Argentina–, véanse: Nahón (2018) y Argüello (2018).

---

40 Declaración Final Cumbre de los Pueblos, Buenos Aires, 13 de diciembre de 2017. Disponible en: [www.fueraomc.org](http://www.fueraomc.org)

asistió Obama. En el caso de la Argentina, sólo el 13% de la población tenía confianza en Trump en 2017, contra el 61% que cosechaba Obama en su primer año (2009) o el 40% que ostentaba en 2015, luego de anunciar la distensión con Cuba<sup>41</sup>.

A propósito de la anunciada visita del magnate de la Argentina, en recientes entrevistas realizadas a diplomáticos y especialistas, se desprende una preocupación compartida.

Para el ex embajador en los Estados Unidos, Jorge Argüello:

La esperada visita de Donald Trump para asistir a la Cumbre del G20 no resultará de significativo impacto en la agenda bilateral. El gobierno argentino ha adoptado una posición cautelosa y pragmática respecto de la Casa Blanca, caracterizada por la ausencia de toda diferenciación, por una actitud despojada de valoración crítica y carente de toda coordinación regional<sup>42</sup>.

El ex canciller Jorge Taiana, por su parte, plantea las dificultades que afrontará Macri como anfitrión de Trump:

Argentina tiene una situación compleja porque ya en la última cumbre en Hamburgo, hubo un enfrentamiento grande. Más que el G20, fue el 19 y 01, estaban todos contra Estados Unidos. Y ahora, la verdad es que el gobierno argentino se encuentra en una situación muy delicada porque Trump está en contra de lo multilateral, está bastante en contra del G20, del acuerdo de París contra el cambio climático. La Argentina como presidencia va a tener que hacer un complejo equilibrio entre su posición tradicional en el G20, que es a favor del multilateralismo, del fortalecimiento de los organis-

mos internacionales, del derecho internacional, de la no proliferación, del mecanismo de solución de controversias de la OMC. Sobre todo eso Trump está en contra. Y ha tomado medidas unilaterales que en buena medida afectan a la Argentina, como el tema del biodiesel. La situación de Macri, que quiere defender todas esas cosas y a la vez quedar bien con Estados Unidos es muy difícil. Trump es una persona que produce reacciones en contra porque muchos de sus dichos y acciones son como la encarnación de la prepotencia y la soberbia del unilateralismo de Estados Unidos. De acá a que esto suceda en noviembre, no sé cómo estará la relación, pero si seguimos avanzando por este camino, profundizando las relaciones como el Fondo, que en la Argentina es visto como un instrumento de Estados Unidos, seguramente habrá reacciones contrarias ante la visita, tanto por el gobierno argentino como por el comportamiento de Estados Unidos como gendarme mundial<sup>43</sup>.

Para Andrés Cisneros, ex vicecanciller de Menem:

La personalidad fascistoide de Trump y sus políticas a menudo retrógradas seguramente serán invocadas por quienes coparon la Cumbre de Mar del Plata. Y el resto de la población seguramente no mostrará el mismo entusiasmo que por Obama. Pero bueno, es exactamente lo mismo que ocurre en el pueblo norteamericano. Afortunadamente nuestra relación es con el país Estados Unidos y no con su presidente ocasional, que cambia con las frecuencias democráticas, a diferencia de los Chávez, Maduro, Putin o Fidel Castro. Los pueblos que se encuentran bajo ese dominio la pasan cier-

---

41 Disponible en: <http://www.pewglobal.org/2018/04/12/fewer-people-in-latin-america-see-the-u-s-favorably-under-trump/>

42 Entrevista a Argüello, realizada por el autor el 20 de abril de 2018.

---

43 Entrevista a Taiana, realizada por el autor el 14 de mayo de 2018.

tamente mal, hay que esperar a que se mueran para cambiarlos<sup>44</sup>.

Para el analista internacional Juan Gabriel Tokatlian:

Trump en Frankfurt, en la última cumbre del G20, la llevó al estancamiento total. No veo condiciones de que eso vaya a cambiar. Nunca me quedó tampoco claro por qué Argentina pidió la presidencia. Pero lo ubico más bien en ese deseo, marcado por la ingenuidad, de mostrar lo que ellos llaman la reinserción inteligente de la Argentina en Occidente. Creo que ahora, en vísperas de este encuentro, debe haber la sensación de que lo mejor es reducir los daños. No creo que haya una agenda propositiva, no creo que se logren compromisos firmes en temas cruciales, no creo que avance mucho la agenda. Es más, es una enorme pérdida que en la cumbre de la OMC se haya prohibido la participación de muchas ONGs, que suelen tener una posición progresista, que traen una agenda social, cuestiones ambientales, critican las agendas liberalizadoras, plantean los temas de empleos. Un país del G20 que va a hacer una de esas cumbres, debiera nutrirse de eso. Buena parte de la agenda de la sociedad civil es la de los países periféricos. Veo que, por distintas razones, temores, ingenuidad, incertidumbre global, inestabilidad, esta cumbre está llamada a reproducir el estancamiento que hubo en Frankfurt y a servir para la foto. Y seguramente Trump va a decir alguna que otra aserción extravagante que suele hacer. Va a haber una prueba de la capacidad organizativa y de seguridad muy exigente para la Argentina. La cumbre de 2005 se hizo sin ningún problema. Lo mismo con la Cumbre Iberoamericana. Va a ser esencial ver si la Argentina va a poder llevar bien una cumbre así. Si llega a pasar algo, va a demostrarse lo mal equipadas y preparadas

que están las fuerzas armadas y de inteligencia. Va a haber movilizaciones, como las hubo en Frankfurt, como las hay siempre. Serán 15 mil, 20 mil, 25 mil. Calculo que esa es la cantidad de extranjeros, a los que no se les puede impedir venir. Va a haber muchos focos de protesta, como ocurrió en Frankfurt, que fueron manejados con mucha sofisticación. El nivel de movilización interno va a estar marcado por la situación interna. Si el invierno es muy crudo, continúan los tarifazos, la inflación, la situación va a ser complicada. Si el segundo semestre, que va a ser el tercer segundo semestre que espera la recuperación económica argentina, no muestra una estabilización, puede haber una situación socialmente explosiva y la chispa puede ser la cumbre del G20<sup>45</sup>.

Para Benjamin Gedan, ex asesor de Obama:

Será interesante ver cómo el público argentino trata al presidente Trump. Su visita podría no generar una reacción fuerte porque estará en Buenos Aires para la cumbre del G-20, y probablemente no viajará por toda la ciudad ni se relacionará con el público argentino. En algún momento de su presidencia, podría imaginar una repetición de la atmósfera en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Quizás ese punto de rechazo probablemente haya llegado en México. Pero tal vez todavía no en Argentina.<sup>46</sup>

Guillermo Carmona, vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, advirtió:

Trump va venir a una Argentina distinta a la que vino Obama. Todo indica que la situación social y económica va a ser muy crítica. Si se profundiza la crisis, creo que vamos a estar en un escenario conflictivo. Me parece que va a

---

44 Entrevista a Cisneros realizada por el autor el 11 de mayo de 2018.

45 Entrevista a Tokatlian realizada por el autor el 12 de abril de 2018.

46 Entrevista a Gedan realizada por el autor el 19 y 20 de abril de 2018.

haber un clima muy desfavorable, incluso en sectores que habitualmente no suelen sumarse a expresiones de rechazo a Estados Unidos, pero que tienen fobia a Trump. Tuvimos hace poco, en febrero, la visita del Secretario de Estado Rex Tillerson, que planteó una reafirmación de la Doctrina Monroe. Luego, en su paso por la Argentina, hubo una reafirmación de la nueva Doctrina de Seguridad Nacional. Meses antes, había venido el vice-presidente Pence, con su impronta anti-venezolana, reivindicando la política de guerra contra las drogas, contra el terrorismo, nueva doctrina de la seguridad nacional. Es lógico ubicar la visita de Trump en un intento de conservar esa política. Yo creo que va a incrementarse el clima de conflicto social y habrá que ver cómo eso impacta no solo en la visita de Trump, sino en la Cumbre del G20. Es el peor momento de la gestión de Macri para realizar una cumbre de estas características. Trump representa lo pro-Pentágono, lo pro-Wall Street. La política guerrerista no es solo contra Venezuela. Es contra Bolivia, contra los movimientos sociales, los partidos populares. Y, por otro lado, las posiciones pro-*establishment* financiero. Seguramente van a aparecer en el Congreso iniciativas por la visita de Trump. Creo que la vuelta de la Argentina al FMI también va a estar presente<sup>47</sup>.

## Conclusiones

El rechazo internacional que provoca Trump es particularmente alto en América Latina. Se destaca México, blanco de sus ataques, pero también alcanza a la Argentina, a pesar del alineamiento del presidente Macri<sup>48</sup>. Esto

puede implicar un problema para los Estados Unidos y para los gobiernos derechistas de América Latina que insisten en subordinarse a Washington. Macri, por ejemplo, deberá seguramente afrontar protestas cuando reciba a Trump en noviembre, en la Cumbre Presidencial del G20. No es lo mismo aparecer sonriente junto al carismático Obama, como hizo en marzo de 2016, que en compañía del revulsivo magnate neoyorquino. El *fantasma* de Mar del Plata reaparecerá seguramente en las calles de Buenos Aires, cuando concrete su primera visita a la región.

Los movimientos sociales y las fuerzas políticas populares de la región advierten, mayoritariamente, los graves peligros de esta nueva ofensiva imperialista encabezada por Trump, que aprovecha las debilidades del bloque bolivariano y el repliegue de los llamados gobiernos progresistas para reintroducir la agenda neoliberal. Retomar la integración desde abajo, aquella que en 2005 logró derrotar el ALCA, parece uno de los caminos a privilegiar para resistir este nuevo embate. En esa línea, es hora de avanzar hacia una mayor convergencia regional, por fuera del mandato de los Estados Unidos, y con una agenda propia.

La derrota definitiva del ALCA obligó a los Estados Unidos a recalcular. Después del traspie en Mar del Plata, la Casa Blanca debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los TLC bilaterales, negociados en forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero América Latina, que avanzaba hacia una mayor cooperación y coordinación política, que hubiera posibilitado la siempre postergada integración regional, volvió a dividirse y a sufrir profundas crisis económicas.

Hoy acechan nuevos peligros. La llegada a la Casa Blanca de Trump, y el giro hacia la derecha de muchos gobiernos latinoamericanos modificaron, en parte, el escenario que se vislumbraba entre 2005 y 2015. Avanza la Alian-

47 Entrevista realizada por el autor a Guillermo Carmona el 16 de mayo de 2018.

48 Sólo uno de cada diez argentinos confiaba en el presidente estadounidense, en 2017, según la encuesta del *Pew Research Center* citada más arriba.

za del Pacífico –tres de cuyos países confluyeron en 2016 en el TPP–, con una impronta neoliberal, y se apuesta a una convergencia con el MERCOSUR, en clave aperturista. Aun cuando el TPP esté hoy en crisis, tras la salida de los Estados Unidos, la amenaza persiste ya que los otros once signatarios pretenden mantenerlo e incluso Trump planteó, en marzo, la posibilidad de volver a negociar la incorporación de su país a ese mega acuerdo de libre comercio concebido por la Administración Obama para cercar a China.

La histórica estrategia de fragmentar la unidad latinoamericana, aún vigente, enfrentó a principios de este siglo serios desafíos. El ALBA, como proyecto de integración alternativa, y la UNASUR y la CELAC, como herramientas de coordinación y concertación política entre los países de Nuestra América, supieron ser una de las manifestaciones de la menguante hegemonía estadounidense. Hoy están debilitadas, lo cual exige realizar un balance crítico de sus alcances y límites y, a la vez, defenderlas frente a la ofensiva neoconservadora. Superar la concepción del *realismo periférico*, renuente a confrontar con la principal potencia por los costos económicos que supuestamente acarrearía, es el desafío principal de las clases populares de los países de la región. Es hora de concebir otro tipo de integración, inspirada en los ideales bolivarianos, pero pensada como estrategia de real autonomía e independencia, en el camino hacia la construcción de otro orden económico-social a nivel mundial.

A gobiernos derechistas, como los de Macri, Temer, Peña Nieto o Piñera, impulsores de los tratados de libre comercio y de la apertura económica indiscriminada, alinearse con el impopular Trump les hará pagar un costo político interno alto. El de México acaba de sufrir una apabullante derrota electoral, a manos de López Obrador, relegando al candidato del PRI al tercer puesto en las elecciones del 01 de julio pasado. América Latina debe avanzar

con una agenda propia, descartar las estrategias aperturistas y subordinadas a los Estados Unidos. El fracaso de las socialdemocracias europeas y del Partido Demócrata en los Estados Unidos, que a pesar de su prédica progresista implementaron un ajuste neoliberal, tiene que ser una lección para las fuerzas populares y de izquierda. O se avanza con una crítica radical y se construyen alternativas reales, o la impugnación a la globalización neoliberal será aprovechada por los líderes neofascistas.

Hace dos años y medio, en la Argentina, se repudió la visita de Obama, que coincidió con el 40 aniversario del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Hubo que soportar el enorme embelesamiento de la prensa hegemónica local para con la familia Obama: cubrieron sus actividades como si se tratara de una estrella internacional de *rock*. Con Trump, la situación no será igual. Allí va a enfrentar en las calles concentraciones similares a las que se produjeron en Mar del Plata, durante la IV Cumbre de las Américas, en noviembre del 2005, con las consignas "No al ALCA" y "Fuera Bush de Argentina y América Latina". El rechazo popular tiene incidencia en las relaciones internacionales. En junio del año pasado se conoció la llamada telefónica de Trump a la premier británica, Theresa May, en la cual le habría anunciado el aplazamiento de su visita a Londres, para evitar las masivas movilizaciones de repudio que se estaban organizando. En enero de este año, Trump optó por aplazar esa visita, que se concretó meses después, en medio de enormes movilizaciones de protesta. Y lo mismo hizo en Lima, donde lo esperaba una nutrida manifestación callejera, impulsada por la Cumbre de los Pueblos, que debatió en paralelo a la reunión oficial de los mandatarios americanos. Su reciente decisión de abandonar el Consejo de Derechos Humanos de la ONU –como había hecho el año pasado con el retiro de los Estados Unidos de la UNESCO– o el endurecimiento de la política contra los inmigrantes indocumen-

tados –llegando a promover la separación de miles de niños de sus padres– generaron un enorme repudio global.

En síntesis, Trump es un gran peligro –sus iniciativas misóginas, xenófobas, anti-obreras, plutocráticas, militaristas, injerencistas y contra cualquier protección del medio ambiente son una señal de alarma para el mundo entero– pero, a la vez, una oportunidad, por el rechazo que genera, para retomar la integración latinoamericana con una perspectiva antiimperialista y anticapitalista y, al mismo tiempo, para ampliar la coordinación y cooperación políticas, confluyendo con las organizaciones populares que lo enfrentan en los Estados Unidos. Con Trump, a la clase dominante estadounidense, y a sus gobiernos aliados en la región, se les complica desplegar el imperialismo moral. Con el actual ocupante de la Casa Blanca, les cuesta mostrar a los Estados Unidos como el líder de los organismos multilaterales, que cuida las democracias, el planeta y los valores occidentales, respetando las normas de la diplomacia internacional. Expresa descaradamente el afán de dominio imperial sobre América Latina. Y eso puede incrementar aún más el rechazo a la subordinación claudicante que proponen las derechas regionales como único camino posible. Ante los dos caminos posibles, aceptar el dominio colonial, subordinándose a los Estados Unidos, o avanzar en la postergada confluencia de Nuestra América, sólo el segundo permitirá una inserción internacional más autónoma.

La tan esperada y temida llegada de Trump a la Argentina (y a América Latina) será una prueba de fuego para el gobierno de Macri. Y un termómetro para medir hasta qué punto la *Alianza Cambiemos* pudo consolidar, o no, el giro que le imprimió a la política exterior argentina y, en particular, al cada vez más alineado vínculo con los Estados Unidos, que inició con Obama y profundizó con su sucesor, a pesar de las nuevas dificultades que eso supone. La delicada situación económica y social que

produjo el ajuste implementado por Macri preanuncia un escenario al menos complejo y potencialmente explosivo.

Como en Mar del Plata, hace 13 años, la llegada de Trump a la Argentina dará lugar a un intenso debate sobre el vínculo con los Estados Unidos. Salvo algún imponderable que lleve a la cancelación de la visita prevista para fin de noviembre –lo cual no hay que descartar dada la imprevisibilidad que caracteriza al actual presidente estadounidense–, Buenos Aires será el escenario en el que se manifestarán las tensiones que atraviesan el inestable orden mundial: ¿Quedará expuesta la crisis en el G20, como ocurrió con la Cumbre de Hamburgo en 2017? ¿Volverá el gobierno de los Estados Unidos a plantear públicamente sus diferencias con otros socios, como ocurrió en la Cumbre del G7 realizada en junio en Canadá? El 01 de septiembre se constituyó formalmente en Buenos Aires la *Confluencia Fuera G20-FMI*, que convoca para noviembre a una Semana de Acción Global, una Cumbre de los Pueblos y una movilización, que rechace la agenda oficial de ese foro de mandatarios, a la vez que discuta y plantee alternativas<sup>49</sup>.

Además de su impacto global y regional, la visita del presidente más poderoso del planeta, el séptimo que llegará a la Argentina en algo más de ocho décadas, será una oportunidad excelente para dilucidar el estado de la relación bilateral.

Pocos días antes de la llegada de Trump, Xi Jinping, Merkel, Macron, Putin y los demás líderes del G20, se realizará también en Buenos Aires la Octava Conferencia Latinoame-

---

49 Una síntesis de sus posicionamientos puede leerse en: *Los 10 mitos y verdades del G20*, editado por la Asamblea Mejor Sin TLC, la Asamblea NO al G20, la Fundación Rosa Luxemburgo y CLATE. Disponible en: <https://fuerag20.files.wordpress.com/2018/08/cuadernillo-diseno-final-22-8.pdf>

ricana y Caribeña y el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico, organizados por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)<sup>50</sup>. Ese encuentro de intelectuales, activistas, dirigentes sociales y políticos será un escenario ideal para enfrentar la ofensiva del capital contra el trabajo, para avanzar en la construcción de nuestras agendas alternativas y para seguir construyendo ese otro mundo posible distinto al que propone Trump, quien, con el rechazo que concita, deberá lidiar con un clima más parecido al de la visita de Bush en 2005 que a la de Obama en 2016. La crisis de la Cumbre Presidencial del G7 realizada en junio en Canadá, más el recalentamiento de la guerra comercial con China, más las tensiones en Medio Oriente por el unilateral reconocimiento de Jerusalén como la capital de Israel, más el estancamiento de la OMC, la emergencia de nuevos liderazgos como en el López Obrador en México y el impacto negativo de la crisis económica y social en la Argentina, con el consecuente creciente deterioro de la imagen del gobierno de Macri, auguran un escenario potencialmente explosivo, totalmente distinto al que vislumbró cuando propuso a la Argentina como sede de la primera cumbre presidencial del G20 en América del Sur, imaginando que sería la vidriera perfecta para proyectarse como un nuevo líder regional.

## Referencias bibliográficas

- Argüello, J. (2018). ¿Quién gobierna el mundo? El rol del G20 en el nuevo orden mundial. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Castorena, C., Gandásegui, M. (h) y Morgenfeld, L. (Eds.). (2018). *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gambina, J. (2018). La posición argentina ante la OMC. *Voces en el Fénix*. N. 67, 72-77.
- Gandásegui, M. (h.) y Preciado Coronado, J. (Coords.). (2018). *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*. México: Universidad de Guadalajara/ALAS/CLACSO.
- Lugones, P. (2017). *Los Estados Unidos de Trump*. Buenos Aires: Ariel.
- Morgenfeld, L. (2017a). Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *Boletín IADE-Realidad Económica*. 18 de enero.
- Morgenfeld, L. (2017b). *Trump como peligro y como desafío para Nuestra América*. En C. Katz et al. *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas* (pp. 56-60). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo-EDI.
- Morgenfeld, L. (2017c). La visita de Obama y el giro de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. *Revista TLA-MELAU*. Núm. 41, 76-94.
- Morgenfeld, L. (2017d). Kissinger y la Argentina. Ponencia presentada en *las XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, 9 al 11 de agosto de 2017.
- Morgenfeld, L. (2017e). *Macri, de Obama a Trump. Argentina-Estados Unidos y su impacto en las relaciones interamericanas*. En M. (h). Gandásegui y J. Preciado Coronado (Coords.). *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo* (pp. 293-322). México: Universidad de Guadalajara/ALAS/CLACSO.
- Morgenfeld, L. (2017f). ¿Por qué decimos NO a la OMC? En *Megafón*. Buenos Aires: CLACSO, N. 19 "OMC: ofensiva neoliberal y contraofensiva social", diciembre.
- Rapoport, M., y Morgenfeld, L. (2017). *Proteccionista forever. Argentina y Estados Unidos en la era Trump*. *Página12*. Suplemento Cash. 5 de febrero, 1-3.
- Morgenfeld, L. (2018). *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes*

---

50 En <[www.clacso.org/conferencia2018/](http://www.clacso.org/conferencia2018/)>.

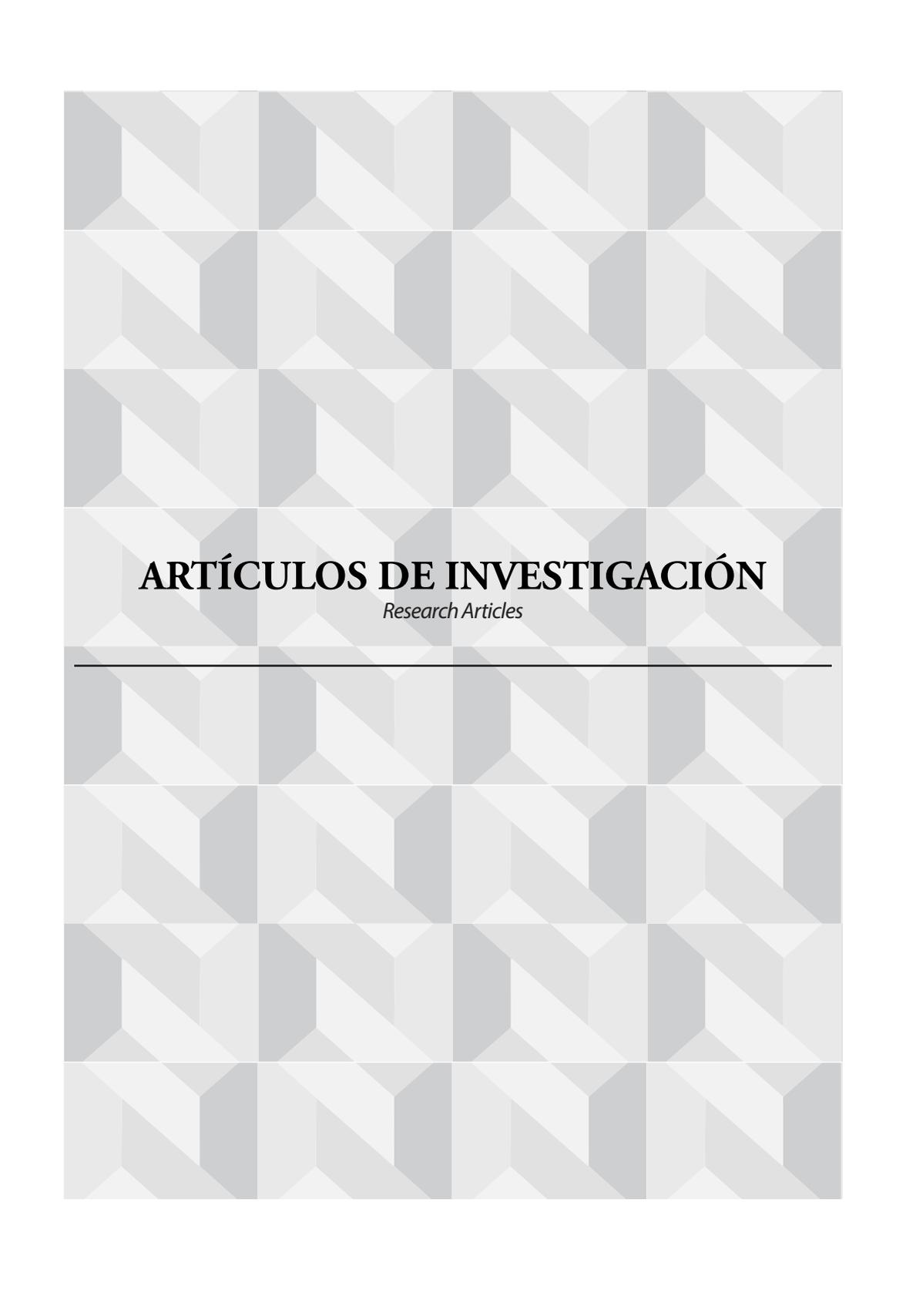
*estadounidenses a la Argentina*. Buenos Aires: Octubre.

- Nahón, C. (2018). América Latina en el G-20: continuidades y rupturas de la agenda regional (2008-2018). *Voces en el Fénix*. Núm. 67, 32-41.
- Nahón, C. y Morgenfeld, L. (2018). Doce datos para entender a Trump. *Anfibia*. Buenos Aires: UNSAM.
- Suárez Salazar, L. (2017). *Estados Unidos vs. Nuestra América. El gobierno de Barack Obama (2009-2017)*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Suárez Salazar, L. (2018). *Las políticas del gobierno temporal de Donald Trump contra Nuestra América: una mirada retrospectiva y prospectiva*. En C. Castorena, M. (h). Gandásegui y L. Morgenfeld (Eds.). *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tokatlian, J. G. (2017). La Argentina y Trump. *Archivos del Presente*. Núm. 65, 21-29.
- Wolff, M. (2018). *Fire and Fury. Inside the Trump White House*. New York: Henry Holt Company.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Morgenfeld, L. (2018). Los desafíos de Macri ante Trump y el G20. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 95-115.





# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# Integrando la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo del MERCOSUR: *¿Ficción o realidad?*

*Integrating the environmental dimension into MERCOSUR's development strategy:  
Fiction or reality?*

Por Gastón Fulquet\* y Mirta Laciari\*\*

**Fecha de Recepción:** 12 de marzo de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 01 de junio de 2018.

## RESUMEN

La comprensión de la dimensión ambiental como precondition para un desarrollo regional más igualitario ha sido un elemento difícil de incorporar a lo largo de la historia del MERCOSUR. Buscando realizar una contribución a la escasa literatura sobre integración regional y ambiente en Sudamérica, este artículo de investigación analiza retrospectivamente los logros y las limitaciones de la sección ambiental del MERCOSUR en los últimos 25 años para contribuir a una agenda del desarrollo. El trabajo indaga sobre la estrategia trazada por los foros ambientales para no condicionar la agenda ambiental regional a temas de carácter más conflictivo, buscando avanzar mediante la formulación de una

“agenda positiva” en la que la construcción de consensos, acciones y regulaciones por sector que ha coadyuvado a integrar la dimensión ambiental en otras políticas promovidas por el bloque.

**Palabras clave:** *Integración Regional Ambiental, Desarrollo Sustentable, Cooperación Internacional, Negociaciones Ambientales Internacionales, Recursos Naturales, MERCOSUR.*

## ABSTRACT

The understanding of the environmental dimension as a precondition for a more egalitarian regional development has been a difficult element to incorporate throughout the history of MERCOSUR. Seeking to contribute to the scarce literature on regional integration and the environment in South America, this paper

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina. Investigador principal, docente y coordinador académico del Global Studies Programme en la misma Casa de estudios de posgrado. Correo electrónico: gfulquet@flacso.org.ar

\*\* Magister en Legislación de Recursos Naturales, Especialización en Derecho de la Integración y MERCOSUR por la Universidad de Buenos Aires y Abogada por la Facultad de Derecho por la misma institución. Correo electrónico: mirtalaciari@gmail.com

analyzes retrospectively the achievements and limitations of MERCOSUR's environmental sections over the past 25 years in contributing with a development agenda. The paper inquires into the strategy drawn up by the environmental fora in order not to condition the regional environmental agenda to topics of conflictive nature, by advancing through the formulation of a "positive agenda" in which consensus, action and regulation building by sectors has helped integrate the environmental dimension in other policies promoted by the bloc.

**Keywords:** *Regional Environmental Integration, Sustainable Development, International Cooperation, International Environmental Negotiations, Natural Resources, MERCOSUR.*

## Introducción

Los procesos de integración regional se inscriben dentro de un debate más amplio a nivel global en el que el deterioro ambiental ha pasado a constituir una de las preocupaciones de mayor trascendencia en el siglo XXI. La multiplicación de conflictos y emergencias socioambientales transfronterizas resultantes de la primacía de un modelo de desarrollo poco sustentable en la era del antropoceno, son prueba de que ninguno de los sucesos que ocurren en el planeta puede ser localmente delimitado o aislado. Ante este escenario de fuerte interdependencia, se vuelve necesario "reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones a lo largo de un eje local-global" (Beck 1998: 30). A nivel global, la demanda por regímenes ambientales internacionales<sup>1</sup> se ha visto signi-

ficativamente incrementada en los últimos 30 años; sin embargo la gobernanza ambiental a partir de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente se ve dificultada dada la ausencia de una única organización capaz de velar por el cumplimiento de este conjunto de acuerdos, tratados e instituciones internacionales descentralizadas. Por otra parte, a nivel nacional, observamos que las autoridades ambientales responsables de la aplicación de estos acuerdos, poseen capacidades un tanto limitadas para lograr que las cuestiones ambientales sean tratadas transversalmente en otras áreas y dependencias de la esfera nacional a la hora de implementar políticas de desarrollo.

En este marco, los acuerdos de integración regional pueden constituir un importante medio para conducir esa intrincada relación entre lo local y lo global. Por un lado, reforzando las estructuras, mecanismos y procesos nacionales; por otro, complementando e instrumentado desde el espacio regional los compromisos globales asumidos. En Sudamérica, los países que integran el MERCOSUR presentan una de las mayores reservas a nivel global de biodiversidad y agua dulce, cuentan con las más grandes extensiones de bosques del planeta que cumplen la función de contrarrestar las emisiones de gases de efecto invernadero (responsables del calentamiento global) a la atmósfera. Todos estos recursos naturales tienen un valor estratégico si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos de la geopolítica global consiste en el acceso a este tipo de recursos y son, entre otros beneficios, fuente de un conjunto de bienes y servicios centrales para la misma subsistencia de la humanidad y de otras especies.

Sin embargo, las posibilidades que estos recursos naturales brindan para un desarrollo sustentable no han sido aún completamente maximizadas por los Estados que integran el bloque. Por ende, el análisis de la dimensión ambiental del desarrollo sustentable en

---

1 Conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y arreglos especializados alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1983; Young, 1989).

el proceso de integración sudamericano, se presenta como un interesante caso de estudio para realizar un balance de los logros y limitaciones del MERCOSUR en los últimos 25 años en esta agenda específica: ¿En qué medida las acciones promovidas por los Estados del bloque han permitido introducir instrumentos y mecanismos regionales capaces de guiar y fortalecer las agendas ambientales nacionales y viceversa?

Este artículo analiza la experiencia del MERCOSUR en materia ambiental en los últimos 25 años, buscando ir más allá del mero relato histórico. El trabajo intenta identificar y enfatizar algunos factores que permiten explicar los logros y los límites de la integración regional en la agenda de trabajo de los foros ambientales del bloque. También busca determinar las respuestas políticas en materia de ambiente ofrecidas por el bloque con vistas a reorientar los esfuerzos de los Estados Parte para consolidar sus ventajas comparativas en función de los recursos estratégicos disponibles. En tal dirección, la primera sección presenta una periodización de la evolución del régimen ambiental del MERCOSUR desde 1991 al presente como forma de analizar organizadamente los cambios y las continuidades en términos institucionales, normativos y políticos observados a lo largo de tres etapas sucesivas, aunque bien diferenciadas (1991-1994, 1995-2002 y 2003-2015). La segunda sección procura evaluar la capacidad del bloque para forjar alianzas y construir consensos regionales en relación a recientes debates y temas centrales de la agenda ambiental internacional (Economía Verde, Gobernanza Ambiental Multilateral, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático). Por último, recogiendo el análisis realizado, la tercera sección da cuenta del nuevo contexto de economía política internacional en el cual se inserta el MERCOSUR a partir del año 2016 y, desde una visión ambiental más contemporánea,

plantea una reflexión acerca de la necesidad de redefinición del paradigma del desarrollo sustentable.

## **I. Desarrollo y evolución del régimen ambiental del MERCOSUR**

El conjunto de normas, reglas e instituciones que estructuran la integración en material ambiental en la región será referido, a los efectos de este trabajo, como el régimen ambiental del MERCOSUR. Los Estados involucrados en esta dimensión de la integración, cumplirán su objetivo siempre que el régimen existente sea *efectivo y robusto*. Un régimen será efectivo cuando sus miembros acaten sus normas y reglas, siendo capaces de lograr ciertos objetivos o alcanzar ciertos propósitos. Por otra parte, un régimen robusto hace referencia a su capacidad de mantenerse vigente ante desafíos exógenos (Hasenclever *et al.*, 2000). En tal sentido, la presente sección se orienta a indagar sobre la efectividad y robustez del régimen ambiental, a partir del análisis de los incentivos (endógenos y exógenos) que condujeron a incluir la dimensión ambiental como parte del proceso de integración, dando cuenta de la evolución experimentada en materia institucional y de instrumentos legales orientados a fortalecer la protección ambiental en los países del bloque.

A los fines de un análisis ordenado, y poniendo énfasis en algunos hitos propios del devenir de la agenda ambiental del MERCOSUR, se considera pertinente estructurar los mencionados desarrollos en tres períodos, aunque esta división no debe interpretarse de forma estricta: 1) un primer período, donde la inclusión de la dimensión ambiental estuvo netamente supeditada al proceso de integración comercial (1991-1994); 2) un segundo período, signado por el intento de un reposicionamiento de lo que podríamos denominar “los verdes” del MERCOSUR (1995-2002); y 3) un tercer período, orien-

tado a impulsar una agenda de cooperación proactiva, aunque evitando la inclusión de temas sensibles o conflictivos (2003-2015). Mientras que los dos primeros períodos responden al ciclo del “MERCOSUR comercial” (1991-2002), el último se encuadra dentro del ciclo denominado como “MERCOSUR político” (2003-2015).

### **MERCOSUR Ambiental 1991-1994: Al compás de Río 92**

El Tratado de Asunción (1991), en tanto instrumento fundacional del bloque, establece explícitamente como objetivo primario del MERCOSUR el establecimiento de un mercado común. Ello implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias y el establecimiento de un arancel externo común (Artículo 1). Ese artículo también propone la coordinación de políticas sectoriales entre los Estados, sin embargo, la política ambiental no aparece entre las mencionadas (comercial, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones).

Sólo en el Preámbulo del Tratado de Asunción, que explica su intencionalidad política, se introduce la dimensión ambiental como parte del proceso de integración. De acuerdo al Preámbulo, dicho “objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente...”. La presencia de este enunciado tibiamente en su parte preambular, venía a alertar sobre cómo las asimetrías en materia de regulación ambiental entre los países del bloque, e incluso entre el bloque y terceros países extrarregionales, podían tornarse en restricciones no arancelarias de naturaleza ambiental. Ese entendimiento restringido de lo ambiental, se correspondió con la visión preponderantemente comercial que primó en el MERCOSUR como proceso

de integración regional en el momento de su lanzamiento. Aunque no puede desconocerse que, en sus objetivos comerciales subyacen, de manera implícita, instrumentos de política ambiental. Por ello, la inclusión de la agenda ambiental en el caso de MERCOSUR se ha dado de manera progresiva y no lineal acompañando las dinámicas de avances y estancamiento que ha enfrentado el desarrollo del proceso de integración económica del bloque. Aunque los avances observados en esta agenda no solo responden a una serie de *incentivos internos*, sino que también a otros *externos* al proceso.

