



1991. REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



**NEOLIBERALISMO RECARGADO:
UN ESTADO DE LA CUESTION
VOL. 2, NRO. 1
ENERO - JUNIO 2020
ISSN: 2683-720X**



cea
facultad de
ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Córdoba

AUTORIDADES

Universidad nacional de Córdoba

Rector: Dr. Hugo Oscar Juri

Vicerector: Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira

Facultad de Ciencias Sociales

Decana: Mgter. María Inés Peralta

Vicedecana: Mgter. Jacinta Buriyovich

Centro de Estudios Avanzados

Directora: Dra. Adriana Boria

EQUIPO EDITORIAL

Director: Doctor Enrique Shaw (Universidad Nacional de Córdoba)

Secretario de redacción: Mgtr. Maximiliano König (Universidad Nacional de Córdoba).

Correctora: Julieta Sánchez (Universidad Nacional de Córdoba)

Traducción y corrección en lengua inglesa: Prof. Débora Samanta Núñez (Universidad Nacional de Córdoba).

COMITÉ CIENTÍFICO: Atilio Borón (Universidad de Buenos Aires), Anabella