En relación a los *incentivos externos* que motorizaron desde fuera del MERCOSUR la consideración de cuestiones vinculadas al ambiente en la agenda de dicho proceso, debemos destacar, en primer lugar, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992. Dicha conferencia funcionó como el motor externo para la inclusión de consideraciones ambientales al proceso de integración por varios motivos. En primer lugar, porque abordó las cuestiones ambientales desde la óptica del desarrollo sustentable, haciendo evidente que el ambiente ya no puede tratarse disociadamente de las cuestiones de desarrollo. Este cambio de aproximación permitió involucrar a los países en desarrollo en el proceso global (Andresen, 2007) caracterizado hasta ese momento por un bajo nivel de participación.

Otro de los motivos puede ser adjudicado al activo rol ejercido por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas. La década de '90 se relaciona con un proceso de ebullición, y gran visibilidad de nuevos actores en el sistema internacional con capacidades de presentar sus demandas y recomendaciones a los Estados las cuales adquirieron gran visibilidad en los foros multilaterales. El hecho que esta Conferencia de Río 92 tuviera lugar dentro del espacio territorial del MERCOSUR, motivó la parti-

cipación de un gran número de ONG emergentes en la región. Estas, de alguna manera, jugaron el rol de testigos para que los países del bloque tuvieran una activa participación en la conferencia global.

En segundo lugar, es de destacar que los movimientos ambientales globales y sus políticas de protección ambiental resultantes, comenzaron a afectar más directamente las ventajas comparativas de algunos países (en especial de los menos desarrollados), creando barreras a determinados mercados o incrementando los costos de producción (Salinas, 2002). Es decir que, el conjunto de ONGs y movimientos que enarbolaron banderas ambientales, acabaron en ese contexto por ser indirectamente funcionales al desarrollo de exigencias más rigurosas que afectaron los intereses de los países en desarrollo. La ebullición de regulaciones ambientales en los países industrializados, implicó un proceso de adaptación normativo de los Estados Parte del MERCOSUR para que sus sectores productivos exportadores pudieran así continuar accediendo a mercados extrarregionales.

En tercer lugar, es relevante mencionar que los países con estatus de miembro pleno en el bloque han participado, firmado y, por lo tanto, se han comprometido con varios de los acuerdos multilaterales ambientales. Entre estos podemos mencionar los que regulan sobre residuos peligrosos, sustancias tóxicas, biodiversidad y cambio climático entre otros, dando cuenta de una voluntad incipiente de incorporar la agenda ambiental dentro de las políticas de bloque<sup>2</sup> y contribuir a la imple-

mentación de estos mecanismos multilaterales de protección ambiental.

Por otro lado, en relación a los *incentivos internos*, el proceso de integración regional propone la creación de un mercado común entre los países del bloque. Ello señaló que sería necesario comenzar a trabajar en pos de garantizar condiciones de igualdad en la competitividad entre los países que forman parte del proceso. El verdadero núcleo duro de la integración (agro-industria y comercio) consideraba lo ambiental como una posible restricción al acceso a mercados, y por ello las asimetrías regulatorias respecto de las exigencias ambientales en cada país, deberían ser resueltas para evitar barreras no arancelarias al comercio dentro del mercado ampliado propuesto por MERCOSUR.

En este sentido, el Programa de Liberalización Comercial acordado entre los países en la Cumbre de las Leñas (1992) a fin de alcanzar la zona de libre comercio, encomendó al foro técnico ambiental analizar las restricciones no arancelarias con el objeto de: 1) eliminar esas medidas, ó 2) armonizarlas para evitar restricciones injustificadas al comercio. Así, se hace evidente que la necesidad de consolidar la integración en términos económico-comerciales funcionó como uno de los primeros puntapiés que permitirían una primera entrada de la dimensión ambiental en el proceso de integración sudamericano.

La Cumbre Presidencial de Las Leñas de 1992 aceleró la necesidad de dar forma a una sección ambiental propia del MERCOSUR dando origen al primer foro ambiental: la *Reunión Especializada de Medio Ambiente* (REMA). Esta fue creada con dos objetivos: uno de mediano plazo, que se vinculaba con su función principal de análisis de las legislaciones ambientales vigentes en los cuatro países “a fin de detectar asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad” (Agüero, 2002: 123). Y otro objetivo de corto plazo; la elaboración de una declaración

2 Referimos a la voluntad expresada por los Estados parte del MERCOSUR de buscar posiciones conjuntas en acuerdos internacionales en materia ambiental firmados. Esta voluntad se ve reflejada en el artículo V del capítulo III del “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”.

del MERCOSUR que expresara unívocamente los acuerdos alcanzados entre los países del bloque en la Conferencia de Río de Janeiro (Ryan, 1998; Tussie *et al.*, 2000).

Durante su tercera reunión en el año 1994, por Resolución GMC 10/94, la REMA elevó unas *Directrices Básicas de Política Ambiental* que recomendaban una variedad de medidas ambientales que facilitarían el inicio de las negociaciones de un proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental (De Araújo Lima Neto, 2012).

### **MERCOSUR Ambiental 1995-2002: ¿Proteccionismo verde o afinando la agenda en la búsqueda del desarrollo sustentable?**

Anticipando el inicio de un nuevo período en el desarrollo del MERCOSUR ambiental, en diciembre de 1994, la suscripción del Protocolo de Ouro Preto inauguró la estructura institucional del bloque estableciendo los principales órganos que a la fecha dirigen el proceso de integración regional (Consejo del Mercado Común, Grupo del Mercado Común y Comisión de Comercio) y de otros que tienen una función más técnica. Entre estos últimos, el *Subgrupo de Trabajo N° 6* (SGTN°6) fue creado en 1995 para reemplazar a la ya existente REMA. Esta innovación institucional buscó acompañar el proceso de la integración económica entre los países, quienes tras haber logrado consolidar la zona de libre comercio habían puesto en funcionamiento, en enero de 1995, la Unión Aduanera. Este hecho es evidencia de que la evolución institucional de la sección ambiental en MERCOSUR, estuvo al servicio de lograr una armonización normativa en pos de no obstruir la liberalización comercial hacia dentro del bloque. En sus inicios, la dimensión ambiental del MERCOSUR se enfocó en la construcción de una agenda que no genera

ra restricciones arancelarias no justificadas ambientalmente.

El SGTN°6 es, a la fecha, el foro técnico encargado de formular propuestas normativas y ejecutar programas, proyectos, estrategias y directrices para garantizar la protección y la integridad ambiental en los Estados Partes. Conformada por técnicos, estos se reúnen ordinaria y extraordinariamente unas 4 veces al año (objetivo de máxima) y previamente en reuniones preparatorias a nivel de las secciones nacionales. Si bien el SGTN°6 no es un órgano resolutorio, sí es capaz de esbozar propuestas las cuales son elevadas bajo la forma de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), este último es el órgano ejecutivo del bloque y tiene potestades decisorias dentro del proceso. El SGTN°6 es uno de los 15 subgrupos de trabajo que brindan apoyo técnico al GMC, por lo que tiene ciertas limitaciones respecto de los alcances de sus atribuciones, restringiéndose en general a las tareas que el GMC le encomienda.

En el año 1995, el GMC (por medio de la Resolución N° 38/95) propuso al SGTN°6 una serie de tareas prioritarias sobre las cuales trabajar, que incluyeron temas vinculados con la competitividad y el ambiente, las restricciones arancelarias, el acompañamiento del proceso de definición de las normas ISO 14000, un sello verde MERCOSUR, un sistema de información ambiental común y la necesidad de trabajar en un instrumento jurídico en materia ambiental para el bloque (Laciari, 2003).

Respecto de esta última tarea, la negociación de un *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental* comenzó en el año 1996 en el seno del SGTN°6. El inicio de este proceso da cuenta de un *momentum* de gran liderazgo del conjunto de actores verdes dentro del MERCOSUR durante este período. Aunque también debe mencionarse que, desde un inicio existieron claras diferencias respecto de cómo armonizar los estándares

ambientales entre los países del bloque: ¿debía a armonizar hacia arriba atendiendo a estándares más altos o buscar un denominador mínimo común?

La Argentina presentó ante los otros miembros del SGTN<sup>6</sup> una propuesta borrador de Protocolo, a la que Brasil anexó una contrapropuesta que, tras discusiones internas en el seno del SGTN<sup>6</sup>, lograron ser unificadas. El borrador de instrumento estaba estructurado en 26 capítulos que lidiaban con un amplio espectro de temas ambientales específicos, entre los que podemos destacar: Conservación y uso de los Recursos Naturales, Áreas Protegidas, Fauna y Flora, Bosques, Suelo, Atmósfera, Agua, Diversidad Biológica, Emergencias Ambientales, Sustancias Peligrosas, Residuos Peligrosos, Certificados Ambientales, Instrumentos de Gestión Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema de Información, entre otras.

Como forma de validar ese proyecto, se dio curso a un proceso de consultas internas nacionales, involucrando a un gran abanico de actores gubernamentales y no gubernamentales que acompañaron la consulta. Cada país organizó este proceso en base a sus normas y costumbres, por ejemplo, en la Argentina la convocatoria de la cartera ambiental contó con una activa participación de otros ministerios tales como Agricultura, Industria, Economía, Transporte, Relaciones Exteriores y Comercio. De parte del sector no gubernamental, un conjunto de actores de la sociedad civil, representantes de sindicatos de trabajadores, cámaras empresariales y del sector académico quienes siguieron de cerca el proceso brindando comentarios y sugerencias durante toda la negociación tanto del primer borrador de Protocolo, como de las restantes propuestas. El mecanismo de participación adoptado en este país fue el de recepción de comentarios por escrito. Posteriormente, la sección nacional del SGTN<sup>6</sup>, celebró reuniones plenarios con todos los

actores a los fines de construir los consensos necesarios.

El proceso de consulta, tanto a la interna de los países como a nivel cuatripartito, fue un rico, pero arduo ejercicio de coordinación de recomendaciones y miradas que, en algunos casos, fueron disidentes entre sí. El mayor desafío fue el de poder reflejar ese conjunto de posturas en un único borrador capaz de representar una visión consensuada entre los diferentes sectores de los países del bloque. Una vez finalizado dicho proceso, el proyecto fue elevado al GMC a finales del año 1997. Sin embargo, este no fue aprobado por el órgano remitiéndolo al foro de origen para su readecuación, aunque sin instrucciones precisas respecto de su alcance y formato.

La escasa literatura que ha analizado el desarrollo de la negociación regional para un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental, encuentra como una de las principales razones para su no aprobación el hecho de que el mismo daría origen a la aparición de nuevas barreras para-arancelarias al comercio debido a la persistencia de asimetrías entre las normativas ambientales de los Estados del bloque (Salinas, 2002; Laciari, 2003; Hochstetler, 2003; Köning, 2013). A su vez, la literatura también resalta las oposiciones a nivel nacional para la aprobación de dicho instrumento jurídico mencionando, por ejemplo, que “los ministerios de relaciones exteriores y economía de Argentina ya habían específicamente expresado objeciones ambientales al protocolo propuesto” (Hochstetler, 2003: 21). Posiblemente los reparos y recomendaciones sugeridas por estos sectores durante el proceso de consulta, no se vieron lo suficientemente reflejadas en el borrador presentado al GMC por el SGTN<sup>6</sup>. Así los actores económicos, tanto del sector público como del privado, fueron los que pusieron un freno preocupados por cuestiones de competitividad.

Luego de un segundo periodo de arduas negociaciones en el ámbito del SGTN<sup>6</sup>, se elevó en el año 1999 un proyecto reformulado y nuevamente el GMC no prestó su conformidad. La diferencia en esa oportunidad fue que el GMC dio instrucciones precisas sobre su formato y alcance (Laciari, 2003). En primer lugar, se observó el formato de Protocolo argumentando que en caso de que un Estado quisiera denunciar este instrumento se vería obligado a denunciar también el mismo tratado constitutivo del bloque. En cuanto a su alcance, se dejó entrever que subsistirían temores respecto de algunos de los principios y temas incluidos en dicho instrumento, en particular, los referidos al principio de precaución y a la propuesta de etiquetado ambiental del MERCOSUR. Concretamente, quedó explicitado en las instrucciones que bajó el GMC al SGTN<sup>6</sup> que este foro técnico había dado un alcance muy ambicioso al proyecto de instrumento ambiental.

Tras su falta de aprobación por segunda vez, se acordó en el seno del SGTN<sup>6</sup> buscar alternativas a través de una nueva propuesta de un instrumento jurídico que fuera políticamente viable, con formato de acuerdo, aunque no adicional al Tratado de Asunción. Así, un nuevo proceso de negociación se extendió hasta abril de 2001 fecha en la que el CMC aprobó un acuerdo con alcances mucho más limitados. El nuevo instrumento aprobado fue el actualmente vigente *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR –AMMAM–* (Decisión N° 02/01). Dicho instrumento propuso como objetivo principal avanzar en la construcción del desarrollo sustentable, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una

mejor calidad de vida de la población de los Estados Parte.

En general, este tipo de instrumentos se caracterizan por sistematizar un conjunto de principios generales y objetivos acordados que pueden servir de base para profundizar acciones conjuntas entre Estados, de manera gradual y equilibrada. Se les reconoce un margen mayor de maniobra al permitirles regular con posterioridad acuerdos u otro tipo de instrumentos sectoriales más específicos. Principalmente, se otorga a un acuerdo el carácter de marco cuando las partes contratantes deciden delegar cuestiones relevantes del acuerdo en futuras regulaciones adicionales (Matzluck, 2009). En tal sentido, cabe destacar que el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR reviste un *carácter programático*, previendo incluso un artículo que atendiendo a la dinámica de este proceso de integración, expresó la posibilidad de regular mediante legislación sectorial un conjunto de áreas temáticas<sup>4</sup>, conforme fueran priorizadas y enunciadas en el Anexo de dicho acuerdo (Decisión N° 02/01 artículo 3.a).

En tal sentido, hoy el MERCOSUR cuenta con el AMMAM el cual constituye una oportunidad, en tanto que, desde una

---

3 Acta XXXIX Reunión Ordinaria GMC septiembre 2000.

---

4 1) Gestión sustentable de recursos naturales: fauna y flora, bosques, biodiversidad, recursos hídricos, conservación del suelo, etcétera. 2) Calidad de vida y planeamiento ambiental: residuos urbanos e industriales, sustancias y productos peligrosos, calidad del aire, fuentes de energía renovables. 3) Desarrollo de instrumentos de política ambiental: instrumentos económicos, emergencias ambientales, evaluaciones de impacto ambiental, tecnologías ambientales, etcétera. 4) Actividades productivas ambientalmente sustentables: agropecuaria sustentable, ecoturismo, manejo forestal sustentable, gestión ambiental empresarial, etcétera.

visión proactiva del ambiente, permite al SGTN°6 delinear una “agenda positiva” que coadyuva a complementarse con las demás políticas promovidas por el bloque y a superar las visiones antagónicas que subsisten en el MERCOSUR. De esa forma, se busca que el tema ambiental deje de ser percibido como una cuestión periférica al proceso de integración.

### **MERCOSUR Ambiental 2003-2015: La agenda de cooperación ambiental internacional como estrategia para la implementación del desarrollo sustentable en la región**

El año 2003 marca el inicio de un nuevo período en el proceso de integración del MERCOSUR tras la llegada al poder de una nueva generación de gobiernos como resultado de la profunda crisis causada por los cambios estructurales que el paradigma neoliberal introdujo en la década anterior. Estos gobiernos post-neoliberales, promovieron un nuevo modelo enfocado en la supremacía del Estado como estrategia central para reorientar esquemas de desarrollo socio-económicos justos e inclusivos (Laclau, 2006; Moreira *et al.*, 2008; Vilas, 2007).

La consolidación de una “nueva izquierda latinoamericana”, signada por la presencia de nuevos líderes en la región –Lula en Brasil y Kirchner en la Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Morales en Bolivia (2006), Bachelet en Chile (2006), Correa en Ecuador (2007), Fernández en la Argentina (2007/2011), Lugo en Paraguay (2008), Mujica en Uruguay (2010), Rousseff en Brasil (2010)–, implicó un reposicionamiento del MERCOSUR. La figura de una integración netamente comercial comienza a ser substituida por la de un MERCOSUR con una clara impronta política que brega por una integración productiva y social. A ello se agrega que los países que lo integran, dieron inicio a una etapa donde los intereses

nacionales y regionales adquirieron mayor primacía producto del nuevo rol del Estado. Ahora, ¿qué impactos tendría ese cambio de rumbo sobre la dimensión ambiental del proceso de integración?

En primer lugar, el AMMAM negociado en el período anterior, entraría en vigor en junio de 2004 una vez que se depositaron los cuatro instrumentos de ratificación en los Estados Parte. El proceso negociador por un instrumento jurídico ambiental para el MERCOSUR, descrito en la sección anterior, condensó una experiencia de aprendizaje que permitió acumular un importante desarrollo de capacidades hacia dentro del mismo SGTN°6. Hubo un reconocimiento por parte de los miembros de este foro técnico del efecto desbalanceador que un protocolo como el diseñado en la primera etapa podría tener sobre la dinámica de un proceso de integración económica en fase de consolidación. Un “proteccionismo verde” hubiera tenido en este instrumento su principal aliado, pero políticamente no hubiera sido viable por las discrepancias que generaría a la hora de definir las nuevas alianzas que el bloque comenzaba a tener en esta nueva etapa. En segundo lugar, la aprobación de un instrumento jurídico con otro formato y alcance al anterior, no implicó por parte del SGTN°6 una renuncia a la bandera ambiental, ni quitarle relevancia a la centralidad de la temática dentro del bloque, sino que logró una mejor adecuación en relación a la noción de desarrollo sustentable consolidando lo ambiental como uno de los tres pilares. Por ello, desde una mirada retrospectiva (y más allá de ciertas críticas recibidas por parte del sector de ONG ambientalistas y de algunos sindicatos de trabajadores), se puede afirmar que este acuerdo programático permitiría traccionar la agenda ambiental desde un lugar de paridad entre los Estados Parte, posibilitando avances graduales y en sintonía con los debates ambientales que

se suscitaban en los foros multilaterales tal como detallaremos en las próximas secciones.

Desde entonces, se han elaborado normas y desarrollado programas y proyectos en la búsqueda de avances a través de acciones sectoriales. Asimismo, han sido creados una serie de *Grupos de Trabajo Ad Hoc* que actúan bajo la esfera del SGTN<sup>6</sup> brindando asesoramiento técnico en áreas de acción específicas de trabajo tales como: gestión ambiental de residuos universales y responsabilidad post-consumo; competitividad y medio ambiente; lucha contra la desertificación y sequía; bienes y servicios ambientales; gestión ambiental de sustancias y productos químicos peligrosos, y Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR.

En 2003 la creación de la *Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR* (RMMAM) por decisión del Consejo del Mercado Común (CMC), puede ser entendido desde el punto de vista institucional como un refuerzo político de la dimensión ambiental. Este foro político tiene por función proponer al CMC medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes (Art. N° 1 Decisión CMC 19/2003). Está conformada por las máximas autoridades ambientales de cada país parte, los cuales generalmente se reúnen 2 veces al año.

Si efectuamos un análisis comparativo entre la evolución normativa y el desarrollo institucional ambiental del MERCOSUR buscando encontrar una explicación respecto del mayor o menor grado de relevancia de la temática dentro del proceso de integración, es necesario preguntarse: ¿hay efectivamente una correlación entre la aparición de las referidas instancias institucionales (SGTN<sup>6</sup> y RMMAM) en materia ambiental y el desarrollo

de políticas y normas ambientales dentro del MERCOSUR?

A modo de respuesta preliminar, podemos afirmar que estos desarrollos han tenido un impacto positivo en el proceso, siendo la instalación definitiva de la agenda ambiental en las acciones del MERCOSUR prueba de ello. Sin embargo, es válido destacar que la agenda ambiental del MERCOSUR ha sido objeto de readecuaciones no sólo para responder a los compromisos ambientales internacionales asumidos por los Estados Parte, y a otros procesos multilaterales y regionales de naturaleza comercial con implicancias ambientales. Pero, por sobre todo, estas readecuaciones buscaron reflejar la ya referida realidad política regional que reorganizaría la dinámica del proceso de integración. En ese marco, los Estados Parte del MERCOSUR aprobaron un conjunto de normas ambientales y otras que, negociadas en los foros ambientales multilaterales, reflejaron un nuevo perfil de bloque donde la integración meramente comercial abría paso a una integración productiva y para la sociedad<sup>5</sup>.

A continuación, se presentan las principales normas ambientales originadas en los foros ambientales del bloque durante este período y, en los casos que corresponda, los respectivos proyectos de cooperación técnica internacionales que se ejecutaron desde el SGTN<sup>6</sup> para contribuir con la implementación de la agenda técnica ambiental:

---

5 En este sentido un importante hito que da cuenta de esta nueva orientación política del bloque fue el "I Encuentro por un MERCOSUR Social y Productivo" en Córdoba en el año 2006 dando lugar a las llamadas "cumbres sociales" del bloque y a la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, entre otros importantes foros con foco en la dimensión social de la integración.

- “*Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales*” (Decisión CMC N° 14/04).

Este instrumento ofrece a los Estados Partes la posibilidad de prestar cooperación recíproca y asistencia cuando se produzca una emergencia que tenga consecuencias efectivas o potenciales en el medio ambiente o en la población de su propio territorio o de otro Estado Parte del MERCOSUR. El mismo tuvo su origen en un episodio de derrame de petróleo ocurrido en Brasil, el cual amenazó el ecosistema y las especies de los parques nacionales de ambos países en Iguazú.

Es dable destacar que a pesar de que el mismo constituye uno de los instrumentos normativos mejores concebidos en términos de aplicabilidad, debido al tiempo transcurrido desde su aprobación hasta su entrada en vigor (pasando más de 10 años), este instrumento ha perdido cierto protagonismo y visibilidad. No obstante, surge de las últimas actas del SGTN°6, que dicho foro se ha propuesto iniciar el proceso de identificación de los puntos focales a los fines de hacer este instrumento operativo tal como surge del artículo N° 10 del Protocolo. En tal dirección, muy probablemente este instrumento constituya una herramienta clave a la hora de resolver las emergencias ambientales que puedan suscitarse en o entre los Estados Parte (derrames de petróleo y otras sustancias peligrosas, incendios forestales, entre otros).

- “*Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sustentable en el MERCOSUR*” (Decisión CMC N°26/07).

Tomando también como base el AMMAM, este instrumento tiene como principal objetivo promover en forma coordinada entre

los Estados Parte iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos. Para ello, los Estados cooperaran en la adopción de prácticas de producción y consumo sustentables buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente.

El foco en producción y consumo sustentable dentro de la agenda de los foros ambientales de MERCOSUR, encuentra su razón de ser en la existencia de un patrón productivo dual que convive en los países del MERCOSUR. Por un lado, existe la realidad de las grandes empresas (multilatinas y otras transnacionales) establecidas en nuestra región, que por orientar gran parte de su producción hacia los mercados de países desarrollados cumplen con altos estándares de calidad en la producción respecto de la protección ambiental (normas ISO 14001, certificaciones de buenas prácticas, especificaciones técnicas sobre productos, *packaging*, etcétera). Por otro lado, encontramos la realidad de las pequeñas y medianas empresas que encuentran mayores limitaciones para incorporar a lo largo de su proceso productivo ciertos patrones vinculados con la producción limpia o sustentable, debido a debilidades técnicas, financieras o de acceso a la información. Asimismo, el limitado alcance geográfico de sus exportaciones hace con que su principal destino de exportación sean los países de la región.

Debido a ello, el Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA) buscó incorporar a estos sectores más relegados tomando como antecedentes la decisión del Consejo Mercado Común (CMC) conocida como “Fomento de Gestión Ambiental y Producción más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas” (Decisión CMC N°03/02) así como la “Declaración de Principios de producción más Limpia” aprobada por los ministros de ambiente del bloque en 2003.

El Proyecto CyMA fue el primer proyecto de cooperación internacional en materia ambiental del MERCOSUR con un actor extrarregional (en este caso el Gobierno de Alemania), tuvo como objetivo principal lograr “que las instituciones relevantes del sector público y del sector privado cooperen en el diseño y la implementación de una estrategia para aumentar la competitividad y mejorar el desempeño ambiental, preferentemente en PyMEs, para impulsar la construcción del Desarrollo Sustentable en el MERCOSUR”<sup>6</sup>. Por otra parte, uno de los objetivos específicos que el Proyecto CyMA contempló, fue el establecimiento de mecanismos de producción más limpia y aumento de la competitividad en cadenas productivas del MERCOSUR (SAyDS/GTZ 2008). Por ello, en esta segunda etapa, se trabajó de forma coordinada y articulada con el SGTN<sup>7</sup> de Industria con vistas a combinar las actividades productivas de los Foros de Competitividad creados por el SGTN<sup>7</sup> con una serie de directrices de gestión ambiental que deberían ser cumplidas por dichos foros. Finalmente, el trabajo en equipo dio sus frutos al lograrse acordar un conjunto de exigencias en materia de gestión ambiental las cuales fueron condensadas en las “*Directrices de gestión ambiental y producción más limpia: Complementación del programa foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR*” aprobadas por Decisión CMC N° 14/2006.

Esta experiencia de trabajo coordinada entre ambos subgrupos (SGTN<sup>6</sup> y

SGTN<sup>7</sup>) impulsó a la RMMAM a presentar una propuesta de Decisión al CMC en junio de 2007 sobre una “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible en los países del MERCOSUR” (CMC/DEC. N° 26/07). Inicialmente, esta política contemplaba solamente aspectos referidos a la “Política de Producción Limpia a nivel MERCOSUR”, pero más adelante se entendió que era necesario extender el alcance a consumo sustentable de manera tal de estar alineados con el “Proceso de Marrakech”<sup>8</sup> sobre Producción y Consumo Sustentable.

Si se observan los temas de la Agenda ambiental del MERCOSUR, resulta evidente que uno de los temas de mayor desarrollo es el de la producción y el consumo sustentable. En ese sentido, un claro ejemplo son los 2 Proyectos de cooperación que abordaron esa temática: El Proyecto de Cooperación Técnica, ya mencionado con el Gobierno Alemán (ejecutado a través de la GTZ y el SGTN<sup>6</sup>), y, por otra parte, el “Programa ECONORMAS: Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sustentable del MERCOSUR” desarrollado entre 2009-2015. Dicho Proyecto fue el primer programa que, en el marco de la Cooperación MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA incorpora el capítulo ambiental. Su principal objetivo fue el de mejorar la calidad y seguridad de los productos del MERCOSUR y fortale-

---

6 Anexo N° 9 “Propostas Cooperação Sul-Sul” Subgrupo de Trabalho N° 6 Meio Ambiente XXXI Reunião Ordinária do SGTN<sup>6</sup> Meio Ambiente Brasília, Brasil. 30 agosto al 1° de septiembre de 2004.

7 CMC Decisión 23/02 Programa de Foros de Competitividad.

---

8 El Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) y el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) son los principales organismos que conducen este proceso buscando promover el consumo y la producción sustentable a nivel global, en respuesta al llamado Plan de Implementación de Johannesburgo de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable (2002).

cer su capacidad de conciliar el crecimiento de la actividad económica y comercial con la gestión sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de la protección ambiental.

El Programa ECONORMAS estuvo estructurado a partir de dos componentes. El componente A (Convergencia de Estándares Técnicos y Regulaciones Técnicas) estuvo ejecutado por el SGTN<sup>9</sup> y el componente B (Implementación de áreas estratégicas del acuerdo ambiental regional) fue ejecutado por el SGTN<sup>6</sup>. Este último fue estructurado a través de 3 líneas de acción debido a que no se lograron los consensos necesarios para trabajar sobre un solo tema. Las líneas acordadas fueron: 1) La promoción de la producción y consumo sustentables; 2) la lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía; y 3) Avances para la implementación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos y creación de capacidades analíticas regionales<sup>9</sup>.

Respecto de la línea de acción sobre producción y consumo sustentable, fueron acordados 4 sectores de intervención –uno por cada país– dado que no hubo coincidencias en trabajar sobre un mismo sector. A tal efecto dichos sectores se identificaron en función de las prioridades nacionales. La Argentina trabajó sobre la cadenas de eléctricos-electrónicos (reciclado de aparatos); Brasil en el sector textil (confecciones); Uruguay en el sector madera-muebles (aserraderos y productos para la construcción) y Paraguay en el sector azucarero (orgánico)<sup>10</sup>. Las líneas de acción 2

y 3, serán desarrolladas bajo los ítems “Estrategia de Lucha contra la Desertificación y los Efectos de la Sequía” y “Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos en el MERCOSUR”, respectivamente.

• “Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR”.

La propuesta de una Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR recibió un fuerte impulso en las vísperas de la 8va Reunión de los países parte de la Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (COP8), celebrada en Curitiba, Brasil en 2006. En ese mismo año, la Estrategia fue aprobada por acuerdo de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en oportunidad de la I Reunión Extraordinaria como parte de un proceso de visibilidad que se quiso dar el tema a nivel regional en ese contexto.

Cabe resaltar que se trata de un instrumento en donde los órganos decisorios del bloque, solamente tomaron nota del mismo y, por tanto, no integra la normativa MERCOSUR. Aun así, los Estados Parte han

9 Para mayor información puede consultarse la página web del proyecto: [www.econormas-mercosur.net](http://www.econormas-mercosur.net) (o bien, [www.mercosurambiental.net/proyectos](http://www.mercosurambiental.net/proyectos))

10 Los principales resultados de esta línea de trabajo fueron: a) Estudio de la evolución de las prácticas de producción y consumo del MERCOSUR focalizadas en el sector pú-

blico y en el sector de PyMEs y micro emprendimientos; b) Elaboración de manuales de buenas y mejores prácticas de producción más limpia y gestión sostenible en materia ambiental para los sectores seleccionados y relevamiento normativo de los países; c) Implementación de prácticas de gestión ambiental y producción limpia por parte de las PyMEs del MERCOSUR en los sectores seleccionados; d) Diagnóstico, elaboración de plan de acción, asesoramiento en la implantación y evaluación de avance en la implementación de dichas prácticas para al menos 100 PyMEs de dichos sectores; e) Campaña de divulgación de buenas y mejores prácticas de producción más limpia y gestión sostenible en materia ambiental.

tomado en cuenta este instrumento, dando inicio a la identificación y la elaboración de lineamientos comunes para su adecuación al proceso multilateral (Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica). De la lectura de las Actas del SGTN°6, surge que el tema de biodiversidad, no ha tenido un tratamiento regular en la agenda de trabajo tanto de ese foro técnico como del político (RMMAM) y tampoco se han encontrado mayores resultados, particularmente en los últimos años.

- “Estrategia MERCOSUR de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de la Tierra y los efectos de la Sequía”.

Fue aprobado por Acuerdo de los Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en el año 2007. Cabe para este Acuerdo similares consideraciones que para el anterior en lo referente a su falta de aprobación por parte del CMC. Sin embargo, en el marco de dicha Estrategia, se acordó avanzar en este tema a través de la cooperación técnica internacional mediante el descripto Programa ECONORMAS (Componente B, Línea de Acción 2). El objetivo específico de esta línea fue apoyar las actividades nacionales de lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía y, para ello, se llevaron adelante un conjunto de acciones orientadas: a) Identificar las zonas más afectadas en los países del MERCOSUR, realizar un mapeo de las mismas y a su diagnóstico desde el punto de vista de los riesgos y procesos activos de desertificación y en especial los afectados por la sequía; b) Relevar y analizar comparativamente los planes de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía; c) Una propuesta de un Programa Regional MERCOSUR de acciones alineadas con la Estrategia Decenal de la Convención de Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación en relación a la problemática de la sequía; d) Intervencio-

nes físicas-demostrativas piloto (preventivas, correctivas o curativas en el MERCOSUR). Dichas intervenciones se efectuaron en zonas propuestas por el Comité de Dirección del Proyecto y fueron ejecutadas por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) junto con los gobiernos centrales/locales de cada Estado Parte. Los principales resultados alcanzados fueron: la elaboración y divulgación de planes piloto (para cada zona intervenida) e identificación de técnicas de manejo sostenible de la tierra y de las zonas degradadas dignas de recuperación, la promoción del intercambio de experiencias para la elaboración y divulgación de las buenas prácticas y herramientas de manejo sostenible del suelo en poblaciones más vulnerables.

- “Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos en el MERCOSUR”.

El tema de la gestión de productos químicos peligrosos constituyó otra de las prioridades de la agenda ambiental del MERCOSUR, tal como se desprende en análisis de las actas del SGTN°6. En el año 2004, fue creado bajo la órbita del referido Subgrupo, el Grupo *ad hoc* de Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos. Este inició la elaboración de un “Plan de Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos en el MERCOSUR” aprobado en el año 2006 y readecuado en el 2008. Este Grupo, en conjunto con el SGTN 11 (Salud) y la Comisión Intergubernamental de Salud Ambiental del Trabajador (CISAT) –dependiente de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR– ejecutaron un proyecto de cooperación técnica internacional financiado por la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) en el tema de la elaboración de perfiles nacionales referido a mercurio.

Asimismo, y como parte de esas prioridades de la agenda ambiental del MERCOSUR, el tema de químicos fue objeto nuevamente de la cooperación técnica internacional, mediante el ya mencionado Proyecto ECONORMAS (Componente B, Línea de Acción 3: GHS –Sistemas Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos Peligrosos–). Para esta línea, se destacan entre las principales acciones y resultados alcanzados los siguientes: a) relevamiento normativo y propuesta para la implementación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos; b) campañas de divulgación y capacitación sobre el Sistema Globalmente Armonizado; c) adquisición de equipamiento y material para 6 laboratorios de la región; d) evaluación de capacidad integral de laboratorios y capacitación en gestión de calidad; e) acreditación de análisis en conformidad con ISO 17025 en cada país (se acreditaron 6 ensayos).

Finalmente, se destaca que este proyecto, tal como surge de la lectura de actas del GMC, es uno de los proyectos producidos en el ámbito del MERCOSUR que logró exitosamente cumplir con sus objetivos como también merece destacar su nivel de ejecución (98.90%). El SGTN<sup>6</sup> fue el foro técnico responsable de la ejecución de este proyecto y de las actas se observa que el mismo espera que –de tomar un nuevo impulso las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea– se pueda llevar adelante un Proyecto ECONORMAS 2.

- “Proyecto de Acuerdo sobre Política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post Consumo.”

Este proyecto fue promovido por iniciativa de Brasil con el objeto de llamar la atención al bloque sobre la necesidad de contar con

una norma que regule la introducción de residuos, ante el peligro del ingreso incontrolado de residuos provenientes de otros países, aunque “disfrazados” de productos. Dicha propuesta fue bien recibida por los Ministros de Ambiente con vistas a darle solución al conflicto generado por la “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes de Uruguay” iniciado por la Argentina. Como ese reclamo no pudo resolverse mediante negociaciones directas, pasó al Tribunal *Ad Hoc* de Solución de Controversias del MERCOSUR, pero su laudo fue recurrido por Uruguay mediante un recurso de revisión y llevado al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR<sup>11</sup>. El instrumento, bastante novedoso para la época en su tipo, regula los residuos denominados “universales” por su forma de generación masiva (pilas, baterías, aceites usados, neumáticos usados, enbases de productos químicos, aparatos eléctricos-electrónicos, etcétera) y extiende la responsabilidad de su gestión al generador de dichos residuos. Fue aprobado por Acuerdo de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en el año 2006. Sin embargo, nuevamente, no fue aprobado por parte del CMC.

Esta temática es, desde el punto de vista ambiental de mucho interés, aunque sigue generando diferencias entre los Estados Parte. Por ello, en el año 2010, el CMC bajó la instrucción para que el SGTN<sup>6</sup> proceda a su revisión, estado que se mantiene a la fecha debido a que no se logran las coincidencias necesarias para su aprobación.

- “Proyecto de Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR”

Por último, producto de la cooperación técnica internacional entre el MERCOSUR y el

---

11 Laudo N° 01/2005.

gobierno de España se plasmó el "Proyecto de Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR". A fines de 2008 la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), hizo saber a través del Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (hoy Grupo de Cooperación Internacional) su interés en financiar un proyecto en el área ambiental. A tal efecto, las coordinaciones acordaron dirigir los fondos de esta cooperación a la implementación del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM).

Este proyecto tuvo una duración de 3 años, la ejecución técnica quedó a cargo de la Coordinación Nacional por Argentina del SGTN<sup>6</sup>, de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, mientras que la ejecución administrativa-financiera a cargo de la Corporación Nacional del Desarrollo de Uruguay. A través de distintos tipos de aplicaciones, el sistema permite el acceso a la información ambiental de los Estados Parte que participaron del proyecto. Mediante el mismo puede accederse a una base de datos de la normativa ambiental y de áreas protegidas correspondiente a los Estados Partes, y permite asociarla según áreas y temáticas. Adicionalmente, contiene una base de datos sobre bibliografía, una base de datos para los proyectos en ejecución y los finalizados, información georreferenciada, videoconferencias, etcétera (Laciari, 2010).

En noviembre de 2014, se concluyó el proyecto y actualmente, según información relevada de las actas de las reuniones del SGTN<sup>6</sup>, dicho subgrupo está explorando nuevas fuentes de financiamiento para desarrollar una segunda fase del SIAM que permitiría elaborar estadísticas e indicadores ambientales para el MERCOSUR, además de continuar con la sustentabilidad y ampliación de la información para el sitio.

Desde la adopción del AMMAM, se hace evidente que la dinámica de avances a partir

de la identificación de políticas que buscan el establecimiento de consensos y regulaciones implementadas desde lo sectorial, pareciera ser el formato que más se amolda a las particularidades de este proceso de integración. La naturaleza intergubernamental del MERCOSUR brinda a cada uno de los Estados mayores márgenes de maniobra y autonomía, permitiendo adaptarse a cambios de rumbo, marchas, contramarchas y hasta periodos de parálisis en las agendas de trabajo.

En ese marco, se observa que los foros ambientales del bloque han tendido a dejar por fuera de la agenda de trabajo algunos temas ambientales sensibles (contaminación de recursos hídricos transfronterizos, ilícitos ambientales, responsabilidad por daños ambientales). Tal vez, esta exclusión se haya producido con el objetivo de que ciertas tensiones bilaterales no condicionen o paralicen el desarrollo de la agenda regional ambiental. En un contexto de fuertes alianzas regionales, la apuesta política entre los Estados Parte pareciera haberse inclinado a centrar la atención en la dimensión cooperación por sobre la idea de refluotar viejas aproximaciones al conflicto en torno a recursos naturales estratégicos.

En función del análisis realizado para este período, puede inferirse que el foro técnico ambiental del bloque ha sabido capitalizar esa coyuntura de convergencia política para impulsar la implementación de algunas normas y temas de agenda consensuados. Una de las principales estrategias elaboradas por el SGTN<sup>6</sup> a tal fin, ha sido la de recurrir a la cooperación técnica internacional como instrumento de apoyo para avanzar en la construcción del desarrollo sustentable entre los países del bloque. Mediante el Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR, se han explorado un conjunto de agencias de cooperación internacional (del Sistema de Naciones Unidas o de países extrarregionales) que permitieron al bloque

contar con asistencia técnica y/o recursos financieros, posibilitando encuentros entre representantes de los Estados Parte, la celebración de talleres, seminarios y capacitaciones, facilitando la participación de diversos actores de otras áreas de gobierno, del sector privado y otros. Esta aproximación ha permitido sostener en el tiempo la agenda de trabajo acordada, logrando avances bajo una lógica de pasos progresivos e influyendo sobre las acciones encaradas por los Estados miembro.

## **II. Aportes regionales a los debates ambientales multilaterales pre y post Rio+20**

A lo largo de este trabajo, hemos referido a que dentro del MERCOSUR se observa la diferenciación entre una agenda de carácter técnico, que se confecciona en el ámbito del SGTN<sup>6</sup>, y otra política/estratégica, que se elabora en el ámbito de la Reunión de Ministros (RM-MAM). Esta última es la que guía y marca las prioridades de acción para el SGTN<sup>6</sup> que tiene el rol de ejecutarlas, en la mayoría de los casos, por el camino de la cooperación técnica tal como lo muestra su agenda de los últimos 10 años.

En el caso de la RMMAM, la primera agenda fue elaborada a partir de la instalación de este Foro, en el año 2003. Cabe destacar que la misma no mantuvo una permanencia temática, ya que su objetivo fue reflejar los principales acuerdos temáticos con vistas a las negociaciones ambientales internacionales las cuales ameritan, al menos, consultas y acuerdos mínimos entre las máximas autoridades ambientales de los Estados Parte del MERCOSUR. Cabe aclarar que, en los foros internacionales, el MERCOSUR formalmente no actúa como bloque (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la Unión Europea), y son los países quienes de manera individual intervienen en las negociaciones. Sin embargo, nada impide que el espacio regional sea una plataforma para construir alianzas que re-

flejen los intereses de los países del bloque (en tanto países en desarrollo) en las negociaciones ambientales multilaterales en la búsqueda de resultados más equitativos y equilibrados.

El periodo que va de 2011 al 2015, ha sido muy enriquecedor y complejo en materia de desarrollo sustentable a nivel multilateral y merece ser resaltado en este trabajo por sus implicancias en la región. ¿En qué medida los Estados Parte del MERCOSUR han logrado forjar alianzas duraderas, capaces de contribuir a los intereses de la región y visibilizar las acciones desarrolladas por los foros ambientales del bloque? Fundamentalmente merecen ser destacados los acuerdos alcanzados respecto de los temas centrales de la agenda internacional tales como: 1) la Economía Verde, Gobernanza Ambiental Multilateral y; 2) Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.

### **Construyendo consensos desde el bloque previos a la Cumbre de Río + 20**

A nivel global, en diciembre de 2009, la Organización de Naciones Unidas (ONU) decidió por Resolución de la Asamblea General “organizar en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible al nivel más alto posible, incluidos Jefes de Estado y de Gobierno u otros representantes”<sup>12</sup>. Dicha resolución refiere a la más popularmente conocida Cumbre de Río+20, la cual se propuso como objetivo renovar el acuerdo político en materia de desarrollo sostenible evaluando el progreso de los Estados en la implementación de los compromisos plasmados en la Agenda

---

12 Punto 20. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° 64/236 “Ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”. 24 de diciembre de 2009.

21<sup>13</sup>. Es dable destacar que esta resolución ya proponía abordar el concepto de Economía Verde (entonces referida como “economía ecológica”) como uno de los temas centrales de esta Cumbre multilateral.

A nivel regional, el proceso preparatorio de los Estado Parte del MERCOSUR estuvo signado por una serie de debates de parte de la RMMAM, los cuales se reconstruyen a continuación a partir del análisis de las actas de dicho foro:

Durante la XIII RMMAM celebrada en junio 2011 en Asunción del Paraguay se dio inicio al proceso preparatorio del MERCOSUR para Río+20 bajo el denominado “Diálogo entre Ministros sobre Balance Político de los 20 años después de Río 92”. Los Ministros enfatizaron que Río+20 sería una oportunidad para establecer nuevos marcos respecto de los principales temas y retos ambientales del planeta (por ejemplo, fuentes de energía, crisis del petróleo, cambio climático, etcétera) y debatir la temática ambiental con mayor profundidad como parte de una agenda política regional. En tal dirección, quedó expresado que los países del MERCOSUR deberían aprovechar Río+20 para reflejar los grandes desafíos de la región, manteniendo la vigencia y la profundización del desarrollo sostenible, sin que este sea sustituido por nuevos conceptos. El resultado a destacar de dicho diálogo, fue el acuerdo alcanzado entre los Ministros respecto de la necesidad de elaborar un documento común consensuado entre los países del MERCOSUR sobre el balance político de los 20 años posteriores a Río 92 para presentar en la Conferencia de Río+20.

El aspecto más saliente de la XIV RMMAM, celebrada en noviembre de 2011 en Montevideo, Uruguay, fue que la misma constituyó la antesala preparatoria de importantes acuerdos que se alcanzarían meses más tarde en Buenos Aires. El compromiso estuvo puesto en lograr que la Conferencia de Río+20 contribuya a reducir el déficit de implementación de los compromisos asumidos en Río 92 en materia de desarrollo sostenible. A tal efecto, se presentó un documento de lineamientos que plasmó una visión de bloque para ser presentada ante el XVIII Foro de Ministro de Ambiente de América Latina y el Caribe que se realizaría en Quito, hacia fines de enero de 2012.

En la XV RMMAM, celebrada en la ciudad de Buenos Aires en mayo 2012, se aprobó la “Declaración de Buenos Aires”<sup>14</sup>, la cual fue fruto de varias reuniones previas de consulta e intercambio entre los países. Este documento de compromisos políticos plasmó los consensos alcanzados por las máximas autoridades ambientales de los Estados Parte (más Chile como Estado asociado) y sus principales puntos se reseñan a continuación:

- *Que el desarrollo sustentable contemple los tres pilares de forma equilibrada, interdependiente y solidaria (crecimiento económico, desarrollo social y protección ambiental).*
- *Erradicar la pobreza y asegurar la inclusión social.*
- *Reafirmar la plena vigencia y no renegociación de los compromisos asumidos en la Declaración de Río.*
- *Asegurar el cumplimiento de los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales y la seguridad alimentaria.*

---

13 Se trata de un acuerdo de Naciones Unidas resultante de Río 92 orientado a promover el desarrollo sustentable a través de plan de acciones a ser implementadas a nivel global, regional, nacional y local.

---

14 Para acceder a la declaración completa, ingresar al portal del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR: [www.mercosurambiental.net](http://www.mercosurambiental.net)

- Evitar “medidas proteccionistas verdes” que constituyan restricciones encubiertas al comercio, particularmente contra las exportaciones de los países en desarrollo.
- Crear marcos financieros internacionales multilaterales que garanticen la provisión de nuevos recursos financieros, adecuados, predecibles, adicionales y sostenidos.
- Recordar el compromiso histórico de los países desarrollados a destinar 0,7% del PBI a la asistencia oficial a la sustentabilidad del desarrollo.
- Cumplir con los compromisos de cambio hacia los patrones de producción y consumo sustentables, garantizando a los países en desarrollo la transferencia y accesibilidad a las tecnologías y que los derechos de propiedad apoyen y no entorpezcan estos objetivos, en el marco del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

De esa Declaración también interesa resaltar los acuerdos alcanzados en lo referente a la Economía Verde, tema que también estuvo en el centro del debate de las máximas autoridades ambientales del MERCOSUR. A modo de contextualizar las repercusiones que esta discusión global tendría hacia adentro del bloque, es pertinente en este punto indicar que el concepto de Economía Verde es puesto sobre la mesa por una serie de organismos internacionales en una búsqueda por relanzar el concepto de desarrollo sustentable. Entre estos, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fueron los responsables de empujar los conceptos de “economía verde” y “crecimiento verde”, respectivamente, años antes de la conferencia. El PNUMA enmarcó el concepto como parte de la “Iniciativa de Economía Verde” que aboga por una economía capaz de introducir “una mejora en el bienestar humano y equidad social, al mismo tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica” (PNU-

MA, 2011: 16). Por su parte, la OCDE define al “crecimiento verde” como aquel capaz de:

promover el crecimiento económico y el desarrollo, asegurando y garantizando que los activos naturales continúen proveyendo recursos y servicios ambientales sobre los que descansa nuestro bienestar. También trata de promover la inversión y la innovación lo que permitirá apuntalar un crecimiento sostenido y dará lugar a nuevas oportunidades económicas (2011: 18).

Observamos que la definición de OCDE otorga explícitamente un lugar prioritario a la economía dando cierto orden de prelación a la relación entre crecimiento y consideraciones socio-ambientales. Por otra parte, en la definición del PNUMA esta relación pareciera a simple vista ser más equilibrada. No obstante, al recorrer los informes de ambas organizaciones encontramos que los conceptos de economía verde y de crecimiento verde tienen una serie de orientaciones comunes: en primer lugar, ambos asignan un lugar central a la economía como el motor de cambio. En segundo lugar, proponen una economía eficiente en el uso de recursos naturales conducida de la mano de la innovación tecnológica como herramienta para reducir la degradación ambiental. En tercer lugar, posicionan a los instrumentos de mercado como el principal mecanismo para regular la conducta de sectores económicos extractivos, complementados en segunda instancia por regulaciones estatales. Por último, proponen que una economía eficiente en recursos y regulada desde el mercado requiere de claras reglas comerciales que permitan la libre circulación no sólo de bienes, sino también de servicios ambientales. Estos últimos caerían también bajo las regulaciones de mercado, aunque bajo el costo de eliminar su característica de bienes públicos.

A pesar de las limitaciones destacadas, la noción de Economía Verde fue ganando espacio en la agenda internacional, siendo introducida oficialmente por parte de las Naciones

Unidas en un contexto de crisis económica-financiera mundial. La visión subyacente detrás de su inclusión fue que el negocio verde podía ser una herramienta estratégica para salir de esa crisis, en la medida que se coincidiera en que gran parte de la misma tenía a la cuestión ambiental como su punto de inflexión. Así, la Economía Verde se constituyó como una de las principales prioridades de la ONU como surge de la ya referida Resolución de la Asamblea General por la cual convoca a la Conferencia de Río+20. Oficializada, la idea de economía verde quedó definitivamente instalada en las agendas y no hubo mitin, cumbre, conferencia, taller (gubernamentales o no) en donde el tema no estuviera presente. Tanto el término como sus alcances dieron lugar a importantes debates que pusieron nuevamente en evidencia las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, esta división no resultó tan tajante en nuestra región a la hora de evaluar las posiciones en función de las alianzas y de los alineamientos que se construían en base a los intereses representados por los grupos negociadores.

En razón de estas alianzas que se fueron configurando en la región, los Ministros de Ambiente del MERCOSUR iniciaron un proceso de consultas dentro del bloque a efectos de ir construyendo consensos en relación al término, como así también respecto de otros temas centrales que interactuaban y generaban una interdependencia a la hora de los alineamientos en la región. Como resultado de las consultas y de los *papers* de posición que circularon entre los Estados Parte, la “Declaración de Buenos Aires” propuso:

- *Considerar que la “economía verde” no debe sustituir el concepto y los principios de desarrollo sustentable.*
- *Entender la “economía verde” como un programa para el desarrollo sustentable –conjunto de iniciativas, políticas, herramientas y proyectos concretos– que contribuyan a la transforma-*

*ción de las economías, erradicación de la pobreza, inclusión social y que no resulte un obstáculo al comercio.*

- *Reafirmar que la “economía verde” no debe constituirse solo en una herramienta de mercado que privilegie los aspectos de comercialización de tecnologías avanzadas frente a la búsqueda de soluciones adaptadas a las diversas realidades de los países en desarrollo.*

Otro tema central que se plasmó en dicha Declaración fue lo referido al marco institucional conocido como Gobernanza Ambiental Internacional. Los puntos allí acordados fueron los siguientes:

- *Fortalecer los organismos ya establecidos, ordenando las distintas estructuras de Naciones Unidas para que se relacionen eficientemente actuando de forma coherente, coordinada y cooperativa, sin sobreponer sus agendas, funciones y programas similares.*
- *Fortalecer el ECOSOC como foro central para la discusión del desarrollo sostenible tratando con igual peso sus dimensiones ambiental, económica y social, así como las instancias nacionales y regionales del PNUMA.*
- *Asegurar que los resultados de la Río+20 indiquen una agenda futura concreta, de corto y largo plazo, que contemple, de forma adecuada, las necesidades de los países en desarrollo, que habitan un planeta con población creciente y con necesidad de acceso a los servicios sociales esenciales como agua, salud, educación, energía y saneamiento entre otros.*
- *Reconocer la necesidad de seguir avanzando en iniciativas ya desarrolladas por los países del MERCOSUR, que puedan contribuir para la implementación de la agenda de desarrollo sustentable, tales como manejo de residuos sólidos, producción y consumo sustentable, producción más limpia, reciclaje, etcétera, buscando sinergias y trabajando juntos por iniciativas que puedan servir como ejemplos para la región como inspiración para las demás partes del mundo.*

Volviendo a la pregunta inicial sobre en qué medida los Estados Parte del MERCOSUR han logrado forjar alianzas capaces de contribuir a los intereses de la región y visibilizar las acciones desarrolladas por los foros ambientales, se observa que hubo de parte de los Estados del bloque una importante coincidencia en cuanto a los desafíos planteados por el concepto de Economía Verde como nuevo principio guía de la gobernanza ambiental multilateral. Por un lado, se observa que los postulados básicos del desarrollo sustentable han resultado de difícil implementación, en particular, por parte del conjunto de países en desarrollo. Por otra parte, se alerta que la aproximación de la Economía Verde podría profundizar el quiebre Norte-Sur, fortaleciendo la posición de los países centrales como proveedores de tecnologías limpias y generando nuevas formas de dependencia que acabarían por reforzar el rol de los países en desarrollo como proveedores de materias primas con bajo valor agregado. Así, puede entreverse en las declaraciones de los Estados del MERCOSUR una mirada crítica respecto del conjunto de nuevos conceptos que se ofrecen y se negocian multilateralmente con capacidad de afectar de manera directa el avance de iniciativas ya encaminadas por los países de la región.

### **Construyendo la agenda para el desarrollo post Rio+20**

Uno de los principales desafíos presentes en la región es cómo diseñar una renovada estrategia de desarrollo basada en un uso sustentable de sus recursos naturales, capaz de introducir derrames económicos sobre la sociedad, al mismo tiempo que se resguarda su bienestar y el de la naturaleza. Esta deuda pendiente respecto de un cambio en la estrategia de explotación de recursos naturales fue identificada y debatida por los jefes de Esta-

do de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), de manera posterior a la Cumbre de Rio+20 en una reunión de ese bloque celebrada en Lima en noviembre de 2012. Durante esa cumbre, los jefes de Estado sudamericanos reconocieron que el eje central de la integración en la región debería basarse en una “Estrategia Regional de Manejo de los Recursos Naturales” guiada por el principio ya universalmente aceptado de propiedad soberana de los Estados sobre sus recursos<sup>15</sup>. De acuerdo con el Secretario General de la organización, la estrategia buscaba el desarrollo de acciones tendientes a minimizar el impacto socio-ambiental de actividades extractivas, garantizando a actores sociales y económicos obtener mejores beneficios al concentrarse no sencillamente en la fase extractiva, sino también en la industrialización de estos recursos (UNASUR, 2012).

Esta iniciativa fue considerada por los países del MERCOSUR como la base para consolidar la posición del bloque en la negociación de la agenda de desarrollo multilateral que se abriría una vez finalizado el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM fueron el paraguas principal que orientó la agenda global de desarrollo entre 2000 y 2015. La Declaración del Milenio de la ONU, firmada en septiembre de 2000, comprometió a los dirigentes mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y la degradación del ambiente. En 2015, el informe de progreso de los ODM de ONU evaluó que el cumplimiento de los objetivos no había sido del todo positivo, ya que a nivel global se observó un desempeño muy desigual entre países. A los fines de este trabajo, resulta sobretodo alarmante que el informe alerta sobre

---

15 Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General sobre Soberanía permanente de los Recursos Naturales (RAGNU 1803). 1962.

una tendencia creciente en materia de degradación ambiental afectando específicamente a las poblaciones más desprotegidas y más dependientes de los recursos naturales para su sustento (ONU 2015). La dificultad para alcanzar muchos de los ODM, condujo a fines de 2015 a un relanzamiento de muchos de estos objetivos bajo los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos plantean unos renovados objetivos multilaterales de desarrollo a ser alcanzados en 2030 y su énfasis está principalmente puesto en poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el Cambio Climático.

Si bien los ODS sólo entraron en vigor a inicios de 2016, el proceso de negociación multilateral para su definición comenzó en 2012. En el marco del MERCOSUR, la XVI RMMAM celebrada en noviembre 2012, se propuso consolidar una agenda ambiental del MERCOSUR post Rio+20. Cada Estado Parte realizó una presentación sobre los avances en la construcción de la posición nacional sobre los ODS, coincidiendo posteriormente en la importancia de contar con una agenda estratégica a nivel del MERCOSUR. A tal fin, se circuló un formulario de consulta a los países con el objetivo de sistematizar la información necesaria para comenzar a definir, a partir de líneas de acción prioritarias y necesidades de los Estado Parte, una posición del bloque en la negociación multilateral de los ODS. Este ejercicio fue un importante disparador para abrir el proceso de consulta a nivel regional, incorporando incluso a otros Estados asociados como forma de evitar que se impusiera a la región una agenda de desarrollo ajena a los intereses sudamericanos.

En tal dirección, durante la XVIII RMMAM celebrada en noviembre de 2013 en Venezuela, ese proceso de consulta fue sintetizado en el "Documento para la construcción de una Agenda Ambiental del MERCOSUR post

Rio+20"<sup>16</sup>. En relación al proceso negociador de los ODS, se destacan algunas importantes coincidencias de parte de las máximas autoridades ambientales del bloque regional respecto de un conjunto de principios y criterios rectores que debían guiar el referido proceso y que surgen de las expresiones transcritas de las Actas de las RMMAM:

- Que los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben respetar plenamente los principios de Río y ser consistentes con el derecho internacional y contribuir a la implementación de los resultados de las principales cumbres que incluyen los temas económicos, sociales y ambientales.
- Que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es el principio fundamental en la negociación de los ODS. El margen que tienen los Estados para implementar la Agenda del Desarrollo debe ser conforme sus circunstancias particulares y sus prioridades de desarrollo nacional.
- Que en relación a los medios de implementación de la Agenda, deben tenerse fundamentalmente en cuenta los medios tradicionales; los mecanismos innovadores sólo pueden ser complementarios a esos recursos tradicionales (principalmente públicos).
- Que la transferencia de recursos financieros y tecnologías a los países en desarrollo, debe ser realizada en términos concesionales y favorables.

Estos principios sostenidos por los países del bloque, reflejaron la posición sustantiva sostenida por muchos países en desarrollo. En tal sentido, cabe destacar que, durante ese proceso, varios países del bloque participaron en las negociaciones como parte de la coalición del

---

16 Disponible en: [http://mercosurambiental.net/#p\\_5\\_r\\_143/documentos.html](http://mercosurambiental.net/#p_5_r_143/documentos.html) (último acceso: octubre de 2016).

G77+China. Otras de las importantes coincidencias, que resulta del análisis de las Actas de los Ministros pero que no aplica solamente a ODS, sino en relación a cuestiones de cooperación en general para el MERCOSUR, fueron respecto del objetivo prioritario de alcanzar la eliminación de la pobreza “en todas sus formas” y no limitarlo a la extrema pobreza. En ese sentido, cabe destacar que el MERCOSUR sigue siendo una región con desigualdades y si bien los gobiernos realizaron enormes esfuerzos para alcanzar mayores niveles de inclusión económica y social, todavía es necesario contar con el apoyo de la cooperación internacional.

Teniendo en cuenta que la lucha contra el Cambio Climático constituye uno de los fines hacia los cuales se encamina la agenda de desarrollo propuesta por los ODS, resulta apropiado revisar el proceso preparatorio del bloque con vistas a la Cumbre de París sobre Cambio Climático que tendría lugar en Francia en diciembre de 2015. La idea de construir una alianza regional en algunos aspectos clave de esa negociación, estuvo presente en los foros ambientales del MERCOSUR. Por ello, durante la XIX RMMAM de noviembre de 2014 en Buenos Aires, se impulsó la iniciativa “Desayunos del Clima. Políticas Públicas y Acciones Innovadoras para dar Respuesta al Cambio Climático en América Latina y el Caribe”. Dicha iniciativa surgió de la necesidad de ampliar y profundizar el intercambio de experiencias sobre las políticas públicas y las acciones que llevaron adelante los gobiernos de la región para dar respuesta a los nuevos desafíos del cambio climático. Esto se vio reforzado en el contexto de los procesos de fortalecimiento de la integración y articulación de los países de América Latina y el Caribe, llevados adelante desde otros ámbitos regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la UNASUR y la Co-

misión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ante el advenimiento de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21) que pujaría por un nuevo acuerdo post 2020.

Respecto de los resultados alcanzados en dicho encuentro entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, cabe destacar que no hubo registros significativos que puedan constatar en las actas. Se puede inferir que dicho evento fue una oportunidad para el intercambio de las principales posiciones que guiarían el proceso negociador, pero con ciertas limitaciones debido a la profusión de posiciones y grupos negociadores en esta temática.

A diferencia de lo sucedido en la negociación de los ODS, donde hubo una posición compartida entre MERCOSUR y otros Estados pertenecientes al mundo en desarrollo, en el caso de Cambio Climático los Estados del bloque no lograron construir una alianza regional que se viera reflejada en los resultados obtenidos en la COP21 de París. En una lectura rápida, y sobrevolado una discusión técnica mucho más compleja, interesa remarcar las diferencias en la propia naturaleza de estos procesos: si bien los ODS guiarán la agenda de desarrollo sustentable hasta 2030, se trata de un compromiso político de carácter no vinculante, lo que ha permitido a los países del bloque alinearse detrás de la histórica división entre centro-periferia. En cambio, en el caso de la Convención sobre Cambio Climático, nos encontramos frente a un instrumento que implica obligaciones para las partes como así también beneficios asociados a las acciones con las que esten dispuestos a comprometerse. Así, el acceso al financiamiento climático rompe con esa dinámica de coaliciones más tradicionales y obliga a los Estados a repensar una nueva geografía de alianzas más allá de la región.

### **III. Hacia donde avanzar: rompiendo mitos ante nuevos desafíos, ¿es necesario revisar el paradigma del desarrollo sustentable y adecuarlo a una nueva contemporaneidad?**

A pesar del cambio en la orientación política y económica que Estados del MERCOSUR experimentaron durante el último período analizado (2003-2015), dos continuidades persisten: en primer lugar, la región continúa presentando fuertes contrastes en términos de inclusión social (ONU, 2015). Estas desigualdades se hacen particularmente evidentes en materia de salud, educación y contrastantes diferencias en la distribución del ingreso entre áreas urbanas y rurales (PNUD, 2014; CEPAL, 2014). En segundo lugar, las estrategias de desarrollo de los países de la región siguen estando atadas a una intensiva explotación de sus recursos naturales. Si bien los gobiernos de los Estados Parte del MERCOSUR se propusieron desarrollar políticas enfocadas en la reducción de desigualdades y de la pobreza extrema, el modelo de desarrollo económico extractivo impulsado en ese período tampoco ha tendido a contemplar los costos y riesgos socio-ambientales que se desprenden del mismo (Svampa, 2013; Göbel, Góngora-Mera & Ulloa, 2014; Fulquet, 2015). No obstante, el comienzo del año 2016 ha marcado un cambio de rumbo en los países del bloque ante los recientes cambios de gobierno de los dos socios principales del bloque. Esto podría suponer un nuevo escenario que allanaría el camino hacia un acercamiento con la Alianza del Pacífico. Los países que ya integran esa alianza comparten políticas abiertas hacia el libre comercio y la inversión externa directa y han suscripto numerosos tratados de libre comercio y sus aranceles son en promedio más bajos que los del MERCOSUR. Las actuales políticas pro-

movidas por Argentina y Brasil se orientan también en esa dirección.

Ahora volviendo sobre la temática de este trabajo, resta indagar sobre los posibles impactos ambientales que podrían resultar de una futura participación en la Alianza del Pacífico. Obviamente, no se pretende en este trabajo analizar esos impactos, pero sí plantear la inquietud para que los foros técnicos ambientales del MERCOSUR y la contraparte de la Alianza del Pacífico, de avanzarse en esta alianza, oportunamente comiencen a identificar una agenda de trabajo conjunta. Cuestiones tales como la eficiencia energética, la producción y el consumo sustentable, la evaluación de los impactos ambientales que pudieran derivarse de obras de infraestructura son temas centrales de esa agenda. Particular relevancia cobra la cuestión de los ODS, sobre todo si se tiende al uso sustentable de los recursos naturales, con vistas a modificar la matriz exportadora de esos recursos naturales. Los países que integran ambos bloques, sea bajo una orientación política y económica más inclusiva, proteccionistas y con mayor grado de control de sus recursos naturales o bajo formas más abiertas y propensas al libre comercio, no pueden dejar de tener en cuenta que para profundizar la integración o las alianzas que mejor se adapten a la actual situación global, requerirán de ingentes esfuerzos y creatividad para lograr bloques bien articulados en términos económicos y políticos para garantizar un mayor grado de cohesión social, asumiendo a las cuestiones ambientales como elemento indispensable del desarrollo de la región.

Avanzar sobre una genuina agenda de cooperación horizontal, entre otras, es menester para los países en tanto sudamericanos, en especial frente a actores extrarregionales. Se vuelve necesario encontrar un equilibrio entre la mirada netamente política de la integración comercial de forma de,

como Estados sudamericanos, ser capaces de reconocer y dimensionar la verdadera riqueza que yace en los ecosistemas y recursos naturales presentes en la región. Tener certezas respecto del valor que hasta hoy “se esconde” detrás de estos recursos es una tarea que requerirá de una fuerte determinación, pero que se vuelve urgente en un contexto donde los recursos naturales estratégicos comienzan a agotarse debido a su característica de no renovables. Antes de negociar nuevos tratados, es necesario que la región acuerde el diseño de estrategias conjuntas que permitan conocer y definir soberanamente el capital natural disponible, sobre qué recursos se quiere garantizar un uso sustentable y, en base a información propia, seleccionar qué ecosistemas deben ser preservados.

Cabe preguntarse entonces, transcurridos más de 25 años de integración, si el MERCOSUR requerirá de ahora en adelante de un verdadero “giro copernicano” capaz de romper con viejos mitos persistentes (incluso a través de los cambios de ciclo políticos) en torno a la dimensión ambiental de la integración. Para ello, será necesario reorientar los esfuerzos para trascender la visión preponderante de que hurgar profundo en cuestiones ambientales representa un costo político o considerar las medidas ambientales como barreras para-arancelarias al comercio. Salir de este círculo requerirá de gobiernos audaces capaces de indagar en nuevos métodos de hacer la política y la gestión ambiental. Como primer paso en esa dirección, sería deseable tender hacia una agenda ambiental de complementación que considere tanto las restricciones como las oportunidades que puedan derivarse de medidas ambientales. Enfatizar la presencia de la dimensión ambiental en los debates políticos del MERCOSUR, se presenta también como una oportunidad para introducir un cambio cualitativo en el imperativo del crecimiento económico con inclusión social, sustentado por el hecho que

la dimensión ambiental es un componente intrínseco de la idea misma de desarrollo. Sin embargo, la pregunta que se abre es si esa reestructuración de las relaciones entre hombre, economía y naturaleza debería darse bajo el paradigma del desarrollo sustentable. A pesar de los múltiples intentos de *aggiornamiento* observados hasta la fecha, esta aproximación no ha sido suficiente para guiar el tipo de cambio estructural requerido para prevenir conflictos o el deterioro socio-ambiental. Por ende, la necesidad de revisar este enfoque e incluso trascenderlo (post-sustentabilidad) es un debate que los Estados del MERCOSUR merecen darse.

## Referencias bibliográficas

- Agüero, R. (2002). Legislación Ambiental en el MERCOSUR. *1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Andresen, S. (2007). The Effectiveness of UN Environmental Institutions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 7, Nº 4, 317-336.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2014). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- De Araújo Lima Neto, R. (2012). The Environment before the Southern Common Market – MERCOSUR. An Analysis of the Retreated Tires Dispute. *Research Paper*. Disponible en: [http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FU-DOCS\\_document\\_00000014172](http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FU-DOCS_document_00000014172) (Último acceso: septiembre de 2016).
- Fulquet, G. (2015). ¿La maldición de los recursos naturales? Conocimiento experto, política e intereses sectoriales en el desarrollo de biocombustibles en Sudamérica. *Brazilian Jour-*

- nal of International Relations. Universidade Estadual Paulista. Vol. 4, N°1, 30-70.
- Göbel, B., Góngora-Mera, M., Ulloa, A. (2014). *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente: Berlin. Ibero-Amerikanisches Institut. Bogotá: Biblioteca Abierta.
- Hasenclever, A., Mayer, P. & Rittberger, V. (2000). Integrating theories of international regimes. *Review International Studies*. Vol. 26, N° 1, 3-33.
- Hochstetler, K. (2003). Fading green? Environmental politics in the Mercosur free trade agreement. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, N° 4, 1-32.
- König, Ch. (2013). *The environment in the Andean community and Mercosur*. UNU-CRIS Working Papers. UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies. W-2013/3.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Laciari, M. (2003). *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina.
- Laciari, M. (2010). *El Sistema de Información Ambiental del Mercosur: Una herramienta para la Integración Regional*. Montevideo: AECID/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Laclau, E. (2006). Consideraciones sobre el populismo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, N° 62, 115-120.
- Matz-Lück, N. (2009). Framework conventions as a regulatory tool. *Goettingen Journal of International Law*. Vol. 3, 439-458.
- Moreira, C.; D. Raus & Gómez Leytron, J. (2008). *Introducción*. En *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades* (pp. 7-22). Montevideo: Trilce.
- OCDE (2011). *Towards Green Growth*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations. Disponible en: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev) (Accedido en agosto 2016).
- PNUD (2014). *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Human Development Report. United Nations Development Program*. New York: PNUD. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/2014-report> (Accedido en agosto 2016).
- PNUMA (2011). *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Nairobi: United Nations Environmental Program UNEP.
- Ryan, D. (1998). *La problemática ambiental en el MERCOSUR. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*. Ciudad: Editorial.
- Salinas, R. (2002). Environmental challenges facing the MERCOSUR. *The Journal of Environment and Development*. N° 11, 297-303.
- SAyDS/GTZ (2008). *Gestión Ambiental y Producción Limpia en el MERCOSUR. Proyecto Competitividad y Medio Ambiente en la Argentina. Cinco Años con la Cooperación Alemana*. Buenos Aires: SAyDS.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y Lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. N° 244, 30-46.
- Tussie, D. & Vazquez, P. (2000). *Comercio y problemas ambientales en el contexto del MERCOSUR*. En M. Araya. *Comercio y Ambiente temas para avanzar el diálogo* (pp. 1-16). Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- UNASUR (2012). *Propuesta que eleva la Secretaría General a las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de los países integrantes de UNASUR*. Secretaría General.
- Vilas, C. (2007). ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del Con-

senso de Washington. *Revista Perspectivas*. Vol. 32, 47-81.

Young, O. (1989). The politics of international regime formation: Managing natural resources and the environment. *International Organizations*. Vol. 43, Nº 3, 349-375.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Fulquet, G. y Laciari, M. (2018). Integrando la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo del MERCOSUR: ¿ficción o realidad? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 119-145.



# Agendas y prácticas en materia de desarrollo rural. Notas acerca del tratamiento de una cuestión ambiental. Argentina. (2013-2015)

*Agenda and practices about rural development.  
Notes about one environmental issue. Argentina.  
(2013-2015)*

**Por María Elena Nogueira\***

**Fecha de Recepción:** 09 de octubre de 2017.

**Fecha de Aceptación:** 01 de junio de 2018.

## RESUMEN

Este artículo de investigación propone indagar cómo los nuevos problemas de agenda –o el nuevo tratamiento de viejos temas– contribuyen a prácticas innovadoras en la gestión pública estatal del desarrollo rural. El caso empírico es el *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Para esto, se identifican las dimensiones teóricas a trabajar respecto del caso: *configuración de la agenda y prácticas de los agentes estatales* (técnicos). La hipótesis de trabajo sostiene que, sobre estos aspectos, es posible observar matices en la gestión estatal del desarrollo rural

en cuanto a la visibilidad de las problemáticas y a la capacidad innovadora de los técnicos. La perspectiva metodológica integra técnicas fundamentalmente cualitativas, en especial, la entrevista en profundidad.

**Palabras clave:** *Agenda, Prácticas, Cuestión Ambiental.*

## ABSTRACT

This paper tries to analyze how, new issues in the agenda, or new treatment of old issues, contribute to the implementation of innovative practices in the state public management of rural development. The empirical case is the *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agri-*

---

\* Licenciada en Ciencia Política con orientación en Análisis Político por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Magister en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Correo electrónico: mariaelenanogueira@gmail.com

*cultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad.* The reflection is about *how the problems are built in the agenda*, and the *practices of State agents* (technicians). From these aspects -visibility of the issues and innovative capacity of the technicians- it is possible to observe differences in the case of rural development. The methodological perspective integrates qualitative techniques, especially the in-depth interview.

**Keywords:** *Agenda, Practices, Environmental Issue.*

## Introducción

El desarrollo rural y la agricultura familiar llevan ya unos años como parte de la agenda de cuestiones orientadas a lo rural en la región y en la Argentina, en particular. Más allá de la política sectorial, estos temas han ido ganando peso en los espacios estatales de gestión logrando cierta jerarquización en su tratamiento. Estos contextos no resultan indiferentes a la conformación de las problemáticas en la agenda ni a los modos de gestionar tales cuestiones (*issues*). Una de las que ha ido instalándose, en forma incipiente y diferenciada en la gestión del desarrollo rural, es la ambiental. En este sentido, se comprende lo ambiental como un conjunto de problemáticas relacionadas con los bienes naturales, su tratamiento, cuidado y "explotación"; mientras que la noción de "cuestión" está asociada, como se observará más adelante, al tratamiento de tales problemáticas (desmonte, uso de agroquímicos de alta toxicidad, contaminación de agua, cambio climático, minería a cielo abierto, entre las más relevantes) desde distintos instrumentos vinculados con la gestión estatal de las mismas.

El objetivo general del escrito es dar cuenta de cómo los nuevos problemas de agenda, o el nuevo tratamiento de viejos problemas, contribuyen a prácticas innovadoras en materia de desarrollo rural. En términos específicos, se propone: 1) indagar la formulación

de tales problemas (*issues*) en la agenda y 2) identificar las prácticas de los agentes estatales. Consideramos que, a partir del análisis recíproco de tales aspectos –la agenda y las prácticas– es posible observar matices en la gestión del desarrollo rural, en cuánto a los procesos de visibilidad de las problemáticas (en este caso, la ambiental) y la capacidad innovadora de los técnicos involucrados en dicha gestión.

Si bien no se trata de un estudio de casos múltiple y la elección del caso empírico resulta de un criterio estrictamente teórico e intencional, creemos que puede comprenderse como una opción para reflexionar sobre otros instrumentos de políticas, incluso no vinculados con el desarrollo rural. El caso empírico del cual surgen estas reflexiones es el *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Dicho proyecto se gestiona fundamentalmente a través de la Unidad Ambiental y Social (UAS) de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) dependiente del actual Ministerio de Agroindustria, en la Argentina<sup>1</sup>. La UAS y su funcionamiento resultan centrales pues: 1) es la agencia que se constituyó como entidad de implementación del Fondo de Adaptación de Naciones Unidas (*Adaptation Fund*), que financia este proyecto

---

1 Durante el mes de noviembre de 2017, se publicó el decreto 945 que elimina las unidades ministeriales de gestión de programas con financiamiento internacional. En el caso de Agroindustria, el decreto apunta a la eliminación de la UCAR. El proceso de desmantelamiento, en este caso, se hará gradualmente y, al momento de la edición de este texto, los técnicos de la UAS consultados permanecían trabajando en los mismos programas y acciones. Respecto del decreto, puede consultarse: *El Enfiteuta* (23/11/2017). Disponible en: <http://elenfiteuta.com/2311171ucar/> (Consultado el 01 de enero de 2018).

y 2) está directamente articulada, como entidad de segundo nivel, con la principal agencia de gestión de programas de desarrollo rural y agricultura familiar del país: la UCAR. Asimismo, este proyecto resulta el único de la cartera orientado a la agricultura familiar a partir de la adaptación al cambio climático, que tomaremos aquí como referente de la cuestión ambiental<sup>2</sup>.

Dicho esto, la indagación respecto del caso resulta de una combinación de fuentes y técnicas de carácter cualitativo. Dado que nuestro análisis, sin desconocer otros puntos de partida, resulta el ámbito público estatal, se identifican las áreas de interés con el fin de determinar las dimensiones teóricas a trabajar a partir del caso empírico: a) la *configuración de los problemas de agenda* y b) las *prácticas de los agentes estatales* en el ejercicio de las acciones (*técnicos*). El análisis de las fuentes primarias: documentos del proyecto, entrevistas en profundidad a informantes clave y prensa escrita, se realizó de acuerdo a estas dos dimensiones y con el *software* Atlas.ti a partir de un ejercicio de codificación y relacionamiento de la información en cada caso. De acuerdo a las dimensiones antes propuestas, los diferentes

códigos elaborados para a) resultan *cuestión ambiental, decisiones ambientales y contradicciones ambientales/ no ambientales*, y en el caso de b), *gestión y decisión ambiental, capacidades y prácticas generadas, y perspectiva transversal*.

Este artículo de investigación presenta dos apartados: el primero, orientado a la problematización teórica de las categorías analíticas. Y el segundo, respecto de la comprensión de algunos procesos al interior del aparato estatal según dichas categorías. Se trabajarán las distintas agendas (en plural) en torno a los temas ambientales y de adaptación al cambio climático, en particular, y las prácticas, en cuanto a la visibilidad de las problemáticas y la capacidad innovadora en los ámbitos de gestión, a partir de las acciones de los técnicos. Las reflexiones de cierre presentan una síntesis de lo expuesto y la posibilidad de seguir explorando casos a partir de la perspectiva propuesta.

## 1. Categorías analíticas para pensar el caso

### 1.1. Agendas y problemas

Uno de los elementos centrales del análisis de políticas públicas resulta del momento de formación de agenda. Esto no supone –necesariamente– comprender, en términos del “ciclo” de la política, un punto de partida, sino que se vincula con la complejidad de los procesos que intervienen para que una cuestión resulte “socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1981). No todas las cuestiones que circulan a diario en la sociedad resultan cuestiones de agenda propiamente dichas y tal circulación se relaciona en forma directa con ciertas articulaciones en las relaciones de poder. De aquellas, sólo algunas se constituyen en agenda de gobierno y no son pocas las variables que contribuyen a esto: los modelos económicos y sus externalidades, los estilos decisivos y los modos de gestión de los problemas, los actores involucrados, las distintas situaciones de conflicto, la visibilidad de los

---

2 No obstante, algunos proyectos gestionados por UCAR poseen fondos orientados a adaptación, pero esta problemática no es, en ningún caso, el principal ámbito de acción de los programas. Asimismo, en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable se gestiona un programa de adaptación: “Aumentando la resiliencia climática y mejorando el manejo sostenible de la tierra en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires”, ejecutado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y con financiamiento del Banco Mundial. Véase: <http://ambiente.gob.ar/adaptacion/manejo-sostenible-de-la-tierra-en-el-sudoeste-de-la-provincia-de-buenos-aires/> (Consultado el 06 de abril de 2017).

temas, las agendas que construyen los medios de comunicación, etcétera. Estos procesos no son lineales ni siempre visibles, incluso la existencia de una política pública determinada puede invisibilizar el rol que una cuestión toma en la agenda de gobierno. Ponemos en discusión la idea de linealidad pues hacia allí se refiere una de las críticas más fuertes al carácter instrumental y positivista del análisis de políticas, especialmente de la noción de “ciclo”. El proceso de formación de agenda se presenta, aunque no de modo excluyente, como un momento inicial del ciclo y, sin embargo, a nuestro entender, no anula, sino más bien resalta, la enorme complejidad y lo “desordenado” de la política pública.

En este sentido, destacamos que la idea de “momento inicial” responde a un sentido estrictamente analítico de abordar el proceso de elaboración de una política, pero que, como advierte Aguilar Villanueva (1993), no debe confundirse con una secuencia u orden específico. Podría señalarse que el momento de constitución de la agenda es continuo y heterogéneo, ya que, como intentaremos mostrar, pueden –entre otras posibilidades– coexistir agendas distintas de una misma cuestión. Estos movimientos se relacionan con los actores involucrados y las disputas de poder. En términos de Shore (2010), esto vincula la política pública “con la gente”, en “el terreno”. Autores como Sharma y Gupta (2006) lo introducen al considerar cómo la ciudadanía percibe al “Estado y cómo este se expresa en la vida de la gente”. En el mismo sentido, O’Donnell (2010), reconoce la relevancia de esta perspectiva –denominada antropológica– avanzando en el carácter prismático del complejo institucional moderno, reconociendo sus diferentes caras y alcances en la ciudadanía, por ejemplo: “(...) los ricos y privilegiados se encuentran con pocas caras del Estado, y esas pocas caras son frecuentemente amables” (2010: 170).

Así, es posible desagregar al Estado para proceder a su análisis. El autor establece que

“las caras prismáticas del estado\* no deben llevar a negar su entidad; más bien, destacan la necesidad de encontrar el hilo que teje su unidad –su dimensión legal y la cascada de autorizaciones que se derivan en consecuencia–” (Ídem, 184)<sup>3</sup>. Esta afirmación no desconoce, sino más bien reconoce, la renovada serie de estudios que privilegian la etnografía como una forma de conocimiento que prioriza la experiencia cotidiana (Das y Poole, 2006) y la necesidad de “desestatizar” al Estado, en cuanto, precisamente, mostrar sus caras (Barragán y Wanderley, 2009), por sobre los estudios que lo comprenden sólo como un conjunto de instituciones predeterminadas o de burocracias objetivas. Igual que O’Donnell (2010), consideramos que las políticas públicas representan un punto de encuentro entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, Estado y sociedad no son aquí comprendidos como unidades ontológicas con racionalidades unívocas, por el contrario, muestran sus diferentes caras, sus intersticios y sus lógicas diferenciales que merecen ser problematizadas. De este modo, y como bien expresan Cowan Ros y Nussbau-

---

3 Es importante mencionar algunos aspectos esenciales de la definición de Estado de O’Donnell, que aún con una impronta claramente weberiana, establece que este complejo institucional “*procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad* (a nivel local, internacional y transnacional) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual *devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas*, a veces también, importantes omisiones” (O’Donnell, 2010: 178. El énfasis es nuestro). Esto no sólo aleja al autor de una perspectiva estrictamente legal sobre el Estado, sino que reconoce, con igual relevancia, el rol de la sociedad civil, y su vinculación recíproca con los diversos poderes presentes.

\* El autor utiliza el término “estado” y no “Estado” a lo largo de toda la obra.

mer (2013), no es posible identificar una “representación dominante en la institucionalidad pública”, por lo que la operacionalización en las políticas públicas a diferentes niveles (macro, al interior del aparato estatal y sus agencias, o micro, en la relación de los gestores con los instrumentos y los sujetos, sólo por poner ejemplos) es diferente.

En la actualidad del espectáculo político (Edelman, 1991), se observan temas de interés general y de macro-impacto, y otros de interés particular, o micro-impacto. Pero, en ocasiones, temas que aparecen a un nivel particular, logran “colarse” al nivel general, y pasar de micro a macro. Con diferentes aspectos vinculados con la problemática ambiental ha pasado algo parecido. Por ejemplo, podemos mencionar la cuestión del uso de agroquímicos de comprobada toxicidad en buena parte de los pueblos rurales de la zona núcleo en la región pampeana argentina (Cloquell *et al.*, 2013) – aunque también en otras provincias del país, como Chaco en el noreste–, como demandas micro amparadas en el derecho constitucional al ambiente, que permitieron la aplicación del principio precautorio para su no aplicación e incrementaron la visibilidad de una situación problemática inscripta en una crítica mucho más amplia al modelo productivo actual<sup>4</sup>. Esto permite observar ese pasaje que, a los fines analíticos, presenta diferentes planos en forma autónoma, pero también de modo interconectado. La vertiginosidad de la información en la actualidad de la web y las redes sociales, actualiza los estudios sobre agenda, pues la información se “viraliza” rápidamente, aún cuando su

---

4 Ciertamente, la crítica no es nueva. Quizá un gran exponente de sus inicios, en particular desde el ámbito científico, ha sido Andrés Carrasco, pero la visibilidad que obtuvo a partir de los casos puntuales en localidades rurales resulta un hecho inédito (véase: Merlinsky, 2013 y Svampa, 2016; entre otros).

permanencia en el soporte pueda resultar efímero. Esto resulta de interés, pues hoy resulta más sencillo visibilizar las cuestiones para una mayor parte de la sociedad y, de este modo, los gobiernos deben garantizar el tratamiento de la cuestión, al menos en términos residuales.

Aguilar Villanueva entiende por agenda de gobierno al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han *seleccionado y ordenado como objetos de su acción* y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (1993: 29. El énfasis es nuestro). No pretendemos establecer un estado del arte de las diversas formas de comprender la agenda como un dispositivo que, a nuestro entender, hace inteligibles conflictos sociales de diversa índole. Sin embargo, esta definición advierte ciertos aspectos que nos interpelan respecto de cómo las cuestiones ambientales se construyen, nunca de un modo unívoco, sino respondiendo a *distintas agendas*. Este punto se comprenderá mejor en el próximo apartado.

## 1.2. Prácticas y saberes de los agentes estatales

En un sugerente trabajo, Schiavoni (2005) problematiza las significaciones de los técnicos de los programas de desarrollo rural<sup>5</sup>. De los

---

5 Advertimos que trabajaremos aquí a partir de los técnicos y sus acciones. Se podría argumentar que los técnicos que formaron parte de las indagaciones de campo son burócratas. No obstante, para este caso, creemos que no nos encontramos ante un cuerpo burocrático dado que no se visualizan los atributos del tipo ideal puro, pero fundamentalmente, porque creemos que las relaciones de poder que se articulan en el espacio de la UCAR resultan “una estructura híbrida pues no resulta estrictamente una burocracia clásica de la administración pública, pero tampoco responde a

técnicos en territorio, es decir, de los agentes que ejecutan los procesos de implementación que se producen y reproducen en otros espacios del Estado. El planteo es relevante pues argumenta la “génesis compleja” que supone considerar diferentes atributos alrededor de los técnicos: “expertos”, “militantes”, “mediadores”. Estas reflexiones nos interrogan acerca de *quiénes* gestionan los programas de desarrollo rural. La pregunta es válida para diferentes planos de la cuestión. El trabajo de Schiavoni se orienta al plano territorial, dado que establece los puntos de contacto –y de diferencia– respecto de la competencia de dos saberes generales: el experto y el no experto, señalando que en la provincia de Misiones (en el noreste del país), la actividad del desarrollo rural acontece en esta relación pendular.

En cambio, en este apartado, interesa anclarnos en una “cara” del Estado, un espacio de gestión: comprender las prácticas del desarrollo rural a través de analizar el discurso y las acciones de quienes participan en la implementación de los programas, los *técnicos*. En realidad, consideramos que se trata de una relación circular (discurso/prácticas - prácticas/discursos) en el sentido planteado por Escobar, al comprender la noción de “desarrollo” como “experiencia histórica singular” a través de tres atributos definitorios: las formas de conocimiento que de allí surgen, el sistema de poder regulador de prácticas y la subjetividad imbricada en los discursos (1998: 31).

Durante la década de 1990 –e incluso después–, se hablaba de programas “enlatados” que venían con recetas de “arriba” para implementarse con un margen de innovación más bien nula. Sin embargo, en el contexto denominado de posconvertibilidad y al haber recuperado y/o construido el Estado algunas

de sus capacidades políticas y administrativas (Iazzetta, 2005; Lattuada y Nogueira, 2012), también se innovó en algunos aspectos: por ejemplo, la incorporación de problemáticas de juventud rural a la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), creada a principios de la década del 2000. Esta y otras inquietudes presentes en los programas a nivel discursivo, fueron “reinventadas” a nivel nacional, y sobre todo en los planos de implementación y ejecución de los programas (Nogueira y Urcola, 2015).

Tales “enlatados” han sufrido críticas por parte de los gestores, que permearon las acciones territoriales, y hasta se han generado innovaciones en uno, otro u ambos planos. Sin embargo, como señala Manzanal, “¿cómo y quién puede generar estos procesos? Sin duda, aunque aparentemente puedan provenir del Estado o de los organismos de financiamiento nacional o internacional, no deben ser estos sus impulsores” (2006, 43), y agrega en nota al pie de la página indicada: “aunque *sí* podrían ser sus *gestores* originales” (el énfasis es nuestro).

Los “saberes”, hasta aquí de modo global, suelen considerarse, en el plano de la implementación, como saberes “expertos”. Como bien indican Neiburg y Plotkin, esa noción de experto es reciente y se generaliza en la segunda posguerra (casualmente en el contexto de auge de la noción de desarrollo) y con la fuerte impronta de la sociología norteamericana. ¿Quiénes son “expertos”? “técnicos, los especialistas que trabajan en y para el Estado y más recientemente para las ONGs y los organismos internacionales” (2004: 15).

Aquí, problematizaremos la primera parte de la condición de expertos, en el plano estatal, en los saberes –expertos– de los técnicos. Esto, nos regresa a la cuestión de las “caras” del Estado; desde esta perspectiva, los autores definen a este complejo institucional como “un espacio de *agentes sociales* y de *instituciones con intereses y tradiciones no siempre compatibles*”

---

una lógica ajena al ministerio o independiente de su organización institucional” (Nogueira, 2015: 84).

entre sí, que se han transformado en ocasiones en la Argentina (...) como resultado de *cam-bios institucionales*, que redefinen organigramas, funciones y carreras” (Neiburg y Plotkin 2004: 20. El énfasis es nuestro). Esto es, agentes e instituciones situados desde racionalidades diferentes que –a veces– articulan saberes de gestión. Estos saberes, las experiencias adquiridas a partir de la implementación, las más o menos pequeñas innovaciones en la gestión dan cuenta, en nuestra opinión, de un saber específico, que excede la comprensión del aparato para situarnos en los aspectos más antropológicos del Estado. Observar tales prácticas permite dos cuestiones centrales: “desempacar al Estado” (Fox, citado en Hevia de la Jara, 2009), en cuanto a develar la relación prácticas/recursos de las diversas agencias que lo componen, “en la práctica” o, en palabras de O’Donnell (2010), reconocer el Estado *vivido*, en cuanto a un conjunto de actores clave reconocidos como sujetos que interactúan en forma directa con la sociedad. Estos “funcionarios técnicos” (Grindle, citado en Hevia de la Jara, 2009) resultan oficiales de nivel medio con responsabilidad de implementación a nivel de instrumentos (programas y proyectos) de políticas públicas en un área específica y deben rendir cuentas a sus superiores (funcionarios políticos, o en algunos casos, burócratas de carácter weberiano en términos ideales).

En el apartado que sigue, realizamos un análisis del *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad* a través de las dimensiones propuestas: la *agenda* y los técnicos. El tratamiento de estos aspectos permitirá observar una visión macro del Estado, orientada al aparato (los problemas y la agenda), y una micro, orientada a los gestores y la gestión propiamente. Si bien es posible observar los dos planos en términos analíticos, podrá igualmente observarse cómo estos planos (o caras) del Estado, están en permanente

interconexión en cuanto a la afectividad y alcance de las acciones.

## **2. Articulando dimensiones a través del instrumento: reflexiones a partir del análisis de *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad* (2013-2015)**

### **2. 1. Nuevos temas en la agenda del desarrollo rural**

La cuestión ambiental (en términos generales) ha ido lenta y progresivamente incorporándose en la agenda. Buena parte de tal incorporación se vincula con la “conflictividad ambiental”. Existe consenso en señalar los últimos años como un momento de generación de estructuras estatales orientadas a las cuestiones ambientales, entre otros atributos que mencionaremos a continuación. Según Gutiérrez e Isuani (2015), es a partir del año 2003 cuando se produce un “nuevo ambientalismo social y encuentro entre la agenda pública y la agenda gubernamental”<sup>6</sup>. En este sentido, y en términos de Gutiérrez (2015), la escena se constituye a partir de una conflictividad que el autor observa a través de la protesta social, los fallos judiciales y la controversia experta. Estos elementos podrían caracterizarse como indicadores de un “ambientalismo social” que comparte escena, a partir de esa visibilidad, con un “ambientalismo estatal” (Gutiérrez e Isuani, 2014).<sup>7</sup>

6 Para el tratamiento del desarrollo institucional de la cuestión ambiental previo a 2003, véase: Estrada Oyuela (2007), Gutiérrez e Isuani (2015).

7 De lo anterior, resultan de gran importancia, la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional (en sus artículos

Este proceso, se replica en términos de la gestión del desarrollo rural. Entre 2008 y 2015, los espacios estatales orientados a la gestión del desarrollo rural pueden identificarse en las dos agencias con mayor protagonismo: la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), ambas enmarcadas en el actual Ministerio de Agroindustria. Nos concentraremos en la UCAR en la medida que, a pesar de las denominaciones, buena parte de los programas de desarrollo rural y agricultura familiar, se gestionan a partir de esta unidad.

La UCAR surge en el año 2009 y reemplaza a la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI). No es casual que, a partir de entonces, se observe una "reconstrucción de la cartera de préstamos, la mejoría en la gestión y desempeño de los programas, una renovación de los instrumentos, la ampliación de sus montos y diversificación de sus fuentes de financiamiento" (Lattuada, 2014: 27). Su objetivo es la implementación de los programas de desarrollo rural a partir del trabajo articulado y coordinado con otras instancias a nivel nacional, con los estados provinciales, y con organizaciones de la sociedad civil. La UCAR posee una sub-unidad, que depende directamente de su coordinación, denominada Unidad Ambiental y Social (UAS). Ésta, si bien funciona con autonomía, resulta también transversal a todas las áreas de gestión, es decir, posee relación directa con las diferentes áreas.

¿Cómo aparece en esta cartera la cuestión ambiental y con qué concepción? Existe en el discurso de quienes se desempeñan tanto en la UCAR como en la UAS, una vinculación directa entre "la exigencia de los bancos" y la incorporación de "lo ambiental"; es decir, de los organismos que financian la mayor parte de los programas de desarrollo rural, aunque

también se destaca, más recientemente, el quehacer de la propia UCAR en la incorporación de la temática. Así lo expresa uno de los entrevistados:

También hay que aclarar que, si bien claramente hay un mandato por parte de los bancos a la hora de aprobar los proyectos, también podemos decir que ante la mayor visibilidad que tienen cada uno de los temas que son parte de la Unidad Ambiental y Social, podemos ver que una concientización previa por parte de los actores tanto en territorio como en la unidad ejecutora central respecto a la importancia de tener estos temas, es una especie de rueda... (Técnico 1 UAS 2015, entrevista).

De hecho, y en consonancia con las "modas internacionales", podría afirmarse que, desde los primeros programas de desarrollo rural de finales de la década de 1980, hasta el año 2007 con la reorientación del Programa de Desarrollo Rural para la Patagonia Argentina (PRODERPA) y los posteriores Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), la cuestión ambiental aparece de forma difusa y *en el papel*. Autores como Lattuada (2014) señalan que en los primeros programas se trató de un "requisito administrativo" de cara a la aprobación de los convenios, mientras que, a partir de 2007, se introduce en los diseños de los programas, desatacándose el caso de PRODERI que dispone de un Fondo específico para el financiamiento de proyectos vinculados con cambio climático, que –casualmente– llevan "un corto plazo en ejecución" (Técnico 3 UAS 2016, entrevista).

El trabajo de la UAS en la gestión de proyectos de la UCAR, contribuye en forma progresiva a la incorporación del tema ambiental en las *agendas* de los programas y proyectos<sup>8</sup>.

---

41 y 124) y una serie de normas regulatorias que se van sumando en forma progresiva.

---

8 No son las únicas áreas temáticas que se trabajan desde la UAS, en este caso, trabajamos

En este sentido, y como señala un entrevistado: “No digo que sea un cambio de paradigma, pero sí en cuanto a la *acción y apropiación del tema*. En lo que hace a lo que específicamente hacemos nosotros, se nota eso. Si hace tres años había que insistir, ahora hay que insistir menos” (Técnico 1 UAS 2016, entrevista). El énfasis es nuestro).

Esto señala una incipiente, aunque progresiva, incorporación de la cuestión ambiental en cuanto la gestión estatal del desarrollo rural. En particular, observaremos el tratamiento de una cuestión específica en materia de gestión en el caso de la UAS: la adaptación al cambio climático. El tema reviste importancia en cuanto resulta de actualidad y en el que intervienen distintas acciones orientadas al desarrollo rural: el acceso al agua de familias rurales del noreste del país, la posibilidad de monitoreo agro-meteorológico, la indagación de nuevas prácticas agrícolas, la asistencia técnica, etcétera. La elección de la cuestión del cambio climático resulta intencional, pues nos permite observar las diferentes caras del Estado, dado que las *agendas* del cambio climático se dirimen en este plano territorial que acabamos de mencionar, pero fundamentalmente, en el de la “alta agenda”, como la definió un informante clave. A continuación, desarrollaremos entonces estos planos, enfatizando en los discursos y las acciones que se encuentran en cada caso.

### 2.1.1. El plano internacional y los problemas de agenda

En la Argentina, el desarrollo rural ingresa en la agenda hacia mediados de la década de 1980 (Lattuada, 2014). Progresivamente, aparecie-

---

con las acciones de carácter estrictamente ambiental por la restricción de nuestros objetivos, pero temas como la problemática de género, también constituye las líneas de acción de esta unidad.

ron en la arena pública distintos programas de desarrollo rural financiados, en general, por organismos internacionales. Los programas atravesaron distintas orientaciones de acuerdo a los contextos: un primer conjunto de ellos se ejecuta entre finales de la década de 1980 y finales de la de 1990 y atienden perfiles diferentes: desde productores capitalizados o con posibilidad de capitalizarse (Cambio Rural), hasta pequeños productores familiares, campesinos o minifundistas<sup>9</sup> (como el Programa Social Agropecuario –PSA–). En el primer caso, se pretendía colaborar en la adaptación de los productores a la nueva estructura productiva (a la que podríamos denominar última etapa de la *agriculturización*<sup>10</sup>), mientras que el

---

9 La denominación “agricultor familiar” recibe una permanente discusión considerando tanto las variables que han servido para definirlo: tipo de mano de obra, residencia, nivel de capitalización, etc. En una línea de continuidad existen quienes interpretan la producción familiar como una “forma de vida” y quienes observan diferentes aspectos vinculados con cuestiones de carácter técnico o económico-productivo. Muchos autores han trabajado esta temática que excede ampliamente los límites de este escrito. A título informativo, recomendamos la lectura del número 40 de *Ciencia Hoy*, dedicada enteramente a la Agricultura Familiar. Disponible en: <http://cienciahoy.org.ar/2014/08/agricultura-familiar/> (Consultado el 06 de abril de 2017).

10 Las etapas del cambio tecnológico vinculadas al proceso de agriculturización, se diferencian, en cuanto al tipo de tecnología aplicada. En la Argentina, desde la década de 1990 se expande el modelo productivo, a grandes rasgos orientados a semillas transgénicas y siembra directa, especialmente a través de la expansión de la soja. Respecto de las etapas del proceso, véase Edith S. de Osbchatko (1988). *Las etapas del cambio tecnológico*. En O. Barsky et al.

segundo, se orientaba a los productores “inviabiles” en igual contexto. Aunque no los únicos, y no necesariamente con fondos internacionales (PSA se financió con fondos mayormente nacionales), los diferentes programas de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) seguían la ruta de las discusiones a nivel internacional<sup>11</sup>.

En un Informe del Banco Mundial del año 2006, se mencionan tres ejes en las intervenciones de fondos internacionales para los programas: frente a la subinversión en bienes públicos agrícolas, se promueve la *elevación del gasto público*; frente a la pobreza rural se

---

(Comps.). *La agricultura pampeana. Transformaciones sociales y Productivas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

11 Para introducir un pequeño paréntesis, autores como Bengoa (2003) relatan las transiciones en los ejes temáticos y, agregamos, de la agenda del desarrollo rural en nuestras latitudes, a instancias -en no pocas ocasiones- de los países del norte. Desde los planteos de carácter desarrollista de “urbanizar” el campo, pasando por la *reforma* agraria, el campesinismo, la “adaptación”, el campesino, la campesina, el mudo indígena...” Lo urbano rural se ha convertido en un *continuum* incomprendible e indistinguible” (2003: 92. La cursiva es nuestra). Estas transiciones, construyen agendas y saberes, no casualmente nos parecerá mucho más contemporánea la noción de “experto” a los años de mayor presencia de los organismos internacionales en las acciones en cuanto al desarrollo rural. No es nuestro objetivo discutir los “sujetos” del desarrollo rural, tema de gran importancia que ha sido enormemente trabajado entre antropólogos y sociólogos rurales de toda la región. Aunque excede el propósito de este artículo, traemos a colación dicha discusión porque se desprende de las transformaciones macro que venimos relatando en materia de desarrollo rural.

requiere *mayores inversiones en irrigación, sistemas sanitarios e investigación y extensión* para los pequeños productores y la acción colectiva, cada vez más crítica en “la moderna agricultura globalizada” (Banco Mundial, 2006: 3). El Informe no menciona aún cuestiones que luego, tan sólo un par de años después, comienzan a observarse en la estructura de los programas de desarrollo rural. Ejemplo de ellas son las cuestiones de Género, Juventud, Pueblos Originarios y “medio” ambiente (Lattuada, 2014).

Como menciona Bourq (2005), alrededor de 1960 ya había acontecido la primera interpelación –con trascendencia institucional– al ilimitado desarrollo industrial: el *ecodesarrollo*, que, tras un breve éxito, cedió protagonismo a las de “desarrollo sustentable” en los años de 1980. Pero, ese concepto, el de “desarrollo sustentable”, tendrá vigencia plena recién luego del Informe de la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo, presidida por Brundtland, primera ministra noruega que da nombre al Informe. Luego, en 1992, la Cumbre de Río sentó las bases de la problematización institucional actual sobre desarrollo sustentable<sup>12</sup> y una de sus “herramientas” centrales: el Protocolo de Kioto que, “definido en diciembre de 1997 en Kioto, constituía –teniendo en cuenta su posterior fracaso– uno de los resultados más salientes de Río” (2005: 16. Élfémsis es nuestro).

Si bien estos temas comenzaron a nutrir las agendas, especialmente en temas económicos y en el plano discursivo, tardaron varios años para introducirse en materia de desarrollo ru-

---

12 Esto es, en términos de Svampa, la posición hegemónica del desarrollo, en la que convergen extractivismo, reprimarización y *commoditización* asociado a “conceptos apenas rejuvenecidos” tales como sustentabilidad, responsabilidad social empresarial o gobernanza” (Svampa, 2016: 371).

ral en nuestro país, y lo hicieron, en ocasiones, de la mano de los organismos internacionales de financiamiento, y muy especialmente del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo Agrícola (FIDA, por sus siglas en inglés). Estos movimientos de traslación de problemáticas nos interesan a partir de la relación del plano internacional con el doméstico.

## 2.2. ¿Agenda o agendas?

Uno de los ejes para distinguir la pluralidad de agendas resulta de los modos de procesar la cuestión ambiental. En particular, la adaptación al cambio climático dentro de ésta es tramitada de modo diferencial. Para señalar esto, marcaremos dos espacios de gestión, o mejor, dos agencias estatales concretas: el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) y la ya mencionada UCAR a través de la UAS. Si bien se presentan como agendas diferentes en cuanto al tratamiento de la cuestión desde las gestiones entre 2003 y 2015, debe considerarse la conversión de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Ministerio, a partir de una modificación en la Ley de Ministerios de diciembre de 2015. Con esta modificación, se visualiza cierta consolidación de una posición –que aquí denominaremos residual– sobre el cambio climático.

En estos términos, la posición histórica de la Argentina, como país “en desarrollo” es la adaptación al cambio climático. Hacia la década de 2000, la cuestión del cambio climático comienza con el tema de “desarrollo limpio”. A partir de entonces, se presentan oportunidades de presentar proyectos vinculados con la reducción de emisiones de Gases del Efecto Invernadero (GEI). A partir de allí, el interés fue virando a temas vinculados con adaptación, incluso en cuanto a la implementación de programas de otras agencias, en su momento, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: el Programa de Servicios Provinciales (PROSAP). Entre los años 2006 y 2007, el entonces presidente Néstor

Kirchner “decidió subir el status de este tema dentro de la secretaría y darle una dirección” (Ex Director de Cambio Climático 2015, entrevista). Primero, se trató de una Oficina, luego fue una Unidad en el marco de la ex Secretaría. Esto fue relevante pues es a partir de esta modificación administrativa que los temas de convergen en el centro de la escena. Es decir, desde un primer interés en mitigación (reducción de GEI), se reorientan las temáticas a partir de la adaptación. Durante esos años, se creó un Comité Gubernamental de Cambio Climático en el que participaron alrededor de 26 instituciones del Estado y se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Sin embargo, el mismo funcionario mencionaba que, aún en un contexto auspicioso para estos temas, “es difícil trabajar a nivel de decisión, tenemos muy buena relación con los técnicos de energía, de transporte, etc., pero a nivel de secretarios, ministros, este tema no es tan fácil de hablar, *no es un tema que esté en la agenda de más alto nivel* entonces eso complica un poco a veces llevar adelante acciones” (Ex Director Cambio Climático 2015, entrevista. El énfasis es nuestro).

Una serie de cuestiones colaboraron a que el tema ambiental esté presente en estos espacios, aunque no en términos de “alta agenda”. Algunos autores señalan el conflicto con Uruguay por la instalación de Pasteras como un acontecimiento de relevancia en este sentido. Merlinsky indica que, en ocasión de un acto con gobernadores en la ciudad de Gualeguaychú en mayo de 2006, el presidente Néstor Kirchner señaló: “el medio ambiente era una cuestión de Estado” (2013: 24). A esto, podemos sumar la visibilidad que comienzan a tener los conflictos por el uso de agroquímicos, el desmonte, o la minería a cielo abierto (Merlinsky, 2013; Svampa y Viale, 2014 y Svampa, 2015). No obstante, la presencia de estos factores que contribuyen, sin duda, a la problematización de la cuestión, la problemática del cambio cli-

mático parece seguir a tientas, sin formar parte de la “alta agenda”.

Con la “creación” del MAyDS, esta lógica no ha variado demasiado, y sí más bien se ha consolidado su carácter de residual (entendiendo, precisamente, que esta caracterización resulta lo opuesto a “alta agenda”). Desde diciembre de 2015, se destacan acciones que dan cuenta de lo anterior. En principio, y en el marco de la Dirección Nacional de Cambio Climático, se realizan una serie de actividades vinculadas con una sustentabilidad débil (Svampa, 2016), aceptando la crisis ambiental pero siempre promoviendo un “desarrollo” (crecimiento) económico que no destruya la base ecológica. Esto (crecimiento económico) vertebró la gran mayoría de las acciones en materia de cambio climático en la actualidad. El coordinador de la Dirección Nacional de Gestión Medioambiental del Ministerio de Agroindustria señaló: “cuando hablamos de medidas de adaptación y mitigación en cuanto al cambio climático, *estamos hablando del impacto económico y financiero que tiene esa problemática sobre el país*” (Télam, 2016. El énfasis es nuestro). Por otra parte, existe un Gabinete Nacional de Climático en cuanto a la adhesión de la Argentina, en 2016, al Acuerdo de París de diciembre de 2015. En este sentido, se propone una articulación entre los Ministerios de Ambiente y de Defensa para la creación de un “Observatorio Nacional de Cambio Climático” para dar cuenta de los “lineamientos internacionales y el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por el país ante los organismos internacionales” (Télam, 2017).

Podríamos mencionar que esta agenda propone la intervención en materia de cambio climático a partir de promover un menor impacto económico y con el objetivo de cumplir los compromisos internacionales. En este sentido, se trata de posiciones macro ante la cuestión del cambio climático. Sin embargo, como mencionamos al comenzar el aparta-

do, las caras del Estado nos brindan distintas agendas y es precisamente en contraposición a esta agenda macro, que nos encontramos con una agenda micro en el ámbito de la UAS.

En este caso, tomamos el *Proyecto Adaptabilidad y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste Argentino ante el impacto del cambio climático y la variabilidad*<sup>13</sup>. Se trata de un proyecto que implementa la UAS a partir de su incorporación como Entidad Nacional de Implementación del Fondo de Adaptación de Naciones Unidas, con un presupuesto de 5.6 millones de dólares y en el que participan, como ejecutores, organismos tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA) y la ex Dirección de Cambio Climático del actual MAyDS. Las acciones del proyecto se orientan a alrededor de 600 familias de la agricultura familiar<sup>14</sup> dedicadas a ganadería y producción de cereales y con condiciones de alta vulnerabilidad social y económica. En este universo se encuentran campesinos y productores indígenas.

---

13 El proyecto comienza a implementarse en 2013, cuando la UAS se constituye como Entidad de Implementación, y finalizará en 2018. Para el análisis tomamos las acciones ejecutadas hasta el año 2015.

14 De acuerdo a la denominación utilizada actualmente para definir de producción familiar en el ámbito público estatal, este proyecto orienta sus acciones a productores de tipo A especialmente: “no poseen tractor, tiene menos de 50 unidades ganaderas, tiene menos de 2 ha bajo riego, no tiene frutales ni cultivos bajo cubierta” (Obstchatko, 2009). En términos globales existen, según el último registro confiable del Censo Nacional Agropecuario de 2002, 218.860 explotaciones, (el 66% del total), que ocupan sólo el 13% de la superficie agropecuaria del país (23.196.624 ha).

Uno de los componentes centrales es el acceso al agua. En este apartado, y a partir de la lógica de acción de este proyecto<sup>15</sup>, se puede observar otra cara del Estado, en este caso, a partir de un plano micro, con un proyecto “pequeño” en cuanto a sus límites presupuestarios, pero que ha permitido incorporar el cambio climático como problemática con acciones muy concretas tales como la perforación de pozos, la readecuación de techos para aprovechamiento de agua, las represas comunitarias y la construcción de aljibes, sólo por mencionar algunas. De esta manera, al discurso sobre la adaptación al cambio climático que se propone en el MAyDS (y en buena parte del Ministerio de Agroindustria), se superponen las acciones en materia de adaptación al cambio climático que se sostienen en otras lógicas de gestión y articulación de agencias y técnicos, de un modo mucho más “artesanal”.

En síntesis, la cuestión de la adaptación se construye aquí no a partir del impacto económico o los compromisos internacionales, sino a partir de los impactos sociales y ambientales que atraviesan territorios altamente vulnerables mostrando, en rigor, dos agendas paralelas, aunque no necesariamente excluyentes. A continuación, mostraremos cómo operan los gestores (técnicos) a partir de esta agenda y en las prácticas.

### 2.3. Los técnicos, ¿nuevas prácticas?

En este apartado, expondremos el modo en que estos *nuevos* temas aparecen en la agenda de los espacios de gestión, cómo repercute

en los modos en que los técnicos y recursos humanos involucrados en la gestión de los programas conciben las estrategias de acción y los cambios, que, en ese sentido, se producen de modo incremental. Resultan sugerente dos relatos de los técnicos de la UAS respecto de que,

no hay temas ambientales considerados actualmente, pero sí nosotros estamos viendo algunos problemas ambientales a medida que vemos el avance del proyecto. Pero las acciones del proyecto no iban a temas ambientales per se. Si, por ejemplo, el tema de la captura de agua de techo y hablando con los productores, todos cuentan que hay fumigaciones aéreas que los pasan por arriba... entonces, ¿nosotros estamos brindando una solución que puede estar contaminándolos? (Técnico 2 UAS 2015, entrevista).

la gente no se imagina que en su propio país hay niños que, en lugar de jugar, van 4 kilómetros con sus madres a buscar agua en bidones de glifosato y vuelven... (Técnico 1 UAS, 2016, entrevista).

Esto es, las acciones del proyecto no estaban en sus orígenes orientadas a la cuestión ambiental, sin embargo, es en las prácticas de los actores y de acuerdo a la percepción de las problemáticas, que se instalan nuevos problemas. Para mostrar la permeabilidad de la problemática y cómo la concepción de los saberes “expertos” mencionados en el primer apartado se modifica, a la vez que se incorpora en la concepción de la misma, mostraremos dos ejes que nos brindan elementos para comprender cómo dicha permeabilidad se hace efectiva.

En principio, una de las cuestiones centrales que aparece tanto en el relato, como en las prácticas de los técnicos involucrados resulta de la *visibilización* del proyecto tanto a nivel interno, es decir en el propio ámbito de la UCAR, como a nivel externo, en otros organismos ejecutores: INTA, por ejemplo. Se trata de un proyecto pequeño, pero con

---

15 Hemos señalado la existencia de otro programa vinculado con adaptación, financiado por el Banco Mundial y ejecutado por el MAyDS. Sin embargo, nos interesa trabajar desde la perspectiva del desarrollo rural y sus principales sujetos: los agricultores familiares. De allí que el caso empírico resulte sólo este proyecto implementado a través de la UAS.

toda una ingeniería en su interior que supone modos de articulación entre diferentes instancias del aparato estatal (no necesariamente familiarizada con los requisitos del Fondo de Adaptación). En este sentido, el proyecto es complejo y “no compra tractores”, es decir, es difícil de observar efectos concretos en el corto plazo. Asimismo, los técnicos mencionan la existencia de “diferentes culturas organizacionales” entre las diferentes agencias intervinientes (Técnicos 1 y 2 UAS, 2016, entrevistas). Para lograr instalar los temas del proyecto, la UAS organizó un Taller Administrativo, del que participaron alrededor de cuarenta personas de los diferentes organismos ejecutores que permitió “hacer equipo” en relación con el proyecto y sus gestores. Esto es importante, tanto por los recursos humanos involucrados temporalmente en el proyecto (a través de INTA), como aquellos recursos propios del Estado que temporalmente intervienen en el mismo, pero que a partir de su participación incorporan un *know how* permanente, dado que es “gente que se queda” en el Estado.

Un segundo eje tiene que ver con la *capacidad innovadora* de los recursos humanos a partir de los requerimientos del proyecto. En este sentido, los técnicos relatan cómo el trabajo en el componente de acceso al agua permitió la incorporación de prácticas nuevas tanto en INTA como en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) (que no es organismo ejecutor pero que aportó la técnica para la elaboración de los aljibes), que determinó la participación de aquél en la Red de Especialistas del Agua. Asimismo, en el marco de la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA), con una dotación muy baja de recursos humanos –tres técnicos– avanzó en la elaboración de dos pilotos de seguros agrícolas, uno en horticultura, que significó una verdadera innovación en términos de las tareas desarrolladas en dicha Oficina. Paradójicamente, resultan relevantes los comentarios respecto del Ministerio de Ambiente –que si bien no participa en la gestión

del programa en forma institucionalizada, posee incumbencia temática–: “tiene muy baja institucionalidad, hay muy poco personal, el tema no está dentro de la agenda, la contraparte social resulta casi inexistente” (Técnico 1 UAS, 2016, entrevista).

Otra de las cuestiones que aparecen como centrales en cuanto a la capacidad innovadora de los técnicos, resulta la articulación institucional a través de instrumentos específicos tales como el Monotributo Social. La UCAR, como unidad burocrática, contrata diferentes “expertos” para la ejecución de los programas y proyectos que allí se gestionan. Expertos en el sentido que mencionan Neiburg y Plotkin, “técnicos y especialistas (...) con especialización y entrenamiento académico” (2004: 15). Pero, en este proyecto, se contrató, según la información disponible, a dos campesinos de una organización territorial, especialistas en la construcción de aljibes con placa cisterna, que difícilmente se enrolaban en los términos de referencia de contratos a “expertos”. Como menciona uno de los técnicos: “la articulación institucional para llevar adelante estas acciones es fundamental. Los técnicos, resultamos articuladores, en cuanto al manejo de distintos registros en distintos ámbitos hacia arriba y hacia abajo” (Técnico 1 UAS, 2016, entrevista). En este sentido, una herramienta impositiva pre-existente –el monotributo social– permitió la generación de nuevos términos para contrataciones de este tipo.

Consideramos que estas dos cuestiones: *visibilidad* y *capacidad innovadora* de estos técnicos, dan cuenta de cierta polivalencia en las prácticas de gestión por la que los técnicos se convierten en articuladores a partir del manejo de distintos recursos. Como mencionó un informante, esto resulta “salirse de la zona de confort” e innovar de acuerdo al surgimiento de las cuestiones y las lógicas propias de los proyectos. La presencia de los temas ambientales en esta “micro” agenda permitió visibilidad y, de cara a una re-inversión permanente de

las prácticas requeridas en cada caso, convirtió al técnico en un “habilitador” de las mismas.

## Reflexiones finales

En este artículo, mostramos los avances de una investigación sobre los modos de incorporación de la cuestión ambiental en la política de desarrollo rural, en términos globales. Durante el trabajo de campo hubo algunos elementos que llamaron nuestra atención. Por un lado, el modo lento y residual en que las diversas problemáticas ambientales se introducían en las agendas de gobierno, y por otro, la permanente innovación –en la gestión de lo cotidiano– percibida por los técnicos que formaron parte de nuestras entrevistas.

Dichos elementos impulsaron una serie de interrogantes respecto de cómo estos temas se incorporan en la agenda del desarrollo rural, y qué efectos posee tal incorporación en las prácticas de los técnicos al interior del aparato estatal. Aún sin poder realizar generalizaciones al respecto, creemos que indagar en estos procesos permite avanzar en la comprensión de la dinámica de las caras del Estado a través de sus múltiples encuentros con la sociedad, para utilizar la expresión mencionada desde la perspectiva de Guillermo O’Donnell. El ejercicio permite al analista retirarse de la escena clásica del burócrata, para avanzar en la del –por ahora– denominado “técnico”, que habilita, a partir de estos considerandos, un análisis más profundo de su relación con el Estado, con el objeto y con los sujetos del desarrollo rural. La flexibilidad en torno a las prácticas (presente en cuanto a su capacidad innovadora, por ejemplo), lo diferencia en forma dicotómica del rígido burócrata tradicional, sin alejarse del sistema legal que sostiene ese mismo Estado y aun considerando la dicotomía como un tipo ideal weberiano.

El Estado “en movimiento” nos interpela respecto de estas realidades que, insistimos, sin poder generalizarse y evitando los voluntarismos, resultan un buen punto de partida y un

plano analítico diferente a aquél descripto en el marco del MAyDS o el plano macro: otra de las caras del Estado. Observar el “día a día” de la gestión permite una mirada antropológica del Estado, a partir de la relación entre agendas, entre agencias y, especialmente, en cuanto a la plasticidad que la gestión de lo cotidiano requiere.

Los modos en los que las problemáticas ingresan en agenda y las prácticas que los técnicos reproducen en los procesos de implementación observados se vinculan recíprocamente, configurando, en este caso, un particular escenario para la gestión pública estatal del desarrollo rural. A partir de esto, y de acuerdo a los factores limitantes y habilitantes en cada caso, resta avanzar en cómo estas dos dimensiones: *agendas y prácticas*, configuran la gestión de otros programas y proyectos de desarrollo rural, y en última instancia, de otras problemáticas.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio Introductorio*. En L. Aguilar Villanueva (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Barragán, R. y Wanderley, F. (2009). Etnografías del Estado en América Latina. Presentación del *dossier*. Íconos. 34: 21-25. Acceso el 16/01/2018. <http://www.redalyc.org/pdf/509/50911338002.pdf>
- Bengoa, J. (2003). 25 años de estudios rurales. *Sociologías*. 10: 36-96.
- Bourg, D. (2005). ¿Cuál es el futuro del desarrollo sostenible? Madrid: Akal.
- Cloquell, S. (2013). *Pueblos rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Buenos Aires: CICCUS.
- Cowan Ros, C. y Nussbaumer, B. (2013). Comunidad indígena: (des) encuentros de sentido entre miembros de la institucionalidad pública y de comunidades aborígenes del departamento de Yavi, provincia de Jujuy. *Cuadernos de antropología*. 37, 109-137. Acceso el 16/01/2018. [161](http://revistascien-</a></p></div><div data-bbox=)

- tificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/1343/1292
- Das, V. y Poole, D. (2004). *State and its margins: comparative ethnographies*. En V. Das y D. Poole (Comps). *Anthropology in the Margins of the State* (3-33). Santa Fe: School of American Research Press.
- de Osbchatko, E. S. (1988). *Las etapas del cambio tecnológico*. En O. Barsky et al. (Comps.). *La agricultura pampeana. Transformaciones sociales y Productivas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Estrada Oyuela, R. (2007). La preocupación ambiental por el ambiente y la administración. *Revista Aportes para la Administración Pública*. 24: 19-32. Acceso el 19/04/2017. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/24/02.pdf>.
- Gutiérrez, R. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates* 30: 13-36. Acceso el 16/04/2017. <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/320/189>
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y ambiental en Argentina. *Revista de Administração Pública*. Núm. 2: 295-322. Acceso el 16/04/2017. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n2/a02v48n2.pdf>
- Hevia de la Jara, F. (2009). Relaciones Sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. 45, 43-70. Acceso 16/01/2018. <http://www.redalyc.org/pdf/138/13811771002.pdf>
- Iazzetta, O. (2005). El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes. *Revista Temas y Debates*. Núm. 10, 35-55.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y Debates*. 27: 13-47. Acceso el 16/04/2017. <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/3828/Lattuada.pdf?sequence=3>
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* 1: 31-52. Acceso el 16/04/2017. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637/766>
- Manzanal, M. (2006). *Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural*. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (Comps.). *Desarrollo Rural: Organizaciones, Instituciones y Territorios* (pp. 21-50). Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, G. (2013). *Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública*. En G. Merlinsky (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 13-28). Buenos Aires: CICCUS.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (Comps.). (2004). *Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Nogueira, M. E. (2015). ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014). *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*. Núm. 11-12, 63-88.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte del país (1991-2014). *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. Núm. 1, 7-44.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Núm. 133, 163-183.

- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios Estado y Sociedad. *Documento GE-CLACSO*. Núm. 4, s/d.
- Schiavoni, G. (2005). El experto y el pueblo: la organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina). *Desarrollo Económico*. Núm. 179, 435-453.
- Schore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Antípodas. Revista de Antropología y Arqueología*. Núm. 10, 21-49.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). *The Anthropology of the State: a reader*. Oxford: Wiley Blackwell Readers.
- Svampa, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

### Fuentes editas y digitales

- Banco Mundial (2006). *Argentina. Agricultura y Desarrollo Rural: temas claves*. Informe núm. 32763-A.
- Newsletter del *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*.
- Télam (2017). *Propician el cuidado de los bosques u suelos ante el cambio climático*.
- Télam (2017). *Observatorio Nacional de Cambio Climático*.
- Télam (2017). *Plan Defensa de la Biodiversidad*.
- Portal Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: <http://ambiente.gob.ar/adaptacion/>

manejo-sostenible-de-la-tierra-en-el-sudoeste-de-la-provincia-de-buenos-aires/  
Portal UCAR: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/institucional/manuales-reglamentos-y-salvaguardas/643-proyecto-del-fondo-de-adaptacion-al-cambio-climatico-de-las-naciones-unidas>

### Entrevistas a informantes clave

- Entrevista a Técnico 1 UAS: mayo de 2015 y octubre de 2016.
- Entrevista a Técnico 2 UAS: mayo de 2015 y octubre de 2016.
- Entrevista a Técnico 3 UAS: octubre de 2016.
- Entrevista a ex Director Cambio Climático: agosto de 2015.

### Para citar este Artículo de investigación:

Nogueira, M. E. (2018). Agendas y prácticas en materia de desarrollo rural. Notas acerca del tratamiento de una cuestión ambiental. Argentina. (2013-2015). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 147-163.



# Debates actuales en torno del voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires

*Current Debates on the Migrant Vote in the City of Buenos Aires*

Por Ana Paula Penchaszadeh\* y Lourdes Rivadeneyra Palacios\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2018.

Fecha de Aceptación: 15 de agosto de 2018.

## RESUMEN

El objetivo del presente artículo de investigación<sup>1</sup> es abordar los debates actuales en torno a la extensión de los derechos políticos de las personas migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde 2017, como parte del largo proceso de autonomización de la

ciudad iniciado con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, se está debatiendo un nuevo Código Electoral en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura Porteña. Sin duda, se trata de una oportunidad única para promover cambios vitales en las leyes que regulan y limitan fuertemente el voto migrante en este distrito y avanzar así en

---

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Filosofía de la Université Paris 8, Francia. Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y del Instituto de investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Correo electrónico: anapenchas@gmail.com

\*\* Docente, activista y coordinadora nacional de la Red de Migrantes y Refugiados en Argentina, del Frente Patria Migrante y directora nacional del Departamento de Trabajadorxs Migrantes y Refugiadxs de la Central de los Trabajadores de la Argentina. Activa militante por la ciudadanía plena y la construcción de sujetxs políticos de la comunidad de migrantes y refugiadxs en la Argentina. Correo electrónico: foromigrantesyrefugiados@yahoo.com.ar.

1 El presente artículo de investigación es el resultado de un trabajo grupal de incidencia, investigación y escritura llevado a cabo también por Belén Arenas Arce, Daiana Yovan, Joanna Sander, Sandra Condori Mamani y Jasmín Malagón Cuevas, en el marco del Proyecto de Voluntariado Universitario "Migrantes y Economía Social", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes), bajo la dirección de Ana Paula Penchaszadeh y de Lourdes Rivadeneyra Palacios.

el reconocimiento efectivo de los derechos políticos del 13.5% de la población que reside en la ciudad y ha sido sistemáticamente silenciado y sub-representado.

**Palabras clave:** *Migraciones, Derechos Políticos, Voto Migrante, Código Electoral, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

## ABSTRACT

The objective of this article is to examine the current debates regarding the extension of political rights of migrant people in the Autonomous City of Buenos Aires. As part of a long process for the city to become autonomous that began with the 1994 national constitutional reform, a new Electoral Code is under debate since 2017 within the City Legislature's Commission on Constitutional Matters. Without doubt, it is a unique opportunity to promote vital changes in the laws that firmly regulate and limit the migrant vote within the district, and in that way advance the effective recognition of the political rights of 13.5% of the population that resides in the city and has been systematically silenced and under-represented.

**Keywords:** *Migrations, Political Rights, Migrant Vote, Electoral Code, Autonomous City of Buenos Aires.*

## Introducción

El objetivo del presente artículo de investigación es abordar los debates actuales en torno a la extensión de los derechos políticos de las personas migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Desde 2017, como parte del largo proceso de autonomización de la ciudad iniciado con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, se está debatiendo un nuevo Código Electoral en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura Porteña. Sin duda, se trata, de una oportunidad única para promover cambios vitales en las leyes que regulan y limitan fuertemente el voto migrante en este distrito y avanzar así en

el reconocimiento efectivo de los derechos políticos del 13.5% de la población que reside en la ciudad y ha sido sistemáticamente silenciada y sub-representada.

Este artículo de investigación busca abordar críticamente estos debates con el objetivo de hacer trabajar la disyunción entre ciudadanía y democracia; pues esta última, como proceso performativo y disruptivo de aquellas y aquellos que aún no se encuentran incluidos en la cuenta de las partes de la comunidad, solo puede interpelear los límites la primera. El análisis teórico, práctico, normativo e institucional que se ofrece en estas páginas es el resultado de un trabajo de investigación e incidencia realizado en el marco de un Proyecto de Voluntariado Universitario<sup>2</sup> entre investigadoras y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y líderes migrantes (algunas de ellas también graduadas y estudiantes de la UBA) de la Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina, que busca propiciar la co-construcción de herramientas para encauzar y dar visibilidad a las demandas por políticas públicas vinculadas a la ampliación de derechos políticos de las y los migrantes<sup>3</sup>.

---

2 El proyecto de Voluntariado Universitario "Migrantes y economía social" (2017-2018) se encuentra radicado al interior del Instituto de Investigación "Gino Germani" de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC - UBA) y en la Red de Migrantes y Refugiadxs.

3 Este artículo de investigación cuenta con material de investigación, registros y transcripciones que forman parte de las investigaciones en curso que llevan adelante las investigadoras que acompañan el proceso de lucha de las personas migrantes en la Argentina. En efecto, este quehacer científico

La sistematización que aquí se ofrece de los argumentos esgrimidos por la sociedad civil, de la cual las autoras de este escrito somos parte, es consistente con la búsqueda de una voz pública migrante que se performa a sí misma. Esta irrupción sucede tanto dentro de las instituciones políticas que aún no la incorporan regularmente, como en el ámbito académico, donde ya no se trata de “testimonios” rigurosamente separados y “sangrados” de la argumentación del texto docto, sino de una voz que se autoriza a sí misma sin necesidad de desdoblarse para tener valor enunciativo (es decir, sin necesidad de que la academia la “recupere” y la “pondere”).

## 1. Contexto general de los debates sobre sufragio migrante en la CABA

Una nueva ciudadanía migrante viene ganando terreno a nivel mundial, horadando los límites tradicionales de la comunidad política al interior/exterior de los Estados nacionales. Por un lado, se evidencia una extensión del concepto de ciudadanía ligado a la inmigración y a la residencia, que implica cierto desacople del arraigado, y al parecer inescindible, matrimonio nacionalidad/ciudadanía. Por otro lado, la emigración pone en marcha una ciudadanía desterritorializada, que se ejerce mediante el voto consular y otras

---

implica un compromiso atento a la modificación y transformación de situaciones que se reconocen como injustas. Además, la forma de trabajo, colaborativa y horizontal entre estudiantes, investigadoras y referentes migrantes, se basa en una práctica concreta de interculturalidad crítica donde todas nos reconocemos como sujetas políticas activas. Este proceso de trabajo mancomunado, se ha dado tanto en la redacción de este texto, como también durante los debates en la Legislatura Porteña en los cuales participamos como “sociedad civil”.

formas de participación política de los nacionales en el exterior, así como de novedosos usos estratégicos de la nacionalidad múltiple desligados de un ejercicio ciudadano efectivo<sup>4</sup>. En este artículo de investigación, nos detendremos en la primera dimensión de la ciudadanía migrante: específicamente, en los debates actuales en torno al “voto extranjero” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se concentra la mayor proporción relativa de migrantes de la Argentina (principal país receptor de migraciones del MERCOSUR).

Mantener sistemáticamente silenciada en términos políticos a una población que reside de manera permanente en un determinado territorio –por el hecho absolutamente fortuito de su nacimiento, ya sea en el seno de una familia, *ius sanguinis*, o en un territorio, *ius solis*, es decir, de su nacionalidad– resulta, al menos hoy, un argumento cuasi-feudal inaceptable (ni hablar de exigir la naturalización<sup>5</sup>, es decir, forzar a las perso-

---

4 El libro *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas* ofrece interesantes elementos de análisis para comprender la emergencia de nuevos usos estratégicos de la nacionalidad múltiple sin un ejercicio ciudadano en contrapartida (Mateos, 2015: 12).

5 Aunque la naturalización pareciera ser una vía privilegiada de acceso a la ciudadanía plena y, por lo tanto, a la integración cívica, no puede ser el único camino para lograr una igualdad de derechos. ¿Por qué? Porque no todos los países facilitan la nacionalización y, en general, existen numerosos obstáculos creados por los propios Estados anfitriones para proteger su identidad nacional; a su vez, muchos países no reconocen la doble nacionalidad y, por lo tanto, la decisión se vuelve demasiado onerosa para los inmigrantes (que deben renunciar a su

nas a abandonar su condición migrante para acceder a una ciudadanía plena). *Máxime* cuando esta exclusión de la "polis" alimenta, incluso en las democracias más consolidadas del planeta, posiciones xenófobas e irresponsables por parte de funcionarios públicos y políticos (Penchaszadeh, 2014).

(...) el horizonte de una sociedad realmente democrática e igualitaria exige retomar uno de los criterios menos utilizados por los Estados: el lugar de residencia. El lugar de residencia ha otorgado –y en diversas legislaciones otorga– derechos, pero muy lejos estamos de una noción de la democracia como el gobierno de aquellos que viven juntos. (...) La persistencia de la exclusión de los derechos políticos de los extranjeros será sin duda analizada con rechazo en un futuro más inclusivo, del mismo modo en que observamos hoy el momento en el cual sólo los varones podían votar. Un futuro más democrático requiere un mundo menos desigual y territorios en los cuales tengan derechos políticos quienes trabajan, viven y cumplen sus obligaciones en ellos (Grimson, 2011: 42-43).

---

nacionalidad de origen) y, finalmente, la naturalización implica a la condición migrante que define su rol político en la comunidad para muchos migrantes (Penchaszadeh & Courtis, 2016; Courtis & Penchaszadeh, 2015). En mayo de 2015, en el Segundo Encuentro nacional de líderes migrantes de la Argentina, se realizaron una serie de talleres sobre derechos políticos. Cuando se debatió si la nacionalización es un mecanismo razonable de ciudadanía, la respuesta de los migrantes fue unánime: "queremos que nos reconozcan nuestros derechos políticos en tanto migrantes, pues si nos nacionalizamos perdemos nuestra condición migrante, nuestra identidad".

En un sistema democrático representativo, el sufragio es una de las pocas herramientas institucionalizadas mediante las cuales los ciudadanos pueden castigar o premiar, de manera regular, las acciones u omisiones de los gobiernos: cuando se dice que los "derechos políticos son un remedio contra la xenofobia" no se trata de una afirmación moral (que requeriría, por ejemplo, un cambio en los valores de políticos y funcionarios), sino de puro cálculo político-estratégico: en contextos de difícil agregación de mayorías, donde las segundas vueltas son la regla y los candidatos ganan las elecciones con pequeñísimos márgenes de diferencia, será poco redituable sostener discursos xenófobos y discriminatorios contra una de las primeras minorías del país. Los derechos políticos son "derechos de derechos" cuyo reconocimiento conlleva la posibilidad de hacer funcionar el conjunto de resortes de la democracia representativa; permiten cuidar y garantizar los derechos ya adquiridos y habilitar nuevos canales institucionales para luchar por nuevos ámbitos legítimos de acción.

Un punto destacable en los debates actuales sobre el voto migrante, al menos en la Argentina, es que ya casi nadie discute su relevancia para la consolidación democrática e incluso su carácter incuestionable cuando se trata de migrantes que residen de manera permanente en el territorio (solo la provincia de Formosa no habría reconocido aún instancias de participación política migrante). Entonces, podría parecer que las discusiones sobre este tema son más de "forma" que de "contenido". Sin embargo, los problemas de "forma", vinculados a los mecanismos de efectivización de este derecho, también conllevan, en sí mismos, problemas de "contenido": en la retórica política pareciera haber un acuerdo indiscutible sobre la importancia de este derecho, pero las leyes y las prácticas institucionales no sólo no los garantizan sino que, en muchos casos, los

obstaculizan (el poco éxito de los empadronamientos voluntarios o la bajísima participación electoral de los migrantes ahí donde el empadronamiento es automático son claras pruebas de ello, como se explicará más adelante). Además, esta suerte de “consenso” se basa en una restricción del ejercicio de la ciudadanía migrante al ámbito “local”.

En la Argentina, solamente se reconoce el voto migrante a nivel “local” –el sufragio pasivo y activo a nivel nacional está reservado a los nacionales<sup>6</sup>– y la determinación de su alcance (sufragio activo o pasivo, nivel provincial o municipal y requisitos varios) es definido por cada provincia autónomamente según un principio federal: “las provincias difieren tanto en cuanto al nivel de los cargos en los que los extranjeros pueden elegir o ser elegidos, como en cuanto a los requisitos que precisan cumplir para ejercer estos derechos.” Este fenómeno ha sido definido como “federalismo electoral” (2017: 74). En este

sentido, la Ley de Migraciones Nº 25.871 y su reglamento estipulan:

La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan. (art. 11, Ley 25.871/04)

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones o por intermedio de convenios que se suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas (Reglamento de la Ley Nº 25.871, Decreto Nº 616/2010).

---

6 “(...) en lo que respecta al ejercicio de los derechos políticos en el ámbito nacional, el Código Electoral Nacional reserva a los ciudadanos tanto la capacidad electoral activa como la pasiva. Así, respecto de la primera, el Artículo 1 dispone que son electores los argentinos nativos y por opción desde los 16 años de edad, y los argentinos naturalizados desde los 18 años, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas por el Código” (Alfonso, 2017: 74). Sin embargo, en los últimos años han tenido lugar importantes debates sobre el voto migrante a nivel nacional en la Argentina (Penchaszadeh & Courtis, 2016; Penchaszadeh & Condori, 2017). La Constitución Nacional sólo habilitaría, eventualmente, una reforma en materia de voto activo (pues, el voto pasivo es un derecho reservado exclusivamente a los nacionales).

El “federalismo electoral” sumado al carácter vago (o “abierto a la interpretación”) del artículo 11 de la Ley de Migraciones son la causa de los grandes contrastes que existen entre las distintas normativas que regulan el voto migrante a lo largo el territorio, tanto en relación a su “alcance”, anteriormente descrito, como en relación a los requisitos exigidos (tipo y tiempos de residencia, idioma, estado civil, posición tributaria, empadronamiento voluntario/automático, manejo del idioma, alfabetización, etcétera). Así, en las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Córdoba, Tucumán y en la CABA se reconoce el voto activo en todos los niveles (localismo extenso), mientras que en el resto de las provincias (con excepción de Formosa) este derecho se reconoce sólo nivel “municipal” (localismo restringido a la elección de in-

tendientes y concejales). Respecto de los distintos requisitos para ejercer el voto activo y el voto pasivo (este último es prerrogativa exclusiva de los nacionales en la mayoría de las provincias y la CABA), las diferencias y contrastes (cuando no, arbitrariedades) son incluso mayores; por ejemplo, en algunas localidades de la provincia de Tierra del Fuego se exigen hasta 10 años de residencia para poder ejercer el derecho a votar representantes a nivel municipal.

En este concierto de particularismos electorales, un caso ejemplar, en materia de extensión de derechos políticos, es la provincia de Buenos Aires donde, desde el año 2009, se reconocen tanto el derecho de voto activo –en todos los niveles locales, mediante empadronamiento automático de migrantes, con DNI y residencia inmediata<sup>7</sup> de dos años en la provincia, y bajo las mismas condiciones de obligatoriedad que rigen para nacionales– como el derecho de voto pasivo (para el cargo de concejal, acreditando cinco años de residencia en la provincia). En este territorio se concentra el mayor número en términos absolutos de población migrante del país y en las últimas elecciones de 2017 el Padrón de Extranjeros llegó a contar con 645.397 inscriptos.

Ahora bien, aún cuando el voto es obligatorio y el empadronamiento es automáti-

co, la participación electoral de la población migrante ha sido muy inferior (alrededor del 28,5% en 2017, 27% en 2015, 19% en 2013) a la participación electoral de los nacionales (superior siempre al 70% en promedio). Estos desalentadores números han ejercido una gran influencia en los debates actuales sobre el voto migrante en CABA, pues se han interpretado como una muestra clara del desinterés de los migrantes en ejercer sus derechos políticos. Esta baja participación ha sido utilizada como argumento en los debates de la CABA para defender el empadronamiento voluntario y evitar así “forzar” una “participación indeseada” en la vida política. Pero este argumento es engañoso: las y los migrantes son parte de la vida política de hecho y lo deseen, o no, las decisiones políticas las y los afectan en la misma medida que a los nacionales e incluso muchas veces de manera selectiva y negativa.

La explicación a los bajísimos niveles de participación electoral migrante debe buscarse en la falta de información y en la poca difusión de la adquisición (y obligatoriedad) de este recientemente reconocido derecho. No alcanza con otorgar los derechos políticos, es preciso construir una cultura política de participación electoral mediante campañas de difusión y también a través de la promoción de propuestas y compromisos electorales que contemplen los intereses de la comunidad migrante. Además, si en la Argentina el voto es obligatorio, priorizándose la legitimación de los gobiernos mediante una efectiva participación electoral (compulsiva) frente al deseo (voluntad) de los ciudadanos en participar de las elecciones, ese mismo argumento debe aplicarse a los migrantes: es preciso asegurar la participación electoral para consolidar la representatividad y la rendición de cuentas de los gobiernos y, por ende, su legitimación.

---

7 “Una lectura coordinada y lógica de la normativa permite deducir también la habilitación para votar a los residentes permanentes, así como a los temporarios. Ambos reciben su correspondiente DNI cuando obtienen su categoría migratoria, y las normas que rigen el voto extranjero en la Provincia de Buenos Aires no establecen diferencias entre ellos. De hecho, se ha corroborado que el padrón de extranjeros incluye tanto residentes permanentes como temporarios” (Alfonso, 2017: 82).

Cuando terminó la sesión del 18 de junio de 2018, en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura Porteña, donde (por tercera vez) referentes migrantes, académicos y activistas presentamos nuestras objeciones en materia de voto migrante al conservador proyecto de Código Electoral, el presidente de la Comisión se acercó y en confianza me preguntó: “¿A usted le parece razonable que un migrante que acaba de llegar al país tenga la obligación de participar en una vida política que desconoce, no entiende y le resulta extraña?” Yo le contesté que la gran mayoría de los nacionales desconoce, no entiende y le resulta extraña la política, ni hablar de los candidatos (solapados en largas listas de las que “conoce”, con suerte, sólo sus cabezas) o de los cargos que se votan. También le dije que los migrantes, en general, conocen mejor las leyes de la Argentina que los propios nacionales, pues desde el momento en que ingresan a su territorio tienen que tramitar antecedentes penales (“hacerse merecedores” de la hospitalidad), registrarse sucesivas veces y pasar todo tipo de pruebas burocráticas para obtener su residencia y superar numerosos obstáculos institucionales y prácticos para acceder a cada uno de los derechos que la ley les reconoce. Le recordé también el principio democrático radical según el cual el ciudadano es “cualquiera”, es decir, sin mérito específico. El argumento de la “ignorancia” o el desconocimiento, utilizado por aquellos que odian desde siempre el gobierno del pueblo, es aplicable, en todo caso, tanto a nacionales como a migrantes. Pero como la democracia no está puesta en cuestión, le dije, su argumento sobre el “desconocimiento” sólo confirma un principio de discriminación entre ciudadanos de hecho (que viven, trabajan, estudian y son afectados indistintamente por las decisiones de los gobiernos) que permite a unos votar por el mero hecho de haber nacido en el país o de haberse naturalizado, es decir, de haberse

“nacionalizado” (Testimonio de una investigadora del CONICET).

Finalmente, un punto importante para la comprensión de la baja participación electoral de la población migrante es el peso “nacional” que tienen los procesos electorales y la política en la Argentina en general. Como las elecciones nacionales se dan, en la mayoría de los casos, simultáneamente con las elecciones provinciales y municipales, las campañas de los candidatos nacionales (tanto para cargos ejecutivos como legislativos) tienden a “eclipsar” las campañas de los candidatos provinciales (con la única excepción, tal vez, de las elecciones a gobernador y vice o jefe de gobierno y vice) y, a su vez, las de éstos últimos a las de los candidatos municipales. La política argentina se halla hiperponderada a nivel nacional. Sin embargo, los migrantes no votan en este nivel (es decir, las campañas giran en torno de candidatos que no pueden ser elegidos ni votados por esta población). Si a este dato se suma que la política migratoria se define y se regula a nivel nacional, se hace más fácil entender la baja participación migrante en los procesos electorales.

## **2. Breve análisis del alcance de los derechos políticos de las personas migrantes en la CABA: una carrera de obstáculos**

Hasta la actualidad, la CABA se ha regido por normas nacionales y algunas leyes aisladas para regular sus elecciones, de forma que no cuenta aún con una normativa que contemple la especificidad de sus actos electorales. Como el sufragio forma parte esencial de la regulación de los sistemas democráticos, los códigos electorales buscan organizar las elecciones y definir las características de la participación política tanto activa como pasiva de la ciudadanía. Dentro de la Legislatura Porteña, la Comisión de Asuntos Constitu-

cionales es la encargada de evaluar y discutir proyectos o asuntos que afectan la legislación electoral, entre otros temas<sup>8</sup>.

En enero de 2017, el gobierno de la CABA presentó el proyecto de un nuevo Código Electoral remarcando que era el fruto de un proceso abierto y participativo – coordinado por la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos– que contó con numerosos aportes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, funcionarios de diferentes organismos gubernamentales, ciudadanos y expertos de la academia<sup>9</sup>. Aunque la lista de organizaciones, instituciones y personas que participaron en estos debates no está disponible, es claro que los intereses y las posiciones de la comunidad migrante que reside en la ciudad no fueron tenidos en cuenta para su elaboración. En el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo no fueron plasmadas las principales demandas realizadas por estos distintos actores en los últimos años (Penchaszadeh, 2012; Fernández Bravo, 2016; Fernández Bravo, 2013). Es más, esta propuesta no atendió ninguno de los reclamos realizados por las organizaciones de migrantes, las organizaciones de Derechos Humanos (DDHH), la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y los académicos que vienen trabajando la temática. En especial, no se tomaron en cuenta dos grandes reclamos: el reemplazo del empadronamiento voluntario por el empadronamiento automático –mediante

la modificación de la Ley N° 334/00– y la habilitación del sufragio pasivo, mediante la modificación de la Ley de Comunas N° 1.777/05, único espacio eventualmente habilitado por la Constitución de la Ciudad para ejercer que el migrante acceda al derecho a ser elegido.

El proyecto de Código Electoral del Ejecutivo habilita a votar en todos los actos electorales dispuestos por la Constitución de la Ciudad (art. 10): extranjeros y extranjeras mayores de 16 años con DNI (donde conste el domicilio en la ciudad) y inscriptos previamente en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes. Se establece así un registro especial y diferenciado para electores extranjeros que debe ser elaborado y actualizado por la Secretaría Electoral del Tribunal Electoral en cada elección (art. 23). Asimismo, se dispone la exclusión del registro a aquellos electores extranjeros que pierdan la calidad de residentes permanentes de la ciudad, se hallen inhabilitados por las leyes electorales o hayan adoptado la ciudadanía argentina (incorporándose al Registro Nacional de Electores, art. 25). Finalmente, el Código establece mesas diferenciadas para electores extranjeros, eso sí, atendiendo la cercanía respecto del domicilio declarado (art. 41).

En referencia al voto migrante, el gobierno promociona así en su página web las “nuevas” herramientas de participación y control ciudadano que incorpora el proyecto Código Electoral en discusión:

---

8 Esta información se encuentra ampliada en el artículo “*Competencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales*”. Disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar/comision/asuntosconstitucionales>

9 Para mayor información, se recomienda visitar el sitio web: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/un-codigo-electoral-propio-en-la-ciudad>

## ✓ Extranjeros

| 2015   | Proyecto   | Impacto   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para inscribirse en el registro, requiere Residencia Permanente y 3 años de residencia efectiva.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo requiere Residencia Permanente.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de derechos políticos.</li> </ul> |

**Fuente:** <http://www.dialogandoba.com/cuadro-de-consulta-del-proyecto>

Resulta claro que no se incorpora ninguna reforma significativa ni se amplían, por lo tanto, los derechos políticos de las personas migrantes en la CABA en relación al sufragio activo (se mantuvo el empadronamiento voluntario y una separación tajante entre nacionales y extranjeros en los padrones y en los circuitos de votación) y al sufragio pasivo (pues no se modificaron los artículos que limitan el acceso de representantes de la Junta Comunal).

Si se toman en cuenta los números, el carácter restrictivo de los mecanismos de acceso al voto es evidente: según el último censo nacional de 2010 la población migrante residente en la CABA ascendía a 381.778, representando el 13.2% de la población total residente en la ciudad. Adicionalmente, proyecciones más recientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) señalan que la población migrante residente en la ciudad representa el 13.5% de la población de la ciudad. Ahora bien, en las últimas elecciones el padrón de extranjeros contaba sólo 16.334 inscriptos, según datos del Tribunal Superior de Justicia de la CABA<sup>10</sup>. De este exiguo número de empadronados, solamente unos 4.200 migrantes en promedio emitieron su voto en las últimas elecciones.

Para muchos detractores de la reforma, este último número es una manifestación clara del desinterés de la población migrante en participar de las elecciones y hacer efectivo su voto. El nivel de participación en las distintas instancias de los migrantes empadronados, que rondó en el 25%, contrasta con el nivel de participación de los nacionales, superior al 75%. Sin embargo, desde la perspectiva de las organizaciones migrantes, esta baja participación es una clara muestra del poco interés electoral que despierta en los candidatos y representantes (no migrantes) esta población subrepresentada e inhabilitada para proponer candidatos migrantes que los representen. De hecho, se impone la tendencia contraria: como la población migrante no tiene ningún tipo de poder electoral en la ciudad –aún cuando representa el 13.5% de la población–, tiende a ser víctima de discursos xenófobos, especialmente en períodos electorales, y a ser señalada de manera constante como la causante de muchos de los problemas estructurales que aquejan a la ciudad (déficit habitacional, falencias en los servicios públicos de salud y en educación, delincuencia, etcétera).

El número de empadronados nacionales en la CABA, en las últimas elecciones de 2017, fue de 2.555.490; mientras que el número de empadronados migrantes fue, como ya se dijo, de 16.334. Es decir, si bien los migrantes que residen en la CABA representan

10 Resultados electorales padrones y mesas de extranjeros en la CABA, disponibles en: <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/resultados/elecciones>

el 13.5%, su "potencia" electoral (influencia en el número total de empadronados para votar) es sólo del 0.63% sobre el total de votantes. Para entender la importancia de estos números en la coyuntura política actual, cabe señalar que, en las últimas elecciones de Jefe y Vicejefe de Gobierno en la Ciudad, la Alianza Unión PRO, con Horacio Rodríguez Larreta y Diego Santilli como candidatos, se impuso con el 51,6% de los votos, a Energía Ciudadana Organizada (ECO), con la fórmula Martín Lousteau y Horacio Sánchez, que obtuvo el 48,4% de los votos: la diferencia entre una fórmula y la otra fue de tan solo 42.745 votos. Qué distinto sería el panorama político para las personas migrantes en la CABA si existiese un sistema de empadronamiento automático, ¿no?

### 3. El voto migrante en los debates en torno al Código Electoral de la CABA (2017-2018)

Cambiando el enfoque de los debates sobre voto migrante, desde una perspectiva etnográfica<sup>11</sup>, podría considerarse que tanto las reuniones de asesores como las de legisladores porteños en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura Porteña, entre 2017 y 2018, evocan una serie de rutinas y rituales institucionales que mucho nos dicen del "lugar que se le asigna" a la comunidad migrante en las instituciones políticas en general. Dichas instancias recrean un espacio semi-público de sociabilidad donde las

personas se congregan en dos grandes grupos: por un lado, los asesores o legisladores integrantes de Comisión de Asuntos Constitucionales pertenecientes a distintos bloques políticos; por otro lado, el sector de la sociedad civil compuesto por representantes de organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos, académicos, y los propios migrantes (que pueden integrar, o no, organizaciones *de* migrantes)<sup>12</sup>. Durante las reuniones en los salones de la Legislatura Porteña, los asesores se ubican alrededor de una mesa circular y quedan sentados enfrentados unos con otros, dando la espalda a la sociedad civil. Esta última se sienta en unas sillas posicionadas contra la pared del salón, quedando así alejada de la mesa donde se toman las decisiones. Tal organización del espacio revela representaciones sobre las relaciones de poder entre los actores.

Si bien desde la Legislatura esta institucionalizado el "momento para la escucha" de la sociedad civil, no pareciera haber un verdadero interés en "dialogar" *stricto sensu*. Con relación al "tiempo de escucha" de la sociedad civil por parte de los asesores existen grandes restricciones: todos y cada uno de los disertantes de la sociedad civil deben exponer sus

---

11 El método etnográfico de conocimiento es propio de la disciplina antropológica, cuyo punto central es "la descripción e interpretación de los fenómenos observados con el indispensable explicitación tanto de las categorías 'nativas' como de aquellas del saber antropológico utilizadas por el investigador" (Kant de Lima, 1983: 97; cita en Graziano, 2017: 35).

---

12 Caggiano (2011) identifica como organizaciones de los/as migrantes a aquellas asociaciones de base integradas por migrantes de una misma colectividad, que promueven sus derechos o que persiguen un objetivo en común. Ahora bien, la Red de Migrantes y Refugiados en Argentina, así como la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina, ambas con fuerte presencia pública, pueden ser consideradas como organizaciones de migrantes multinacionales que rompen con el patrón de las "colectividades" e integran espacios transversales de subjetivación migrante con independencia de la nacionalidad de sus participantes.

demandas y puntos de vista en tan solo 30 minutos (si algún referente se extiende del tiempo que le fuera asignado, en general 5 magros minutos, se “come” el tiempo de los que le siguen). A su vez, para ser incorporado a la lista de oradores, los representantes de la sociedad civil deben ser anotados 48hs antes por algún partido político o por la Defensoría del Pueblo en la lista; las personas que no están anotadas en la lista no pueden “tomar la palabra”. No obstante estas limitaciones, debemos mencionar que, en alguna de las reuniones, hubo interrupciones por parte los representantes de la sociedad civil. En especial, esto sucedió cuando la Comisión pretendió avanzar con otros temas, sin definir su posicionamiento frente a los planteos y cuestionamientos realizados por la sociedad civil sobre las limitaciones de la reforma prevista en relación al voto migrante; o cuando desde la sociedad civil se demandó mayor información o justificación de las afirmaciones realizadas por parte de los miembros de la comisión. Cabe destacar que algunos asesores y legisladores cuestionaron también la forma en que se avanzaba en el temario de reunión a reunión, sin dar una resolución definitiva a los temas tratados con anterioridad y la falta de datos objetivos que justifiquen las afirmaciones de asesores y legisladores del oficialismo.

La primera reunión para tratar lo relativo al voto migrante en el nuevo Código Electoral tuvo lugar en junio de 2017<sup>13</sup>. La reunión comenzó con la apertura del presidente de la Comisión de Asesores, luego tomaron la palabra las organizaciones allí presentes. En esta oportunidad, entre los representantes de la sociedad civil hubo más de treinta personas

migrantes, académicos y referentes de organizaciones de derechos humanos. El tono de las intervenciones de la sociedad civil fue de denuncia y se reclamaron dos grandes reformas: el reemplazo del empadronamiento voluntario por el empadronamiento automático y la habilitación del sufragio pasivo<sup>14</sup>.

Después de tantos años de vivir en este país me enteré, pero por casualidad, que tenía derecho a elegir a mis representantes acá, en la Ciudad de Buenos Aires. Por lo que pido que, expresamente, cuando uno cumpla con los requisitos de tres años y de tener su DNI sea automática la inscripción. Y que eso esté realmente reflejado en todas partes, digamos, en la información. Porque, a veces, la falta de información también es discriminación (Mujer migrante de origen chileno. Exposición 14/06/2017).

Para concurrir había que sacar un turno, y cuando el migrante sacaba un turno siempre había alguna dificultad para no empadronarlo. Tenía que volver otro día porque no estaba el funcionario o no funcionaba el sistema. Esas dificultades se han ido multiplicando (Representante de la organización Yanapacuna. Exposición 14/06/2017).

Las dos exposiciones, realizadas por mujeres migrantes, dan cuenta de la falta de informa-

---

13 La primera reunión está fechada el 14 de junio de 2017 en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura Porteña con asesores de legisladores.

---

14 Metodológicamente, resulta necesario exponer que las grabaciones y transcripciones forman parte de las investigaciones en curso que llevan adelante las investigadoras que integran el Programa de Voluntariado Universitario “Migrantes y economía social” radicado al interior del Instituto de Investigación “Gino Germani” (FSOC - UBA). Además, cabe aclarar que nuestro equipo participó activamente como representantes de la sociedad civil en las reuniones, exponiendo argumentos a favor de la ampliación de los derechos políticos de los migrantes.

ción y las trabas burocráticas en el proceso de empadronamiento automático. Sobre este punto, Fernández Bravo (2017) sostiene, en base a investigaciones previas, que existen complejidades a la hora de llevar a la práctica el Registro de Electoras y Electores Extranjeros y Extranjeros. En particular, el autor se refiere a los artículos 5<sup>15</sup> y 11<sup>16</sup> que hacen referencia a los lugares donde se puede realizar el empadronamiento y los que explicitan cómo y a través de qué canales se realizará la difusión de la normativa. También se expuso en esta reunión que desde las instituciones gubernamentales hay muy poco interés en que los migrantes se empadronen y que el Estado responsabiliza al propio migrante por su “poco interés y compromiso político”:

---

15 “La inscripción será solicitada personalmente por el/la interesado/a ante el Tribunal Electoral de la Ciudad, o en los lugares que determine la reglamentación de esta ley. La solicitud se presentará en los formularios previstos al efecto. En la solicitud que tendrá carácter de declaración jurada, el/la extranjero/a manifestará que no está comprendido/a en las inhabilidades contempladas en las leyes electorales. La falsedad de la declaración hará caducar la inscripción de pleno derecho. La residencia inmediata de tres años en la Ciudad podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba, excepto la testimonial” (Ley N° 334/00, art. 5).

16 “El Poder Ejecutivo de la Ciudad instrumentará las medidas generales de publicidad, con particular referencia a las entidades representativas que agrupen a inmigrantes y colectividades, que sean explicativas del derecho de los/las extranjeros/as residentes en la Ciudad de Buenos Aires a votar en las elecciones locales, incluyendo los requisitos y el procedimiento para su inscripción” (Ley N° 334/00, art. 11).

En la actualidad, por ejemplo, el horario para hacer un empadronamiento voluntario es de 9hs. a 16hs. La mayoría en ese horario está trabajando. Entonces, dejamos por fuera a quien se encuentra en una situación de no poder ausentarse en su trabajo y no poder hacer el ejercicio de empadronarse voluntariamente (Representante de CAREF. Exposición 14/06/2017).

Los obstáculos están relacionados con lo que significa el tiempo y el dinero para hacer una inscripción voluntaria. Acercarse hasta los lugares implica para algunas personas perder su día de trabajo y —como decía bien la compañera— movilizarse hacia esos lugares donde hay que inscribirse de manera voluntaria. Otro de los obstáculos está relacionado con la falta de instrucción o la falta de información acerca de que las personas migrantes de la Ciudad tienen derecho a ejercer sus derechos políticos. Esta carga está puesta en la persona, o sea, en la persona migrante está puesta la carga de hacer uso de su derecho cuando, en verdad, debería ser una política de Estado la que lo promueva; que promueva y garantice ese efectivo derecho (Representante del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Exposición 14/06/2017).

Queda implícita así la responsabilidad del potencial elector para efectuar el trámite en un horario restrictivo, conocer todos los requerimientos y tener un conjunto de competencias para sortear la burocracia propia de las agencias estatales (Fernández Bravo, 2017: 116). Asimismo, en las instancias de elección y emisión del sufragio, los expositores de la sociedad civil se encontraron también con graves inconvenientes. Por ejemplo, el número de mesas para electores migrantes es reducido y suelen quedar alejadas de los lugares de residencia de los votantes:

Yo lo que vengo a pedir es que no se nos discipline con respecto a lo que significa la elección e ir a votar. Nos mandan a lugares de votación demasiado alejados de donde realmente vivimos. Yo soy Comuna 9. Y tanto Comuna 8, Comuna 9 y todas las aldeañas vamos a un sólo sector que vendría a ser el estadio de Vélez Sarsfield. Eso significa que la gente que no tiene la capacidad de movilizarse, es decir, gente de distintas comunas que van desde Liniers tiene que tomar colectivos con sus chicos” (Mujer migrante de origen chileno. Exposición 14/06/2017).

Hoy estamos pidiendo el empadronamiento automático. Esto no puede darse si no viene acompañado de mayor cantidad de mesas para extranjeros, donde las personas no tengan que trasladarse a lugares muy lejanos para ejercer el voto; y para el sistema de empadronamiento voluntario, tiene que quedar vigente, para los que tengan una residencia anterior a la sanción de la ley, que este sistema se reforme para que sea accesible a la mayor cantidad de personas (Representante de CAREF. Exposición 14/06/2017).

Otro punto importante señalado por la sociedad civil es que los resultados de los escrutinios definitivos son publicados en la página web del Tribunal Superior de Justicia distinguiéndose por mesas. De forma que es posible conocer cuál es la tendencia de voto de las personas migrantes y se produce así una hipervisibilización de sus opciones políticas, una suerte de “voto cantado”.

Luego de las exposiciones de la sociedad civil, tomaron la palabra los asesores de la Comisión y discutieron entre ellos artículo por artículo el proyecto del oficialismo. En esta instancia, los asesores de los distintos bloques sostuvieron una discusión alrededor de los términos con los que se denomina a los migrantes en el proyecto a través de categorías como “habitante”, “extranjero”, “ciuda-

dano extranjero”<sup>17</sup>. Las discusiones sobre la “clasificación” y los nombres es en realidad una discusión de fondo sobre la “pertenencia acreditada” en la comunidad y, por lo tanto, sobre el lugar político de los migrantes como residentes no-nacionales (Penchaszadeh, 2012).

La segunda reunión de la Comisión de Asesores tuvo lugar casi un año después<sup>18</sup>. Si bien el tema a tratar era el uso de la tecnología durante el proceso electoral, la sociedad civil se dio cita nuevamente para exigir que se tengan en cuenta sus denuncias y se modifique el proyecto del oficialismo. Sin embargo, las expectativas de la sociedad civil no se cumplieron: se hizo una suerte de “borrón y cuenta nueva” de la primera reunión a la segunda y la sociedad civil tuvo que abocarse nuevamente a denunciar la situación respecto del empadronamiento voluntario, el voto obligatorio, el padrón unificado y la extensión del voto pasivo. Las exposiciones de la sociedad civil destacaron el rol del migrante como sujeto político y económico en la sociedad argentina y reclamaron los mismos derechos y obligaciones que los nacionales:

Nosotros exigimos el empadronamiento automático a partir de tener el documento, porque tenemos los mismos derechos. Vuelvo a decir, nosotros trabajamos, estudiamos, aportamos lo mismo que cada uno de los nacionales (Mujer

---

17 Se deben contemplar dos procesos para analizar las migraciones internacionales en relación a las políticas de pertenencia a un Estado-Nación: por un lado, territorialización de la residencia, políticas internas de la pertenencia “Aquí vivo, aquí voto”, y por el otro, desterritorialización de la ciudadanía, políticas externas de pertenencia “Aquí vivo, allá voto” (2012: 42).

18 El día 16/05/2018 en el Salón Alfonsín de la Legislatura Porteña.

migrante integrante de la Red de Migrantes y Refugiados en Argentina).

Asimismo, otro de los puntos expuestos mostró cómo los migrantes ven en el voto la posibilidad de visibilizarse y afirmar su presencia política en la construcción de la comunidad porteña lejos de todo paternalismo y utilitarismo:

Nosotros los migrantes en la ciudad somos bien vistos desde la figura de la exotización, lo exótico, lo diferente, lo diverso, en "Buenos Aires Celebra", ahí estamos bien, lo gastronómico, lo del baile, la cultura, el compañero boliviano con sus vestidos coloridos, hay mucho... no sé cómo decirlo, la comida afro, lo festivo, lo colorido. Pero a nivel de derechos, ahí sí no, no somos bien recibidos o recibidas (...). Quisiera recordarles que, en Derecho, los derechos son condicionales a la residencia, no hay que esforzarse mucho en pensar que no es solamente porque no hayamos nacido aquí, sino nosotros también escogimos a la Argentina como nuestro país. Yo trabajo, yo estudio, pago una maestría que estudio en una universidad pública, la pago, es costosa, tributo, nosotros pagamos los alquileres más costosos, a nosotros nos ponen todos los problemas del mundo para organizar y regularizar nuestro trabajo, entonces también aportamos todos los días (Mujer migrante integrante de la Red de Migrantes y Refugiados en Argentina).

La democracia argentina creo que para que se fortalezca necesita la participación de todos sus habitantes, de todos sus ciudadanos que están aquí, con documento de identidad, que el Estado argentino les dio ese derecho para ser sujeto de derechos, y nosotros acá construimos la Argentina, con nuestro esfuerzo, con nuestro trabajo igual que un nativo, igual que ustedes. Nosotros trabajamos por una Argentina grande, una Argentina con derechos y obligaciones

(Hombre migrante, representante del Deportivo Paraguayo).

Esta instancia tuvo un cierre similar al de la reunión anterior. Luego de la exposición de la sociedad civil, los asesores siguieron con la agenda de trabajo pautada para esa fecha: el uso de la tecnología al momento del sufragio. Sin embargo, en esta oportunidad algunas personas pidieron la palabra, aunque no estaban anotadas en la lista, y demandaron explicaciones y respuestas por parte de los asesores de cómo iban a contemplar e incorporar sus reclamos al proyecto. Tampoco en esta oportunidad se explicitaron decisiones o se generaron acuerdos entre los representantes del Estado y la sociedad civil. Una última instancia de discusión<sup>19</sup> tuvo lugar a mediados de junio de 2018<sup>20</sup>, cuando se realizó una audiencia pública con los legisladores que integran la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>21</sup>. Durante la audiencia pública, la so-

19 Hasta el momento de escritura de este artículo en julio/agosto 2018.

20 Tuvo lugar el día 18/06/2018.

21 "La audiencia pública es el procedimiento público de participación, en el que se otorga a los interesados la garantía de saber de qué se trata y de manifestarse en forma previa al dictado de una decisión que puede afectar sus derechos. Este tipo de reunión constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquel que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión". *¿Qué son las audiencias públicas?* Por Carlos Arbia. *Infobae*. 18/08/2016. Disponible en: <https://www.infobae.com/noticias/2016/08/18/audiencias-publicas-un-mecanismo-de-participacion-ciudadana-que-aranguren-ignoro/>

ciudad civil volvió a manifestar la necesidad de garantizar los derechos políticos (al voto, a ser electos, a asociarse, a reunirse con fines políticos, a acceder a cargos públicos, entre otros)<sup>22</sup>. En este sentido, los argumentos giraron en torno a la necesidad de reinterpretar de manera más abierta y generosa el artículo 62 de la Constitución de la CABA, el cual expone:

La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamentan su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley (Constitución de la CABA).

Esta normativa explicita que los migrantes gozan del derecho al sufragio en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en el distrito. En este sentido, el representante de la Defensoría del Pueblo retomó los reclamos presentados en las instancias previas e hizo hincapié en el rol activo que debe cumplir el Estado para garantizar el acceso al goce de los derechos políticos y para eliminar los obstáculos para el empadronamiento. Otros actores advirtieron la importancia estratégica de pensar de manera integral los derechos políticos en su dimensión tanto pasiva como activa.

En general, cuando hablamos de voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires, estamos hablando solamente del acto de votar. Es decir, del voto activo. Hay toda una dimensión pasiva del voto que es fundamental y permitiría explicar la abstención. Si no hay verdaderas

opciones para los migrantes, no pretendan que los migrantes participen de las elecciones (...). El voto es pasivo y activo, las dos cosas al mismo tiempo (Investigadora del CONICET y del IIGG).

Tanto el padrón automático como el derecho a ser elegido y participar en los escenarios locales en los que nos encontramos insertos, como son las comunas, consideramos que es un muy buen comienzo para ampliar la intervención. Ese espacio para las nuevas ciudadanías emergentes, tanto en la Argentina como en la región (Mujer migrante integrante de la organización Mecopa).

En el mismo tono, una organización de derechos humanos sostuvo que la inexistencia de canales institucionalizados de representación política de las demandas de los colectivos migrantes fortalece una hiperjudicialización del vínculo entre el Estado y los migrantes, que a todas luces debería ser la excepción y no la regla de un buen contrato social y político.

La cuestión que me parece central, y esta audiencia da cuenta de esa necesidad, tiene que ver con las formas de participación de los extranjeros, en particular en la Ciudad de Buenos Aires (...). El vínculo que tienen los migrantes con el Estado en la Ciudad de Buenos Aires lamentablemente se tiene que dar, muchas veces, a través de acciones judiciales o de reclamos vinculados a situaciones de violencia policial (...), cuando en realidad son migrantes que forman parte de nuestra comunidad política desde hace muchos años (Representante del CELS).

Posteriormente, tomaron la palabra los legisladores y se visibilizaron claras tensiones entre los distintos bloques políticos. Estas diferencias serán analizadas en el próximo apartado, donde ofreceremos una lectura sistemática de los distintos proyectos legislativos vigentes,

22 Tal como los enumera Modolo (2012: 63).

en materia de voto migrante, presentados por unos y otros en los últimos años.

Podemos concluir este apartado diciendo que las rutinas y rituales institucionales descritos muestran un claro desinterés por parte de la Legislatura Porteña en escuchar a la comunidad migrante y a los defensores de los derechos migrantes. En este sentido, resultan igualmente preocupantes tanto la no periodicidad de las reuniones como la falta sistematización y de registros taquigráficos de lo discutido en ellas. Este último "detalle" no es menor, pues implica que no hay memorias institucionales de los debates y que todo cuanto se dice a lo largo de los años y en distintas audiencias literalmente "se pierde", no generándose antecedentes y acervos para el tratamiento de este y muchos otros temas de relevancia para la ciudadanía.

#### **4. Las diferentes propuestas legislativas en el contexto de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires**

El proceso de autonomización de la CABA, en el cual se inserta el código que aquí estamos discutiendo, ha implicado desde 1994 la creación de distintas instituciones y normativas acordes a esta nueva forma de organización territorial. Sin duda, la instancia más destacable en este proceso fue la creación de su norma fundamental, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como su reglamentación.

(...) con el objeto de afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos, reconociendo la identidad en la pluralidad, con el propósito de garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y hombres que quieran gozar de su hospitalidad

(Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 1996).

Este párrafo compone su preámbulo y lo que expone debería condicionar positivamente los debates y las propuestas en torno a la fundación normativa e institucional respecto del voto migrante en el proceso de autonomización de la CABA en el Código Electoral. Democracia y hospitalidad deberían coincidir en el derecho ponderando una identidad en la pluralidad para todos los "habitantes", es decir, sin distinción entre nacionales y migrantes para el goce de derechos. Sin embargo, veremos que tanto la normativa vigente como la mayor parte de los proyectos de voto migrante que se han sucedido en este proceso de autonomización se alejan de este horizonte de confluencia y mantienen un concepto de hospitalidad restringida, al condicionar fuertemente la participación en instancias político institucional de un porcentaje importante de sus habitantes.

El reconocimiento parcial del derecho a votar mantiene al migrante en los márgenes del adentro y el afuera de la comunidad política. La creación del Código Electoral debería abrir una instancia para repensar estos límites impuestos a la participación efectiva de la comunidad migrante residente en la Ciudad. En el plano jurídico, por sus características, la creación de este código debería incorporar los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación plasmados en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, así como la progresividad de los derechos políticos reconocidos a aquellos sectores marginados de la vida política institucional<sup>23</sup>.

---

23 Sobre este punto, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el caso "Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (2005), que aborda el voto de las personas privadas de

Dado que la Constitución reconoce la democracia participativa, una reforma de este tipo debería contemplar los reclamos específicos realizados en los últimos años por la sociedad civil:

- Sustituir el sistema de empadronamiento voluntario, establecido por la Ley N° 334, por un sistema automático de empadronamiento de aquellos y aquellas migrantes que cuenten con una residencia permanente y residan en la CABA.
- Equipar los derechos y las obligaciones en relación al sufragio de las y los ciudadanos argentinos y migrantes en la CABA. En especial: asegurar los mismos circuitos electorales según el domicilio consignado en el DNI (evitando la creación de mesas especiales para migrantes); y elaborar un padrón electoral unificado de migrantes y nacionales.
- Modificar la Ley N° 1777 para facilitar la participación de migrantes como miembros de la Junta Comunal y habilitar así el sufragio pasivo, es decir, la posibilidad de ser elegidos o elegidas.
- Avanzar en la discusión acerca de la posibilidad de ejercer los derechos políticos pasivos en la Legislatura Porteña hoy limitada por la Constitución de la CABA.
- Realizar campañas activas de información dirigidas a la comunidad migrante antes y durante las campañas electorales<sup>24</sup>.

---

libertad, señala que: “cuando se trata de derechos humanos fundamentales, como lo es el derecho político a votar, la regla interpretativa debe tender hacia la menor restricción posible del derecho en cuestión.”

24 Como parte del trabajo de incidencia realizado por nuestro proyecto de investigación se elaboró un Documento de posicionamiento sobre Voto Migrante en la CABA que contó con la adhesión de más de sesenta agrupaciones migrantes, nacionales e instituciones

Ahora bien, como hemos esbozado, lejos de atender las demandas de la sociedad civil, el proyecto de Código Electoral presentado por el Poder Ejecutivo en discusión hoy, sólo incorpora las leyes vigentes en materia de voto migrante y se aboca principalmente a dos reformas: la creación de un Instituto de Gestión Electoral y la Implementación de Tecnologías Electrónicas en el Proceso Electoral. Sumado a esto, la discusión se centra casi exclusivamente en el proyecto del ejecutivo y no en otros proyectos vigentes.

Consideramos importante analizar estos proyectos vigentes en materia de voto migrante en la CABA. Cabe destacar que el acceso a éstos revistió ciertas complejidades. Se tuvo que recurrir a instancias informales para armar una lista actualizada, ya que si bien los proyectos están disponibles en la página web de la Legislatura Porteña se ofrecen de manera descontextualizada y sólo se puede acceder a ellos con el número de expediente o la fecha en la que fueron presentados (es decir, hay que conocer su existencia con anterioridad). Para el acceso a estos expedientes, fueron importantes los contactos previos con legisladores, así como ciertas investigaciones previas realizadas sobre esta temática en los últimos años, donde se consignan actores clave (Fernández Bravo, 2013; 2016). En suma, el acceso a esta información se halla restringido y no está pensado para que la sociedad civil pueda analizar, monitorear y hacer un seguimiento

---

académicas. Este documento fue leído en voz alta en una reunión informal con Legisladores Porteños, el día 8 de junio del presente año, y retomado en la Audiencia Pública con Legisladores del 18 de junio. El documento completo puede ser consultado en:

<https://www.cynthiagarcia.com.ar/migrantes-y-refugiados-piden-avances-en-los-derechos-politicos/>

de las propuestas y expedientes. Cabe destacar que esta dinámica institucional pone en tensión el concepto de democracia participativa que promueve la Constitución de la Ciudad, para la cual el acceso a la información es un instrumento esencial para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos (la Ley N° 104, fue recientemente reformada).

Entre los proyectos de sufragio migrante, presentados tanto por el Poder Ejecutivo, como por legisladores de distintos partidos políticos y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos propuestas profundamente conservadoras, que no habilitan ningún tipo de reforma respecto al tema que aquí abordamos, y propuestas progresistas, que promueven reformas audaces o sustantivas. El carácter conservador o progresista puede medirse por el grado de atención dado a los reclamos de la sociedad civil en materia de extensión de los derechos políticos de las personas migrantes.

En el extremo más conservador pueden ubicarse las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo, el bloque oficialista Vamos Juntos y el GEN. Estas propuestas se caracterizan por mantener incólumes los lineamientos de la Ley N° 334, sin incluir ninguna modificación que fomente o consolide el voto migrante: se mantienen el empadronamiento voluntario y el Registro Especial de Electores Extranjeros. Se trata de "no-reformas" que perpetúan el sesgo discriminatorio y no igualitario del régimen electoral vigente. En la fundamentación presentada por el legislador Abrevaya (GEN) puede leerse que la creación del código electoral "constituye una herramienta de suma importancia para regular el ejercicio de los derechos electorales y políticos de los porteños." Pero ¿qué significa ser porteño? ¿está relacionado el origen nacional o con el habitar? Por la fuerte restricción del voto migrante que promueve el proyecto, se sobreentiende que se apuesta a una identidad homogénea, donde la pluralidad tiende a ser asimilada y sólo se

reconoce como "porteño" a aquel que detenta una nacionalidad o manifiesta su claro interés de "pertenecer" mediante el "acto positivo" de empadronarse.

En el nivel de reformas moderadas puede ubicarse el proyecto de María Cecilia Ferrero de la Coalición Cívica Ari que propone la creación del "Programa de Difusión de Derechos Políticos de extranjeros", instrumentalizando derechos reconocidos previamente en legislaciones vigentes, por ejemplo: los Foros de migrantes contemplados en la ley N° 3.574, las campañas de difusión y convenios con las organizaciones migrantes previstos en la ley N° 334 y la Cooperación con la Dirección Nacional de Migraciones prevista en la Ley N° 25.871. Esta propuesta considera que estos cambios, junto con la eliminación de los tres años de residencia en CABA, son suficientes para subsanar el bajo nivel de participación política de los migrantes, sin llevar a cabo ninguna reforma estructural. En la fundamentación de este proyecto puede leerse:

Nuestra Ciudad tiene un gran potencial para transformarse en un ejemplo en el tratamiento de la población migrante y un faro para otras provincias y regiones, motivo por el cual, solicito a mis pares que me acompañen con el presente proyecto (Ferraro, 2018).

Se replica claramente aquí una lógica dicotómica nosotros-ellos: "nosotros" en "nuestra Ciudad les hacemos lugar a "ellos". Luego, utiliza el término "tratamiento", el cual suele referirse a una enfermedad o a un modo de trabajar ciertos elementos para su transformación. Sumado a esto, la transformación se piensa como un ejemplo para los semejantes (es decir, los conciudadanos de otras provincias y regiones) con vistas a mejorar la imagen de la Ciudad. Es decir, se centra en la sociedad de acogida y no en la población migrante que es concebida como un elemento externo a ser "gestionado" por un nosotros. Finalmente,

este proyecto no hace referencia en ningún momento a los derechos humanos.

El proyecto de la Defensoría del Pueblo<sup>25</sup> puede inscribirse claramente en una línea progresista. En sus fundamentos se define una nueva ciudadanía relacionada con la migración que busca expandir los límites de la comunidad política más allá de la nacionalidad e insiste en la importancia de los derechos políticos como “derechos a tener derechos” o “derechos de derechos”. Este proyecto propone tres reformas básicas para promover la participación ciudadana de extranjeros y extranjeras:

1. Fortalecer la participación política y electoral mediante la inscripción automática en el padrón electoral.
2. Permitir que los/as extranjeros/as sean elegibles como comuneros.
3. Establecer formas de difusión y capacitación más efectivas.

Sin duda, esto implica un avance en términos de extensión de los derechos políticos de las personas migrantes: se pasa del empadronamiento voluntario, que requiere una tramitación engorrosa, a uno automático y se habilita el voto pasivo para integrar la Junta Comunal. Un punto importante que aborda el proyecto es la responsabilidad, por parte del Ejecutivo y la Defensoría del Pueblo, de otorgar a la comunidad la información necesaria para que la participación sea efectiva, a través de campañas de difusión y trabajo en conjunto con las agrupaciones migrantes. Recordemos que este es uno de los puntos clave bajo los que se puede analizar la baja participación de electores migrantes en la Provincia de Buenos Aires. Y que, a su vez, esto le ha servido al oficialismo como argumento contra la ampliación de los derechos políticos de las personas migrantes

en la CABA. Un punto débil de la propuesta de la Defensoría es que mantiene una división tajante entre nacionales y extranjeros, tanto en los padrones como en los circuitos electorales (mesas de votación). A su vez, considera que el voto no debería ser obligatorio, utilizando fundamentaciones que resultan injustificadas, despolitizantes y paternalistas respecto a la comunidad migrante.

Las propuestas reformistas más audaces representan un desafío, tanto normativo como técnico, para gestar “nuevas instituciones que alteren la manera en la cual los problemas públicos se manifiestan y resuelven, el modo en que los actores políticos calculan los costos y beneficios de sus actividades, y el modo en que los grupos sociales se relacionan con la política y el proceso político” (Grindle, 2000: 1). Así, en el extremo del polo “progresista” puede ubicarse el proyecto de Paula Penacca, legisladora de Unidad Ciudadana, cuyo mayor mérito es haber traducido en términos legislativos todas y cada una de las demandas que la sociedad civil viene realizando en los últimos años en esta materia (Penchaszadeh, 2012; Fernández Bravo, 2013; Fernández Bravo, 2016). Esta propuesta incorpora el empadronamiento automático, padrones y circuitos electorales unificados –indicando que la distribución de electores debe hacerse de acuerdo con el domicilio consignado en el documento nacional de identidad– y la habilitación de las personas migrantes para postularse como miembros de la Junta Comunal.

El sistema de empadronamiento que rige actualmente no garantiza la participación electoral de los/as extranjeros/as, por el contrario, la dificulta. [...] Asimismo, debe destacarse que el/la migrante en la mayoría de los casos posee una doble exclusión en lo que respecta a sus derechos políticos, encontrando impedimentos para ejercer su derecho a elegir como a ser elegido/a, tanto en el país de origen como en el de destino.

---

25 Proyecto de Norma Expediente 1180-2018 Defensoría del Pueblo de la CABA.

Basado en la Ley Nacional 25.871, que abre una nueva perspectiva a las políticas migratorias, este proyecto se propone un avance de los derechos políticos de las personas migrantes apostando a una crítica a las lógicas neoliberales y arguye que las restricciones impuestas hoy al voto migrante atentan contra el espíritu inclusivo de la ley nacional.

Para concluir esta sección, podemos decir que, si bien la Constitución de la Ciudad incorpora el concepto de hospitalidad como principio democrático, éste no se traduce prácticamente ni en la legislación vigente ni en los debates actuales (que giran de manera exclusiva en torno a esta legislación). La hospitalidad condicional que se ofrece a las personas migrantes impone requisitos para “pertenecer” políticamente que en la práctica son graves obstáculos. No se entiende la hospitalidad como gesto político de apertura hacia aquellos que son parte efectiva de la comunidad política y que necesariamente componen la constelación social democrática. No se hace lugar a los reclamos de las personas migrantes y se niega, incluso en las instancias de debate, su “voz pública”.

### **A modo de conclusión: los derechos políticos, ¿una cuestión de mérito?**

“Si ‘taxation without representation is tyranny’, como afirmaba el ideario liberal, permitámonos constatar que una gran parte de los inmigrantes está sometida a esa tiranía. Los inmigrantes pagan los impuestos al consumo y otros que alimentan los presupuestos públicos que deberían atender la salud, la educación y el bienestar social en general. En los niveles locales y nacionales, esos presupuestos son definidos por gobiernos que todos quisiéramos que fueran elegidos democráticamente.”

(Grimson, 2012: 42)

Desde la conformación de territorios como Estados-Nación, las personas migrantes han sido rostros y cuerpos de políticas de Estado para poblar como fuerza de trabajo calificada y/o joven y facilitar políticamente un objeto/sujeto de persecución frente a las falencias que tiene desde siempre el sistema colonial-capitalista y sus distintas traducciones estatales. La Argentina, durante su conformación como tal, se ideó como país homogéneo y occidental, para lo cual, precisó poblar lugares con migrantes europeos calificados: mano de obra instruida, culturalizada, limpia de cuerpos indígenas-negrxs. Sin embargo, aunque el horizonte “civilizatorio” planeó una nación blanca-pomela<sup>26</sup>-europea-homogénea-calificada-instruida, la nación “real” se construyó a partir de fuerzas de trabajo migrante y no migrante “indeseadas” que, desde el comienzo, tensionaron y cuestionaron el lugar que les reservaron sus anfitriones: dentro del orden eco-

---

26 Maquinaria de opresión patriarcal, la intención *pomela* es deconstruir un enfoque racista para aprender-aprehender los cuerpos humanos de manera universal. La escuela como institución socializadora y constructora de sentidos contribuye a este enfoque universalista en apariencia. Desde la niñez “rellenar” las figuras humanas “universales” implica el color piel, pero ¿existe? No hay rellenos blancos o negros, sólo naranja. Esa construcción socializada en la escuela crea sentidos, imaginarios, representaciones e identificaciones; moldea un cuerpo universal y binarista, borrando o asimilando todo aquello que no es “color piel (naranja)” salvo para exponerlas como “negras” esclavas, sumisas, trabajadoras. Despersonalizando su condición humana. Sandra Condori, o Chana Mamani, indaga esta dimensión “pomela” en su potente poética de la hospitalidad (véase: <https://www.pagina12.com.ar/123281-lenguetazo-marron>; <https://www.pagina12.com.ar/127779-acabe>).

nómico pero por fuera de la comunidad política. Aún persiste en este siglo, y los debates que aquí analizamos en torno a la extensión de los derechos políticos de lxs migrantes lo atestiguan, una *meritocracia migrante* que vincula derechos con distintas exigencias de “utilidad para” y “compromiso con” el Estado anfitrión: “sí, se lo merecen porque aportan con sus impuestos”, “sí, se lo merecen porque sienten el país como propio”, “sí, podrían votar si viven 10 años ó 40 años”, “sí, se lo merecen si trabajan, aportan y se portan bien”.

Las personas migrantes siempre deben demostrar que son merecedoras de los derechos, incluso de derechos ya reconocidos en la ley. La situación se torna incluso más agresivamente meritocrática cuando se debate la posibilidad real de “integrar al migrante” en la comunidad política: “¿A usted le parece razonable que un migrante que acaba de llegar al país tenga la obligación de participar en una vida política que desconoce, no entiende y le resulta extraña?” (Testimonio investigadora del CONICET). La lógica del merecimiento supone una sociedad receptora soberana y capaz de mantener una clara separación entre nacionales y no nacionales, y donde la ciudadanía se derive sólo de la nacionalidad. Estas concepciones meritocráticas ubican a los migrantes en los márgenes de la democracia y por fuera de la ciudadanía.

Ahora bien, la presencia sostenida de poblaciones migrantes al interior de Estados democráticos, así como el reconocimiento de un conjunto de derechos con absoluta independencia de la nacionalidad de las personas (con base en los derechos humanos), no pueden más que poner en cuestión todo principio basado en el “merecimiento”. Cuando se asume que el orden social y político es una constelación, es decir, un conjunto de relaciones sobredeterminadas por la presencia de distintos elementos, la llegada de migrantes y su permanencia performan el orden común y lo transforman (quieran o no y sean conscientes

o no sus anfitriones). Las personas migrantes son parte de *hecho* de la comunidad política en la cual residen; la traducción democrática de esta constatación se evidencia claramente en la exigencia de los derechos políticos, como derechos estratégicos para la conquista y la protección de otros derechos (Penchaszadeh & Condori, 2017).

En el marco de movilizaciones, activismos y reclamos, por parte de diversos actores del movimiento social migrante, y con la voluntad política del gobierno del entonces presidente Néstor Kirchner, en 2004, se consolidó una nueva visión de la migración en la Argentina. Con la entrada en vigor de la Ley de Migraciones 25.871, se estableció que la migración es un “*derecho esencial e inalienable de la persona*” y se reconoció un conjunto amplio de derechos con absoluta independencia de la condición migratoria y documentaria de las personas. Este enfoque de la migración posicionó al Estado argentino a nivel regional en un lugar pionero en materia reconocimiento de derechos bajo los principios de igualdad y universalidad. No obstante, aunque la normativa se plasmó positivamente en algunas políticas públicas y se lograron inéditos avances, por ejemplo, en materia de regularización documentaria y eliminación de obstáculos para el acceso a la salud, la educación y a la justicia; las distintas inercias institucionales, las representaciones sociales y las prácticas efectivas, tanto al interior del Estado como a nivel de la sociedad civil, siguieron reproduciendo lógicas xenófobas y, en suma, exigencias meritocráticas<sup>27</sup>.

---

27 Los debates sobre la “reciprocidad” del país de origen del migrante se suma a la lista de requerimientos exigidos hoy para “validar” el acceso a derechos ya reconocidos por ley, en muchos casos como derechos universales. Para una crítica del principio de reciprocidad en base a un enfoque de los derechos políticos como derechos humanos se recomienda la

A fines de 2015 inicia el nuevo gobierno *Alianza Cambiemos* (integrada por los partidos Propuesta Republicana –PRO–, Coalición Cívica ARI y Unión Cívica Radical) que claramente construye narrativas y legisla criminalizando y deslegitimando los derechos adquiridos por la comunidad migrante. El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, que modifica aspectos clave de la Ley de Migraciones y de la Ley de Ciudadanía y Naturalización, es la coronación de un proceso largo de pervisión de espíritu hospitalario de los contratos de residencia y convivencia que se establecieron con la comunidad migrante (el cierre del programa de abordaje territorial, la decisión de crear un centro de detención para migrantes con el objetivo de “combatir” la irregularidad migratoria como si fuera un delito, la creación mediante el decreto 68 de una “Comisión Nacional de Fronteras” con una fuerte impronta securitaria y el aumento de los controles de permanencia y de allanamientos, fueron algunos de sus antecedentes). Este decreto busca reinscribir la irregularidad documentaria en la lista de delitos y avalar así la privación de la libertad y la expulsión de migrantes. A su vez, limita el acceso a la justicia (afectando el debido proceso mediante trámites exprés expulsión) y el derecho a migrar. Se pasa así por alto la responsabilidad del Estado frente a la regularización y su rol como garante de derechos.

Cabe destacar que estas disposiciones legales han sido acompañadas por constantes persecuciones y señalamientos que, desde los medios de comunicación, se van instalando en la mirada colectiva de la migración, disparando así los casos de discriminación y xenofobia en la cotidianidad social y en las instituciones.

---

lectura de *Los derechos políticos de extranjeros en España desde un enfoque de derechos humanos: La ilegitimidad del principio de reciprocidad* (Ceriani Cernadas, 2009).

A un nivel más administrativo, en 2018, el gobierno aumentó las tasas arancelarias, limitando el acceso a los papeles para migrantes en situaciones de vulnerabilidad social y económica y ha dilatado excesivamente la resolución de solicitudes de nuevos documentos o de cambios de categoría –lo que implica el aumento de la irregularidad documentaria–, quedando así los migrantes más expuestos a la criminalización y a la persecución policial<sup>28</sup>.

Entre mayo y junio de 2018, mientras se debatía el proyecto de voto migrante en la Legislatura, el gobierno de la CABA (este mismo gobierno que ha negado sistemáticamente al colectivo migrante los canales institucionales para manifestar sus reclamos y pedidos) reprimió brutalmente a ciudadanos extra-MERCOSUR, en su gran mayoría senegaleses, obligados a vivir de la venta ambulante por no tener los papeles que el mismo Estado se

---

28 No podemos dejar de señalar en este contexto que la comunidad migrante extra-MERCOSUR es la que mayores limitaciones enfrenta para regularizarse porque no aplican a ninguna de las categorías migratorias previstas, las tasas arancelarias son más altas, el acceso a la documentación requerida es más complicado y los tiempos de espera son mayores; esto se traduce en mayor irregularidad migratoria, informalidad laboral y, por lo tanto, mayor persecución institucional/policial; y todo esto a pesar de que gran parte de la comunidad extra-MERCOSUR es solicitante de refugio (comunidad haitiana y senegalesa). Sin documentación no hay reconocimiento de derechos, no hay acceso al trabajo digno y, a su vez, no hay control de las redes de trata y tráfico de personas. Sobre este tema en particular se recomienda la lectura del libro recientemente publicado *Territorios de control policial Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires* (Pita y Pacecca, 2018).

niega a otorgarles<sup>29</sup>. En este contexto adverso, y frente al avasallamiento de los derechos más elementales, algunas organizaciones de migrantes y de derechos humanos consideraron imperioso insistir en la necesidad de hacer lugar a estos cuerpos/rostros dentro de las instituciones políticas para canalizar sus demandas<sup>30</sup>. Pues no sólo se trata de ocupar las calles y llevar a cabo estrategias judiciales –herramientas clave de resistencia y de lucha–, también es necesario ocupar las instituciones representativas a través del ejercicio de los derechos políticos (en sentido amplio) para impedir o retrasar la retracción de los derechos conquistados: la democracia se da y se ha dado siempre *contra* el Estado y *en* el Estado.

Para sostener un sistema democrático, participativo y representativo en contextos globales es fundamental que la existencia política *de hecho* de las y los migrantes se traduzca en las instituciones políticas, es decir, que impacte en los lugares de decisión, pues como bien dice Hannah Arendt: “Nadie puede ser feliz sin participar en la vida pública. Nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública. Nadie, finalmente, puede ser feliz o

libre sin implicarse y formar parte del poder político” (1988: 78).

## Referencias bibliográficas

- Alfonso, A. (2017). El voto de los extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. De las normas a las prácticas. *Revista Temas de Antropología y Migración*. FFyL-UBA. Núm. 8, 69-90.
- Arendt, H. (1988). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Caggiano, S. (2011). Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones. Ponencia presentada en el *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo*. Quito, Ecuador.
- Ceriani Cernadas, P. (2009). *Los derechos políticos de extranjeros en España desde un enfoque de derechos humanos: La ilegitimidad del principio de reciprocidad*. En J. De Lucas y A. Solanes (Coords.). *La igualdad en los derechos: claves de la integración* (pp. 481-520). Madrid: Dykinson.
- Courtis, C. y Penchaszadeh, A. P. (2015). El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina. *Revista SAAP*. Vol. 9, Núm. 2, 375-394.
- De Lucas J. (2006). La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. Nº 13. Disponible en: <http://www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf>
- De Lucas, J. y AA.VV. (2008). *Informe: Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Fernández Bravo, E. (2013). Experiencias políticas de migrantes en países receptores: la construcción del ‘voto extranjero’ para el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en *II Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL, UBA. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-063/15>.

---

29 En este contexto se elaboró el siguiente comunicado conjunto para denunciar la violencia policial contra la comunidad senegalesa: <https://amnistia.org.ar/18154-2/>.

30 Desde 2016, frente a estas políticas securitistas, se han entretejido distintos espacios para actuar ante los retrocesos en materia de derechos. El Frente Argentina Migrante promovió distintas acciones en las calles y en la justicia en 2016. Luego, se crearon el Bloque de Trabajadorxs Migrantes y la Campaña “Migrar no es delito”, ambos espacios vienen llevando a cabo numerosas acciones en la actualidad. Algunos referentes de las organizaciones que integran estos espacios participaron en las distintas audiencias analizadas en este artículo.

- Fernández Bravo, E. (2017). Derechos políticos de las personas migrantes y políticas públicas. La implementación de la Ley 334 en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Temas de Antropología y Migración*. Núm. 8. 2016-2017, 91-119.
- Gargarella, R. (2012). Necesidad y procedimiento de la reforma legal. *Pensar en Derecho. Facultad de Derecho de la UBA*. Núm. 0, Año 1, 23-36.
- Graziano, F. (2017). *Pequeños juicios. Moralidades y derecho en la administración judicial para "menores" en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Grimson, A. (2011). Doce equívocos sobre las migraciones. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 233, 34-43.
- Grindle, M. (2000). *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Londres: John Hopkins University Press.
- Mateos, P. (2015). *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*. México D.F.: CIDE.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Modolo, V. (2012). *Derechos políticos de los extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio del voto*. En S. Novick. *Migraciones y políticas públicas* (pp. 63-88). Buenos Aires: Catálogos.
- Moro, J. y Rossi, J. (2014). Ganar derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. *Serie Documentos de trabajo 2*. Buenos Aires: IPPDH.
- Penchaszadeh, A. P. (2008). *Ciudadanos, nacionales, habitantes y extranjeros*. En M. I. Pacceca y S. Villavicencio (Comps.). *Perfilar la Nación Argentina* (pp. 239-252). Buenos Aires: Editorial del Puerto.
- Penchaszadeh, A. P. (2012). *Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?* En S. Novick (Ed.). *Migraciones y políticas públicas* (pp. 39-62). Buenos Aires: Catálogos.
- Penchaszadeh, A. P. (2015). Ciudadanos extranjeros. *Revista Migraciones Internacionales*. Núm. 28 (8). 243-248. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-89062015000100009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062015000100009)
- Penchaszadeh A. P y Courtis, C. (2016). Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización ¿variaciones posnacionales? *Colombia internacional*. Núm. 88, 159-182.
- Penchaszadeh, A. P. y Condori, S. (2017). Ciudadanía migrante en Argentina, ¿hecho o proyecto? *Revista Temas de Antropología y Migración*. Núm. 8, 26-40.
- Pita, M. V. y Pacecca, M. I. (2018). *Territorios de control policial Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Sassen, S. (2007). Los Estados no pueden escapar de sus propios transnacionalismos. *Revista Papeles*. Núm. 98, 141-148.

### Fuentes documentales

- Abrevaya, S. (2018). *Proyecto de Norma: Expediente\_1013\_2018*. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2018). *Proyecto de Norma: Expediente\_1180\_2018*. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- Ferraro, M. A. (2018). *Proyecto de Norma: Expediente\_527\_2018*. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Penacca, P. (2018). *Proyecto de Norma: Expediente\_1231\_2018*. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

### Normativa

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996). Recuperado el 13 de agosto de [www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=166](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166)
- Constitución de la Nación Argentina (1994). Recuperado el 13 de agosto de 2018 de ser-

vicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/0-4999/804/norma.htm

Decreto Nº 616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus modificatorias. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina Núm. 31898 del 06 de mayo de 2010. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=167004>

Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 70/2017. LEY Nº 25.871 - MODIFICACION. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina Núm. 33555 el 30 de enero de 2017. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de [www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/residencias/Decreto\\_70-2017.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf)

Decreto Nº 68/2017. Comisión nacional de fronteras. Creación. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina Núm. 33553 del 26 de enero de 2017. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=271198>

Ley Nº 104. Ley de Acceso a la Información (Modificada por la Ley Nº 5784) Publicado en el Boletín oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Núm. 5051 del 19 de enero de 2017. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de <http://cdh.defensoria.org.ar/2017/12/13/ley-5784-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-modificacion-a-la-ley-104/>

Ley Nº 334. Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros. Sancionada el 3 de febrero de 2000. Publicada en el Boletín oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (BOCBA) Núm. 1645 del 5 de marzo de 2003 Recuperado el 13 de agosto de 2018 de [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley-nd-334-registro-de-electoras-extranjeras-y-electores-extranjeros\\_0.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley-nd-334-registro-de-electoras-extranjeras-y-electores-extranjeros_0.pdf)

Ley Nº 1.777. Ley Orgánica de Comunas. Publicado en Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Núm. 2292 del 07 de octubre de 2005. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu)

gob.ar/areas/leg\_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu

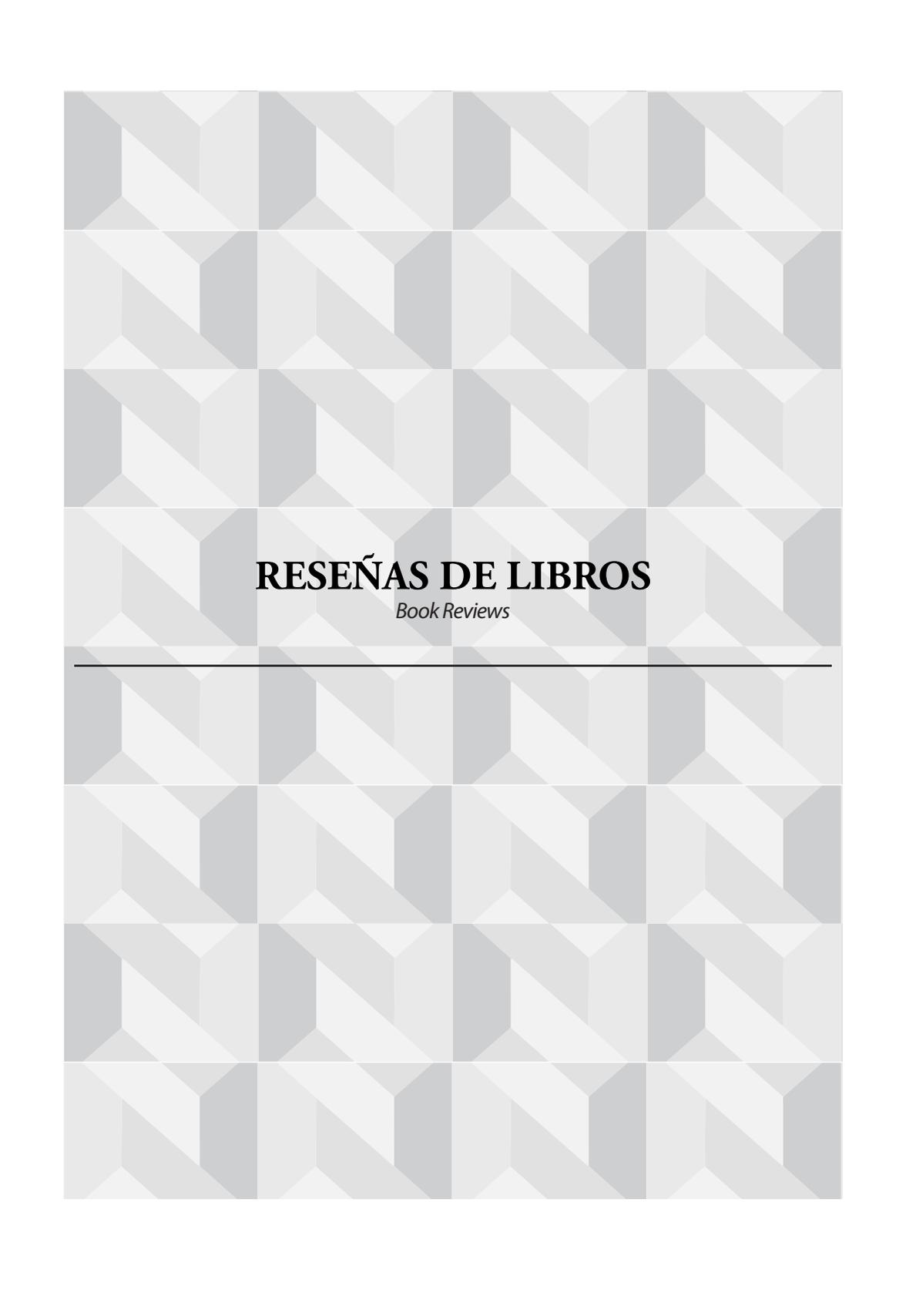
Ley Nº 3.574 Foros para la integración plena de los migrantes. Creación. Publicado en el Boletín oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Núm. 3541 el 10 de noviembre de 2010. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de [http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos\\_1.php?id=7&id2=239&id3=6108](http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_1.php?id=7&id2=239&id3=6108)

Ley Nº 25.871. Migraciones. Nuevo régimen legal. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina Núm. 30322 del 17 de diciembre de 2003. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=92016>

**Para citar este Artículo de investigación:**

Penchaszadeh, A. P., Rivadeneyra Palacios, L. y AA.VV. (2018). Debates actuales en torno al voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 165-190.



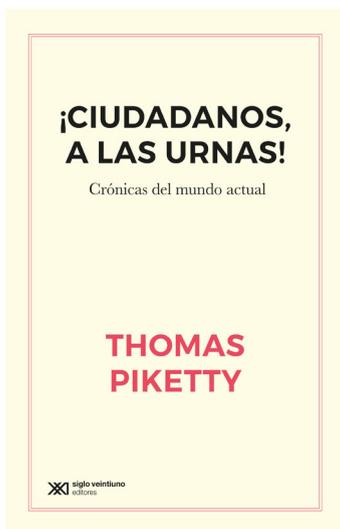


# **RESEÑAS DE LIBROS**

*Book Reviews*

---





## RESEÑA DE LIBROS

### *Book Reviews*

TÍTULO

# ¡Ciudadanos, a las urnas! *Crónicas del mundo actual.*

Thomas Piketty

Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2017.  
(1era Edición, 164 páginas. ISBN 978-987-629-762-2).  
*Thomas Piketty, Aux urnes, citoyens! Chroniques 2012-2016*  
Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2017, 164 pages.

**Por Marisela Valor Ayllón\***

**Fecha de Recepción:** 30 de junio 2018.

**Fecha de Aceptación:** 06 de julio de 2018.

**Palabras clave:** *Desigualdad, Capitalismo y Globalización.*

**Keywords:** *Inequality, Capitalism, Globalization.*

---

\* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México). Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Correo electrónico: valor.maris@gmail.com

Thomas Piketty es un economista francés reconocido por su rigurosidad académica y capacidad para divulgar la ciencia económica. Durante mayo del año 2014 a mayo 2017, los diarios *Libération* y *Le Monde*, publicaron sus reflexiones sobre el acontecer político. Es así como el libro ¡Ciudadanos, a las urnas! Crónicas del mundo actual, tiene como objetivo recopilar treinta y seis reflexiones estructuradas bajo tres ejes principales: Europa, Francia y el mundo.

La primera parte se titula: *Europa. Qué hay que aprender de las lecciones del pasado, y por qué los europeos no deberían olvidar cómo salieron de la crisis en la segunda posguerra*. Las doce crónicas que conforman este apartado pretenden reflexionar sobre la identidad europea y otorgar propuestas críticas para revertir el casi nulo crecimiento económico de la zona euro.

En primera instancia, el autor propone que las soluciones surjan desde un esquema de integración regional. Insiste en replantear y refundar democráticamente el Parlamento europeo para que, desde la unión política y los valores comunes, se retome el crecimiento económico y el progreso social. Para lograrlo, se necesita convocar a un diálogo democrático en donde se exponga empíricamente las condiciones de vida desiguales de la mayoría y permita construir acciones concretas para revertirlas.

En segunda instancia, se sugiere una reestructuración del poder en donde las decisiones de los Estados miembros se legitimen con base en la regla de la mayoría y no de unanimidad –como sucede actualmente–. Esto permitiría la construcción de un núcleo duro de países dispuestos a realizar acuerdos razonables, por ejemplo, en torno al pago de impuestos de las grandes empresas y, de esta manera, incidir en la política fiscal mejorando la distribución de la riqueza. El liderazgo francés sería crucial para reorientar la política europea y salir de las políticas de austeridad y endeudamiento.

En tercera instancia, Piketty demuestra que Europa es incapaz de crecer económicamente porque es un continente endeudado, sin embargo, argumenta que conociendo –y aplicando– algunos métodos que funcionaron en el pasado es posible retomar un camino de bienestar. El autor ejemplifica que en el año 1945 Alemania y Francia tenían deudas públicas del 200% del Producto Bruto Interno (PBI) –crisis mayor a la deuda actual de Grecia–, sin embargo, en cinco años lograron reducirlo a un 30% del PBI. El autor reitera que, para salir de la crisis, es necesario utilizar los métodos rápidos que funcionaron en el pasado, tales como: inflación, impuesto excepcional sobre capital privado, y, por supuesto, renegociación, moratorias e incluso anulaciones de la deuda, como sucedió en los Acuerdos de Londres de 1953, donde se eliminó gran parte de la deuda externa alemana.

Construir colectivamente estas propuestas se traduciría también en una mayor inversión en innovación, educación e infraestructura, lo cual sería beneficioso para las clases populares quienes, a su vez, tendrían mayor interés en defender el proyecto europeo –debido a que estaría al servicio de la actividad productiva, el bienestar social, el crecimiento económico y la creación de empleo– eliminando así los riesgos de explosión social, xenofobia y derechización que se comienzan a vislumbrar con mayor fuerza en el horizonte europeo.

Las crónicas son sensibles ante la crisis de refugiados. Demuestra que las políticas de austeridad provocaron una recaída de la actividad en el período 2011-2013, lo cual redujo, entre otras cuestiones, los flujos migratorios a Europa –de un millón de personas, a 400 mil por año entre 2010 y 2015–. Para que vuelva a ser un continente abierto y receptivo, se debe aplicar una política económica que deje atrás conservadurismos y egoísmos nacionales.

La segunda parte del texto está compuesta por diez crónicas que se unen bajo el título: *Francia. La urgencia de acabar con la hipocresía*

ante las desigualdades y aplicar soluciones progresistas. Este apartado tiene como objetivo exponer la situación particular de los ciudadanos franceses con respecto al empleo y la desigualdad económica.

En primer lugar, Piketty documenta el crecimiento del desempleo en Francia a partir de la crisis global de 2008 —de 2.1 millones de solicitantes de empleo de categoría, a 3.5 millones en el año 2016—. Asimismo, las consecuencias de las políticas de austeridad, desindustrialización y precarización laboral pueden observarse en el aumento de votos para la extrema derecha —en algunas regiones francesas teniendo máximos de 40% de votos—.

Para hacerle frente a este contexto complejo, y a la caída de la actividad productiva en Francia, el autor propone dos cuestiones: la primera, consiste en restringir las contrataciones precarias y temporales a casos justificados y que la norma sean los contratos indeterminados con derechos sociales. La segunda cuestión sería realizar reformas progresistas que impliquen inversiones masivas en educación, jubilación, salud y democracia social. Esto se podría lograr, en primer lugar, reduciendo los aportes patronales que gravan el salario en Francia y construyendo, al mismo tiempo, una contribución social generalizada (CSG) progresiva gravando “de la misma manera todos los ingresos (salarios del sector privado, sueldos del sector público, pensiones y jubilaciones, rentas patrimoniales) con una escala progresiva en función del nivel de ingreso global” (Piketty, 2017: 68).

En segundo lugar, el autor considera necesario repensar el impuesto al patrimonio que la derecha pretende eliminar. Propone que la recaudación patrimonial no consista exclusivamente en el impuesto sobre la fortuna (ISF) —que recauda solo cinco mil millones de euros y no es del todo transparente—, sino que incluya el impuesto a los bienes inmuebles —que recauda 25 mil millones de euros—. Teniendo un impuesto unificado y progresivo sobre el

patrimonio neto aliviaría la carga fiscal de quienes tienen menos recursos y permitiría la movilidad del patrimonio.

El último eje del libro se conforma de catorce crónicas y tiene como título: *El Mundo. Por otra globalización*. La premisa principal es que la prosperidad económica del poder privado no le ha permitido al poder público lograr que los principales beneficiados por la globalización tributen una cuota justa, lo cual contribuye a la imposibilidad económica de mejorar las condiciones de vida de las clases populares.

Piketty reflexiona indistintamente sobre Hong Kong, México, Sudáfrica, los Estados Unidos de América, India o la región del Medio Oriente y aboga por un cambio mundial en la manera en la que se distribuye la riqueza, sin dejar de lado el daño al medio ambiente que ha causado el sistema capitalista.

En este modelo de globalización, los patrimonios privados han prosperado debido a múltiples causas las cuales son enunciadas por Piketty (2017: 163): alzas en los precios en el sector inmobiliario debido a la concentración de la población en las grandes ciudades, privatización de activos públicos, crecimiento de deudas administradas por privados y un sistema legal favorable que permite evadir impuestos.

En algunos países, la respuesta política ha sido el populismo que “no es otra cosa que una respuesta confusa (pero legítima) a la sensación de abandono de las clases populares de los países desarrollados ante la globalización y el auge de las desigualdades” (Piketty, 2017: 95-96). Para mejorar la vida de las clases populares en un escenario globalizado, propone que las alternativas y esfuerzos populistas sean de carácter internacional para hacerle frente a los proyectos xenófobos y nacionalistas que están surgiendo en todo el mundo.

En suma, quien lea las treinta y seis crónicas de Piketty podrá acceder a datos concretos y claves críticas que le permitan interpretar con mayor detalle el contexto actual, donde

la desigualdad económica y social derivada del sistema capitalista va en aumento.

El autor intenta así democratizar el conocimiento económico y lo vincula con la política, con los reclamos que surgen en las calles y con lo cotidiano que vive la mayoría de la población: empleos precarios, impuestos elevados pero una clara disminución de la calidad en los servicios públicos, el surgimiento de gobiernos de derecha y el aumento de la discriminación social, racial y religiosa.

El propósito de la obra es cuestionar al poder y darle herramientas a la ciudadanía para que relacione su condición individual con la colectiva. La esperanza de un proyecto común se encuentra en las y los votantes comprometidos con un cambio solidario y democrático.



## RESEÑA DE LIBRO

### Book Reviews

TÍTULO

## Repensar los derechos humanos para una sociedad globalizada.

OTERO LEÓN, Lourdes, PÉREZ RODRÍGUEZ, Cristina, FERRARI NIETO, Enrique y ENRÍQUEZ SÁNCHEZ, José María.

Ediciones Universidad de Valladolid, Madrid, 2016.

(1era Edición, 199 páginas, ISBN 978-84-8448-888-0)

Lourdes Otero León, Cristina Pérez Rodríguez, Enrique Ferrari Nieto y José María Enríquez Sánchez, *Rethink the human rights for one global society*, Ediciones Universidad de Valladolid, Madrid, 2016, 199 pages.

Por Leandro Omar El Eter\*

**Fecha de Recepción:** 08 de enero de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 02 de julio de 2018.

**Palabras clave:** *Derecho, Humano, Libertades.*

**Keywords:** *Law, Human, Liberties.*

---

\* Abogado por la Universidad del Norte Santo Tomas de Aquino. Especialista en Educación en Derechos Humanos y Especialista en Educación y Tic. Correo electrónico: leandroeleter@yahoo.com.ar

La obra "*Repensar los derechos humanos para una sociedad globalizada*" muestra una visión completa de la historia y de la evolución de los derechos humanos y cómo estos derechos universales han sido incorporados en la educación. De la misma manera, expone, de una forma muy clara y ordenada, la resistencia que hubo para que exista un verdadero reconocimiento de los derechos humanos y una protección legal que garantice el goce de los mismos. Surge la importancia del "papel del conocimiento en la planificación del desarrollo" dado que el propósito y sentido de la obra no sólo está centrado en conocer los derechos humanos desde una perspectiva legal, sino también en entender como el conjunto de conocimientos en materia de derechos humanos es necesario que se promueva en la escuela y, para ello, los autores explican la importancia de que la escuela no desconozca la existencia de estos derechos sino que los promueva y enseñe a los alumnos la importancia del aprendizaje de la dignidad humana y de los valores centrales que deben existir en toda sociedad. De la misma forma, el libro reseñado, explica, en reiteradas oportunidades, la importancia de las políticas públicas y del rol del estado en la promoción y en la educación en derechos humanos y destacan la necesidad de una política regional para una concientización social.

Desde una perspectiva evaluativa, la obra tiene estilo de escritura muy sencillo y comprensivo, abordando nociones centrales de los derechos humanos. Utiliza un vocabulario muy específico del derecho, de la filosofía y de la educación. Se emplean ideas concretas y fácilmente entendibles y se citan, de manera bastante frecuente, normas jurídicas que ayudan a entender con un fundamento más objetivo las descripciones acerca de la historia de los derechos humanos y el fundamento y sustento de su existencia. Es una obra de poca extensión, pero que contiene un mensaje concreto. Cuando el lector culmina su lectura, adquiere un conocimiento preciso del significa-

do de los derechos humanos y de su aplicación práctica.

En cuanto a las contribuciones que realiza este trabajo, existen grandes aportes al derecho y a la educación que son los ejes centrales y primordiales sobre los que asienta la obra. Si bien las dos primeras partes comprenden la historia de los derechos humanos, sus conceptualizaciones y sus campos de acción, la tercera parte utiliza como marco teórico la primera y segunda parte para explicar cómo se puede fomentar la educación en derechos humanos en el ámbito áulico y qué políticas debe emplear el Estado para cumplir dicho propósito. De esta manera, puede inferirse que existe una gran contribución al derecho y sobre todo en materia legal y jurisprudencial y, de la misma manera, existe un gran aporte a la educación porque se expone, con palabras nítidas y justas, de qué manera los derechos humanos pueden ser aplicados y promovidos en la educación y, sobre todo, teniendo en cuenta de que se trata de derechos que son inherentes a la condición y a la naturaleza humana. Por ende, su aprendizaje y su conocimiento deben ser una política de Estado y la escuela debe incentivar por medio de la construcción del conocimiento su aprendizaje.

Los autores explican que el estudio de los derechos humanos es reciente, al margen de que han existido desde los comienzos de la humanidad, y su mirada desde el punto de vista académico permitió entender que los derechos humanos necesitan un tratamiento como una disciplina independiente y autónoma dada su importancia y su trascendencia a nivel universal. En este sentido, existe una tendencia en las universidades de independizar a los derechos humanos como disciplina específica.

Desde un enfoque jurídico, existen grandes aportes de la obra tales como la mención de tratados internacionales como la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* y su relación con la revolución francesa de 1789, hito universal para que los derechos hu-

manos comenzaran a ser reconocidos (el lema de la revolución francesa “libertad, igualdad y fraternidad” deja en evidencia su reconocimiento y su relevancia) y la Declaración del Pueblo trabajador y explotado que garantiza los derechos de los trabajadores dado que durante un largo periodo de tiempo fueron avasallados y vulnerados. De la misma manera y siguiendo con los aportes en materia de derecho, se hace mención y se explica el papel que tuvo la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el reconocimiento de los derechos humanos. Tal es el ejemplo de los derechos sociales, económicos, culturales y de las libertades políticas. Se explica que la aparición de la ONU obedece a motivos vinculados con el fomento de la paz mundial luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial donde se había vulnerado los derechos y las libertades fundamentales de las personas.

Desde un enfoque pedagógico, la tercera parte de la obra realiza aportes en materia de educación y se hace hincapié en la forma de enseñar los derechos humanos, en la didáctica específica, en la función formadora de la escuela y en la enseñanza por medio de la palabra y del ejemplo.

El tema central de la obra es la “evolución de los derechos humanos, su razón de ser y su incorporación en la educación” y el problema central es cómo se puede lograr que se incorporen los derechos humanos en la educación y en la conciencia colectiva. De la misma forma, se destaca constantemente el rol y el papel de la educación como promotora y facilitadora del aprendizaje y del conocimiento de los derechos humanos.

La obra va dirigida a lectores con formación jurídica y a lectores con formación pedagógica y didáctica (docentes). Si bien posee contenido jurídico, el mismo se encuentra abordado con palabras sencillas a fin de facilitar la lectura a aquellas personas que no tengan una profesión jurídica y es de real importancia para los educadores porque explica

una forma diferente de enseñar que respeta los lineamientos de enseñanza del siglo XXI. Al mismo tiempo, los autores muestran una forma distinta de pensar las políticas de Estado dándole un enfoque primordial a la educación como campo de desarrollo, de crecimiento y de fortalecimiento de cualquier nación.

En cuanto a la estructura de la obra, la misma tiene la siguiente estructura:

El prólogo: “La actualidad del discurso sobre los Derechos Humanos” donde se realiza una breve descripción del papel que tienen los derechos humanos en la actualidad y cómo las normas fueron reconociendo derechos de estas características tales como el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la salud.

La primera parte: “Historia y fundamento de los Derechos Humanos”. La misma explica cómo han ido evolucionando los derechos humanos a lo largo de la historia. Se abordan hechos que sucedieron desde la Edad Antigua hasta la actualidad y cómo hubo un “desconocimiento intencional” por parte del Estado y de la sociedad del resguardo de la dignidad de la persona. También se analiza cómo, en la actualidad, existen normas que protegen dichos derechos, remedios y recursos para restablecerlos en caso de que haya violaciones o vulneraciones de derechos.

La segunda parte: “El sentido propio de los Derechos Humanos”. En este momento de la obra se abordan las conceptualizaciones de los derechos humanos y el rol de las Naciones Unidas en el reconocimiento y protección de los derechos humanos. Asimismo, se analizan derechos en particular, tales como el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la dignidad.

La tercera parte: “Derechos Humanos y educación”. Desde el punto de vista pedagógico, teniendo presente el marco teórico de la primera y la segunda parte, se aborda la educación en derechos humanos y cómo se puede aplicar en el aula con herramientas e instru-

mentos que sean lo suficientemente idóneos que permitan a los alumnos entender la noción de derechos humanos y la importancia de su aplicación práctica.

La obra tiene una bibliografía comentada con breves anotaciones que hacen mención y referencias de los aportes más significativos de la misma en relación con el libro reseñado. Dichas anotaciones son de gran ayuda para el lector para que realice comparaciones y relaciones logrando entender, con mayor solvencia, cuáles fueron las referencias de los autores.

El libro reseñado tiene relación con otros libros sobre el mismo tema, tales como Magendzo Abraham (2006). *Educación en Derechos Humanos: un desafío para los docentes de hoy*. 1° edición, Chile: Enfoques Pedagógicos; y, De La Pienda, Jesús Avelino (2006). *Persona, Derechos Humanos y Educación*. 1° edición, Asturias: Universidad de Oviedo. Puntualmente, estas obras hacen una gran contribución con el libro reseñado, principalmente en la tercera parte porque explica cómo se vinculan los derechos humanos con la educación. Pero a diferencia del libro reseñado, estas obras mencionadas abordan los derechos humanos exclusivamente desde el enfoque de la educación, por el contrario, "*Repensar los derechos humanos para una sociedad globalizada*" aborda temáticas jurídicas y pedagógicas por dicha razón, a nuestro entender, tiene un enfoque más amplio y más completo.

En cuanto al contexto histórico, el libro es reciente y con una temática de mucha actualidad. Los autores son de origen español y, en este sentido, es importante señalar que existen innumerables autores españoles que hacen aportes y contribuciones en relación a los derechos humanos y son citados en la bibliografía del libro reseñado. Sin embargo, esta obra se caracteriza por vincular a los derechos humanos con la educación (a diferencia de muchas bibliografías que tiene un enfoque específicamente jurídico). Por otra parte, no es casualidad que se elija la temática de los dere-

chos humanos toda vez que en la época actual es un tema que tiene mucha trascendencia y difusión, máxime si existe una tendencia a nivel legal de que existan innumerables leyes que protejan derechos de estas características.

En conclusión, la obra reseñada es corta pero concisa. Tiene una estructura con temáticas que se encuentran bien ordenadas y estructuradas. Por su parte, la lectura es bastante amena y agradable para el lector. En cuanto al contenido en sí, es una obra que tiene un enfoque que no es habitual ya que realiza un análisis minucioso de las normas jurídicas que protegen los derechos humanos y, posteriormente, vincula dichas normas y derechos con la educación, permitiendo así a los docentes obtener herramientas e instrumentos que le permitan enseñar los derechos y las libertades humanas de una forma amena y ceñida a las necesidades de la escuela actual.



## RESEÑA DE LIBRO

### *Book Reviews*

TÍTULO

## **Burocracias estatales.**

***Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX).***

**Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (Editores).**

Prohistoria Ediciones, Rosario, 2017.

1ª de., 222 páginas, ISBN 978-987-3864-56-8

Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (Editores). *State bureaucracies. Problems, approaches and case studies in Argentina (between the 19th and 20th century)*. Prohistoria Ediciones, Rosario, 2017, 222 pages.

**Por Fausto Gabriel Ferreyra\***

**Fecha de Recepción:** 16 de enero de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 02 de julio de 2018.

**Palabras clave:** *Burocracia, Estado, Políticas Públicas.*

**Keywords:** *Bureaucracy, State, Public Policy.*

---

\* Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes. Maestrando en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, donde actualmente es becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: faustoferryra@gmail.com

La comprensión del Estado como un escenario que delimita variadas interacciones entre sus compartimentos, donde suceden diversos procesos socio-históricos entrecruzados por lógicas profesionales, de género o clase, y sobre el que influyen conocimientos, intereses y acciones de actores externos a su andamiaje formal, ha nutrido en los últimos años a una vasta gama de investigaciones provenientes de distintas disciplinas y puntos geográficos. Este prisma es el que aún el conjunto heterogéneo de trabajos reunidos en la compilación editada por María Silvia Di Liscia y Germán Soprano.

A partir de estudios de caso, circunscriptos sobre temporalidades y ámbitos espaciales diversos, las investigaciones abordan fenómenos relativos a la burocracia pública, cuerpo de individuos jerárquicamente situados bajo la observancia de reglas racionales y deberes objetivos, portador de legitimidad dada su condición calificada y efector de las disposiciones estatales. Sus procesos específicos de surgimiento y expansión, contradicciones internas y porosidades frente a agencias exteriores, la potencia relativa de sus normas, la capacitación de sus funcionarios y la circulación de saberes específicos y expertos nominables, conforman el extenso mapa de inquietudes que motivan a las producciones historiográficas aquí presentadas.

En este sentido, además de proponer perspectivas teórico-metodológicas, exponer consideraciones conceptuales y demarcar algunos nudos problemáticos, líneas de investigación y herramientas analíticas para la indagación en torno a las estructuras y fenómenos burocráticos, el libro ahonda de manera perspicaz sobre una multiplicidad de sucesos históricos inherentes a la trama interna del Estado argentino. Por medio de su lectura, por cierto, amena a la vez que instructiva, se hacen evidentes algunas preocupaciones que permiten segmentar a los escritos que conforman esta colección.

Por un lado, ubicamos al trabajo de Stella Cornelis quien se detiene sobre las vicisitu-

des de la génesis y desarrollo de la plataforma administrativa del Territorio Nacional de La Pampa entre fines del siglo XIX hasta mediados del XX, y las conflictivas relaciones mantenidas con otras unidades estatales por el acceso a partidas presupuestarias y capital humano. El aporte de la autora sobre esta dimensión analítica permite reflexionar en torno a los obstáculos inherentes al proceso de surgimiento de nuevas estructuras burocráticas. A su vez, la problematización del poder determinante de las normas y las disposiciones del Estado por sobre los agentes que en su marco operan, da lugar a indagaciones que advierten sus limitaciones en espacios particulares donde se expresan grados de autonomía en el accionar público. En esta línea, Di Liscia se sumerge en las prácticas burocráticas involucradas en la administración del ingreso de inmigrantes entre fines del siglo XIX y principios del XX, develando el modo en que las pretensiones estatales de selección del material humano se vieron sistemáticamente limitadas por el proceder discrecional y variable de los funcionarios de la Dirección Nacional de Inmigración. Asimismo, María José Billorou repara en la caracterización de las formas de interacción estamental entre inspectores y maestras en La Pampa territorialiana a comienzos del siglo pasado, en pos de comprender los mecanismos formulados por el Estado para acotar el grado de autonomía de los agentes encargados de la concreción de la política, en este caso, educativa.

Por otra parte, también es recurrente la focalización en la relación mantenida entre el ámbito estatal y las instancias de producción de conocimiento, que se materializa en el concurso de saberes y profesionales. Las experiencias de capacitación llevadas adelante por distintas escuelas de Salud Pública durante y después del peronismo permiten a Carolina Biernat y a Karina Ramacciotti analizar el modo en que el poder público intervino activamente, aunque en diálogo continuo

con juicios de otras instituciones educativas, exhortaciones internacionales y voluntades corporativas, en la definición de un nuevo campo de *expertise* médica, funcional a sus requerimientos de recursos humanos para el entramado estatal. En la misma orientación, Osvaldo Graciano expone el modo en que la demanda, por parte del Ministerio de Agricultura de la Nación, de técnicas que mejorasen la producción de cereales, promovió el surgimiento de distintos centros universitarios de investigación especializados en genética vegetal durante la década de 1920.

Finalmente, la permeabilidad de las burocracias ante actores y contextos ajenos al Estado atrae la atención de otro grupo de trabajos. Ana Virginia Persello, que aborda la corta y fluctuante existencia de la Comisión de Control de Cambios durante la década de 1930, a través de la revisión de sus acciones y la examinación de su composición, muestra las susceptibilidades del organismo ante la variación del contexto económico o la injerencia directa de intereses privados. Del mismo modo, el texto de Soprano describe la influencia ejercida por los marcos políticos sobre las dinámicas y lógicas de desarrollo de las carreras profesionales de los generales de las Fuerzas Armadas en los años posteriores a la última dictadura cívico-militar.

En suma, esta obra advierte sobre los interrogantes y perspectivas que orientan la atención de quienes investigan las burocracias estatales en la actualidad tornándose, así, en un suministro imprescindible para aquel que busca iniciarse en dicho terreno. Si bien resta establecer un diálogo más profuso entre los distintos aportes en busca de trazos que permitan abstraer características y procesos burocráticos comunes a las distintas esferas de la trama estatal argentina, la presente compilación sin lugar a duda evidencia la consolidación de un campo de conocimiento prometedor que congrega a académicos de distintas latitudes y disciplinas motivados por comprender aquello

que sucede hacia el interior de esa arena que es el Estado.



## Sobre los Autores

### Note on Contributors

**BELÉN ARENAS ARCE** es estudiante avanzada de la Carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó el Diploma Superior en Gestión y Comunicación Cultural en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Actualmente, cursa el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas en la misma institución. En danza se forma con Eugenia Estévez y Marie Bardet (filosofía y danza). En 2014 realizó junto al Grupo de estudio y práctica en improvisación (GEPI) un entramado teórico entre prácticas de improvisación y la filosofía de Spinoza. Forma parte del equipo de Residencias Brote, en CC Paco Uroondo, donde se desempeña como asistente teórica. Es redactora en las revistas especializadas *LABRA* y *Segunda, Cuadernos de danza*. Es parte del colectivo de traducción y producción teórica desde la danza *Notaciones Abisales*. Forma parte del equipo del área de danza del Centro Cultural de la Cooperación. Es miembro del Proyecto de Voluntariado Universitario: “Migrantes y Economía Social”, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018) de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes.

**JORGE ARGÜELLO** es Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Ha sido Concejal, Convencional constituyente y Legislador de la Ciudad de Buenos Aires. Dos veces Diputado de la Nación. Embajador de la Argentina ante las Naciones Unidas, los Estados Unidos y Portugal. Actualmente, se desempeña como Secretario de Estado para la Cuestión Malvinas de la provincia de Tierra

de Fuego. Autor de varios libros: *Buenos Aires, autónoma y descentralizada* (Editorial de Belgrano), *Diálogos sobre Europa. Crisis del euro y recuperación del pensamiento crítico* (Capital Intelectual CI), *Historia Urgente de Estados Unidos* (CI) y *¿Quién gobierna el mundo? El rol del G20 en el nuevo orden mundial* (CI). En la actualidad, preside la Fundación Embajada Abierta y es Director de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

**NICOLÁS COMINI** es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTrF) y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL).

**SANDRA CONDORI MAMANI** es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Egresada del “Curso Internacional de Políticas Públicas en Derechos Humanos” (IPPDH-MERCOSUR). Finalizó el posgrado “Especialización de Migración y Asilo con perspectiva en Derechos Humanos” en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Actualmente, integra el observatorio para las Migraciones Región Sur de la Red Nacional de Migrantes en Argentina y coordina la Campaña “Amor Migrante”. Es autora de las ponencias “Experiencia desde una organización social de base, prácticas profesionales y el Trabajo Social”; “Deshaciendo la trama. Experiencia desde la Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs”, y “Conformación como Sujeto Colectivo Político: experiencia en CABA”, entre otras. Es miembro del Proyecto de Voluntariado Universitario: “Migrantes y Economía Social”, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Ai-

res (UBA) y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018) de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes.

**MELISA DECIANCIO** es Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Su tesis doctoral se tituló: *Las Relaciones Internacionales: la construcción de una historia de la disciplina en la Argentina* (dirigida por Diana Tussie y co-dirigida por Paula Bruno). Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (2010) por la FLACSO Sede Argentina y la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria Pos-Doctoral del CONICET. Actualmente es la Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO Sede Argentina. Asimismo, se desempeña como docente en FLACSO, UBA, USAL y UDELAR.

**LEANDRO OMAR EL ETER** es Procurador, Abogado y Mediador por la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino de San Miguel de Tucumán, provincia de Tucumán. Especialista en Educación en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Tucumán y Especialista docente en Educación TIC por el Ministerio de Educación de la Nación. Actualmente cursa la Maestría en Derecho Privado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la carrera de Doctorado en Ciencias Jurídicas en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina (UCA). Es docente de la asignatura *Teorías Económicas y Economía Política* de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino y docente de la asignatura *Derecho Comercial* en el Instituto de Educación Superior Graneros.

**FAUSTO GABRIEL FERREYRA** es Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y maestrando en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, donde actualmente es becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Sus estudios se focalizan en las políticas de drogas y las dependencias públicas que las ejecutan en la Argentina contemporánea.

**GASTÓN FULQUET** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Investigador principal, docente y coordinador académico del *Global Studies Programme* en FLACSO, Sede Argentina. Se formó en relaciones internacionales y en proceso de integración regional. También es coordinador regional del Programa Corredor Azul en Fundación Humedales/Wetlands International LAC. Sus temas de interés son la integración regional, la gobernanza global, la economía política internacional y la política ambiental.

**TOMÁS GONZÁLEZ BERGEZ** es Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (UCA), con participación en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po, París. Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría/Escuela en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL). Asimismo, participa como investigador del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), de la misma Universidad. Prestó asistencia en diversos grupos de investigación en temáticas de Relaciones Internacionales. Cuenta con publicaciones de artículos académicos relativos a dicha disciplina.

**MIRTA LACIAR** es Magister en Legislación de Recursos Naturales, Especialización en Derecho de la Integración y MERCOSUR por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Abogada por la Facultad de Derecho de la misma institución. Coordinadora Nacional del Subgrupo de Trabajo 6 de Medio Ambiente del MERCOSUR por Argentina desde el 2000 a la fecha e integrante de la delegación Argentina en negociaciones ambientales regionales y multilaterales por el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Ejerce la docencia en postgrado en universidades nacionales: Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y en numerosas universidades en el exterior. Ha publicado en libros, revistas especializadas y medios de prensa.

**PABLO J. LÓPEZ** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la UBA y Especialista en Mercado de Capitales (MERVAL - UBA). Actualmente, se desempeña como Director del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica en la Universidad Nacional de José C. Paz. Además, es profesor Adjunto Regular de Macroeconomía y profesor Adjunto Regular de Microeconomía en la UBA y profesor Titular de Introducción a la Economía en la Universidad Nacional de José C. Paz. Fue profesor en diversas universidades públicas y privadas en cursos de grado y de posgrado. Ha publicado artículos en revistas especializadas y capítulos de libros en temas vinculados a la problemática del desarrollo económico en la Argentina y América Latina, especialmente en temas de financiamiento y endeudamiento. En el sector público, se desempeñó como Director Nacional de Política Macroeconómica (Ministerio de Economía), como Director del BCRA y fue Secretario de Finanzas de la Nación (2013-2015).

**YASMÍN MALAGÓN CUEVAS** es Licenciada en educación básica con énfasis en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia). Cursa actualmente la Maestría en Antropología Social de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, integra el observatorio para las Migraciones Región Sur de la Red Nacional de Migrantes en Argentina. Se desempeña como coordinadora del área de proyectos y capacitación en la Red de Migrantes y Refugiados en Argentina y coordinadora del área técnica del Departamento de Trabajadorxs Migrantes y Refugiadxs en la CTA. Aborda temáticas referidas a Educación, Migración, Refugio y Derechos Humanos. Es miembro del Proyecto de Voluntariado Universitario “Migrantes y Economía Social”, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018) de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes.

**LEANDRO MORGENFELD** es Profesor y Licenciado en Historia, Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas, y Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). En 2013 culminó el Posdoctorado en Ciencias Sociales y Humanas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Se desempeña como docente de grado y/o posgrado en las Facultades Ciencias Sociales, Filosofía y Letras y Ciencias Económicas de esa universidad y dictó en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación el seminario de posgrado “Historia de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos (1880-2010)”. Es Investigador Adjunto del CONICET, radicado en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). Participa en distintos grupos de investigación, co-coordina el GT-CLACSO: “Estudios sobre Estados Unidos”, y actualmente

dirige el Proyecto UBACyT 2018-2020: “Política exterior, inserción económica internacional y movilización popular (1966-2016)”. Su primer libro fue *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (2006). Compiló *El Mercosur en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. En 2011, publicó como autor *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*, en 2012, *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos* y en 2018 *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Escribió numerosos capítulos de libro, artículos y reseñas bibliográficas, publicados en revistas académicas de Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Colombia, Cuba, España, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y Panamá. Participa regularmente analizando las relaciones interamericanas en publicaciones periódicas, radios y programas de televisión. Recibió el Premio de Ensayos Haydée Santamaría, otorgado por la Casa de las Américas y CLACSO, en La Habana, el 12 octubre de 2017. Dirige la página: [www.vecinosenconflicto.com](http://www.vecinosenconflicto.com)

**CECILIA NAHÓN** es Economista por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Desarrollo de la Escuela de Economía de Londres (LSE). Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Comenzó su actividad política y su trabajo académico en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) durante la década del noventa. Luego, seguirían años de formación, investigación y docencia en la FLACSO Sede Argentina y en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Formó parte de la Cancillería Argentina por cinco años (2011-2015), representando al país como Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Embajadora en los Estados Unidos y Sherpa ante el G20. Actualmente, dicta clases en la Escuela de Asuntos Internacionales de la Ame-

rican University en Washington, DC, y dirige el programa educativo: “Modelo G20” en dicha universidad.

**MARÍA ELENA NOGUEIRA** es Licenciada en Ciencia Política con orientación en Análisis Político por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente, se desempeña como Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y como Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra de Estructura Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Sus áreas de interés e investigación son: Políticas Públicas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y Cuestiones ambientales en materia de políticas públicas.

**ANA PAULA PENCHASZADEH** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctora en Filosofía de la Université Paris 8, Francia. Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) y como profesora de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Aborda temáticas vinculadas con la extranjería, la hospitalidad y las migraciones desde una perspectiva política práctica y teórica. Entre los proyectos de investigación en

curso que dirige, caben mencionar: el Proyecto PICT: “Potencia práctica del pensamiento político posfundacional. Claves para la comprensión de distintas figuras de la alteridad en el mundo contemporáneo”, CONICET-IIGG/FCS/UBA (Programación 2017-2020, Préstamo BID) y el Proyecto de Voluntariado Universitario: “Migrantes y Economía Social”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) y Red de Refugiadxs y “Migrantes y Economía Social”, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018) de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes.

### **LOURDES RIVADENEYRA PALACIOS**

es activa militante por la ciudadanía plena y la construcción de sujetos políticos de la comunidad de migrantes y refugiadxs en la Argentina. Docente, activista y coordinadora nacional de la Red de Migrantes y Refugiados en la Argentina, del Frente Patria Migrante y directora nacional del Departamento de Trabajadorxs Migrantes y Refugiadxs de la CTA. Llega a la Argentina en el año 1993 e inicia una lucha activa contra la discriminación, la xenofobia y el racismo que vive la comunidad migrante en las zonas más vulnerables de la ciudad y el país. Ha participado en múltiples congresos, foros, investigaciones y proyectos de intervención con la comunidad migrante de diferentes nacionalidades. Fue una aportante fundamental en la construcción de la Ley de migraciones 25.871 y participó en la creación de las plataformas de MERCOSUR y UNASUR.

**JOANNA SANDER** es Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Finalizó el posgrado “Especialización de Migración y Asilo con perspectiva en Derechos Humanos” en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), y la Diplomatura en “Migrantes y Protección de

Refugiados” de la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata al doctorado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), en el marco del proyecto UBACyT: “De la ciudadanía universal a las ciudadanía locales: procesos de ciudadanía/desciudadanización y re-ciudadanización en contextos urbanos y periurbanos contemporáneos desde una perspectiva etnográfica”. Su tema de investigación versa sobre el cruce de la antropología de la ciudadanía y el acceso a los derechos políticos de los migrantes residentes en la Ciudad de Buenos Aires. Integra el Equipo Migraciones del Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (SEUBE – FFyL), el Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (IIGG - FSOC) y el Proyecto de Voluntariado Universitario: “Migrantes y Economía Social”, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018) de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes.

**HELOÍSA SCHNEIDER** es Ingeniero agrónoma. Máster en asentamientos humanos y medio ambiente. Diplomada en estudios superiores en ingeniería ambiental. Asesora en sustentabilidad y cambio climático. Experta en financiamiento para el clima. Ha desarrollado su carrera en el sector privado (Price y KPMG) y en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas. Profesora de la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina y de la Maestría en Mecanismos de Desarrollo Limpio y Eficiencia Energética de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

**DIANA TUSSIE** es Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Di-

rige la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Dentro del campo de las Relaciones Internacionales trabajó sobre desarrollo y negociaciones comerciales, organismos económicos internacionales, regionalismo, el proceso de cumbres presidenciales. Su contribución más reciente desarrolla el concepto de Regionalismo Post-Hegemónico (con Pía Riggiozzi). En el año 2017, recibió el premio Académica Distinguida del Sur Global de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA).

**MARISELA VALOR AYLLÓN** es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACyT) en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Cuenta con especialidades en Seguridad y Defensa Nacionales (FCPyS-UNAM), Sistemas Complejos e Interdisciplina (CEIICH-UNAM), Campañas electorales y análisis de discursos políticos (IIS-UNAM) y género (ONU-INMUJERES). Sus temas de interés son: las teorías del desarrollo, estructuras económicas y feminismos.

**DAIANA YOVAN** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y cursante de la Especialización en Migración y Asilo en la misma Universidad. Se desempeña como investigadora becaria del Programa de Migración y Asilo del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa en el proyecto: ¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a

los procedimientos de expulsión y detención, dirigido por Pablo Ceriani. Su tema de investigación versa sobre el cruce entre el acceso a la información pública y los derechos humanos de lxs migrantes. Es miembro del Proyecto de Voluntariado Universitario: “Migrantes y Economía Social”, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Red de Refugiadxs y Migrantes (Programación 2017-2018) de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes. Además, es docente en materias de grado y de posgrado en la Universidad de la Administración Pública de Salta (UPAP) y en el Instituto de Desarrollo Social y Económico (IDES).

# Convocatoria

## *DUODÉCIMO NÚMERO*

**Dossier:** Desarrollo e inclusión social en América Latina en el siglo XXI.

**Coordinadora:** Mercedes Botto.

Desde los años cincuenta, el pensamiento social latinoamericano ha estado ocupado por entender y proponer caminos para alcanzar el desarrollo económico y asegurar la inclusión social. Si bien las condiciones políticas endógenas (dictaduras) y exógenas (postguerra fría) cambiaron, la heteronomía respecto de los flujos económicos globales y la desigualdad social siguen siendo una constante en nuestra región.

En la década pasada, los índices económicos y sociales de la región parecían mejorar, en gran medida gracias a los cambios en los mecanismos económicos globales y las estrategias de política económica y social de los países latinoamericanos (como, entre otros, los programas de transferencia condicionada). Sin embargo, el escenario político y económico actual de la región nos demuestra la dificultad para perdurar en el tiempo y transformar las condiciones y la estructura del poder tradicionales. El problema prioritario de América Latina no es, quizás, la pobreza sino la desigualdad. Esta evidencia recurrente ha llevado a algunos autores a decir que no estamos frente a una situación de subdesarrollo, sino más bien de un “tipo de capitalismo”.

En este sentido, nos proponemos revisar los conceptos y la metodológica con que la teoría social latinoamericana ha analizado los problemas del desarrollo económico y la inclusión social en su historia y a la luz de los fenómenos sociales actuales. Existe cierto consenso entre los especialistas en referir a al menos tres ejes de discusión clásicos, cada uno de los cuales está caracterizado por un problema y enfoque particular: el primero, que tuvo lugar en los años cincuenta en el marco de las preocupaciones por alcanzar el desarrollo económico y social en el contexto de la posguerra, en el que surgen los conceptos de modernización y dependencia dentro de un enfoque estructuralista. Un segundo eje de discusión en torno a los sistemas y a los movimientos políticos que surge en el contexto internacional de la Guerra Fría y de los golpes de Estado que se suceden en la región. La respuesta a este cambio de contexto es el interés por entender la naturaleza del Estado, el sistema institucional y la vuelta a la democracia con enfoques de nuevas ciencias sociales como la ciencia política. Finalmente, con el retorno a la democracia, aparecen nuevos temas y perspectivas analíticas. Ya no se habla de la realidad social latinoamericana como algo propio: los problemas sociales se globalizan a medida que se expande la economía y las finanzas globales. Actualmente, los nuevos temas y problemas se vinculan a las cuestiones de género, las relaciones raciales y la interétnica. Aparece la crítica a los procesos democráticos, los problemas de las políticas sociales, los derechos humanos y el sentido de la pertenencia.

Esta convocatoria llama a investigaciones que arrojen evidencia sobre los nuevos problemas sociales que caracterizan los problemas del desarrollo sustentable en la región latinoamericana en la actualidad. En este número se priorizarán aquellos artículos de investigación, originales e inéditos, que aporten manejo y sistematización de evidencia empírica sobre los nuevos problemas sociales en la región (extractivismo, migraciones, megaciudades, nuevas identidades, etcétera).

En este sentido, la *Revista Estado y Políticas Públicas* convoca a la presentación de artículos de investigación sobre problemática actuales que pongan en tensión los fenómenos de desarrollo económico e inclusión social en América Latina en el siglo XXI, considerando los siguientes ejes temáticos:

- Nuevos problemas del desarrollo capitalista dependiente.
- Desajuste entre las nuevas demandas ciudadanas y la intermediación política.
- Marginalidad y exclusión en las mega ciudades.
- Nuevas y viejas desigualdades para el desarrollo humano.
- Migrantes y nuevas identidades sociales y culturales.
- Posdemocracia.
- Judicialización de la política.
- Endeudamiento.
- Justicia fiscal.
- El futuro del trabajo.

**Fecha límite para enviar los artículos de investigación:** 01 de febrero de 2019.

**Para enviar las contribuciones:**

revistaeypp@flacso.org.ar

**Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:**

<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR** (**Matriz de Información para el Análisis de Revistas**) y **ERIH PLUS**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



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

Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 1, Año I,  
octubre de 2013.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 2, Año II,  
mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 3, Año II,  
octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 4, Año III,  
mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 5, Año III,  
octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 6, Año IV,  
mayo de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 7, Año IV,  
octubre de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 8, Año V,  
mayo de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 9, Año V,  
octubre de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 10, Año VI,  
mayo de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 11, Año VI,  
octubre de 2018.



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –  
FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas  
Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del  
Ferrier (Ed.).

**Dirección:** Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP:  
C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9300.

**Correo electrónico:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





# FLACSO ARGENTINA

## Área Estado y Políticas Públicas

### Programa Gestión del Conocimiento

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Argentina.  
Área Estado y Políticas Públicas.

### Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

### DOCUMENTOS DE TRABAJO

#### Documento de Trabajo Núm. I



**Evaluando "en clave pública"**  
una de las medidas o instrumentos para la transición de la desigualdad estructural

Autores: Daniel García Delgado, Gabriela Comotto, Sabrina Longo

Documento de Trabajo N° 1  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BernaZZa, Claudia  
COMOTTO, Sabrina  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015

#### Documento de Trabajo Núm. II



**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**

Autores: Daniel García Delgado, Daniel Ruiz del Ferrier, Cristina Compiladores

Documento de Trabajo N° 2  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GARCÍA DELGADO, Daniel  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2015

#### Documento de Trabajo Núm. III



**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**

Autores: Cristina Ruiz del Ferrier, Cristina Tirenni, Jorge Compiladores

Documento de Trabajo N° 3  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
TIRENNI, Jorge  
(Compiladores).  
Mayo de 2016

#### Documento de Trabajo Núm. IV



**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR**

Autores: Ma. Alejandra Raimundi, Carlos Compiladores

Documento de Trabajo N° 4  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región?  
Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR

RAIMUNDI, Carlos  
(Compiladores).  
Octubre de 2016

#### Documento de Trabajo Núm. V



**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**

Autores: Daniel García Delgado, Agustina Gradin, Compiladores

Documento de Trabajo N° 5  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GARCÍA DELGADO, Daniel  
GRADIN, Agustina  
(Compiladores).  
Junio de 2017

### OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión

Autores: Cristina Ruiz del Ferrier, Cristina Compiladora

Documento de Trabajo N° 6  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladora).  
Julio de 2017



**ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO**

Control y regulación en el neoliberalismo tardío

Autores: Daniel García Delgado, Daniel Ruiz del Ferrier, Cristina y de Anchorena, Beatriz Compiladores

Documento de Trabajo N° 7  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GARCÍA DELGADO, Daniel,  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina y  
DE ANCHORENA, Beatriz  
(Compiladores).  
Octubre de 2018

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.**

Luis Alberto Quevedo (Director).

**Área Estado y Políticas Públicas.**

Daniel García Delgado (Director).

**Programa Gestión del Conocimiento.**

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

**CONTACTO PRINCIPAL**  
**Área Estado y Políticas Públicas**

**Dirección:** Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)



# Dale vida a tu Sueño.



## Beneficios Credicoop

- Ahorro en miles de comercios.
- Puntos Credicoop
- Millas Aerolíneas Plus.

**Tenés Credicoop.  
Tenés quien te acompañe.**

Más información en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop)



Mayor información en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop). Productos y servicios destinados a la Cartera de Consumo. Banco Credicoop Coop. Ltd. Reconquista 484. CABA. CUIT: 30-57142135-2. Credicoop Responde: 0610-488-4500. [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop)





## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

## Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

### Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

#### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

### Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina 31 del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

### Proceso de evaluación de las contribuciones

**a. Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).

**b. Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.

**c. Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Oficina 31

Dirección postal: Tucumán 1966, C1026A-AC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

Teléfono: (54-11) 5238-9456

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.







**FLACSO**  
ARGENTINA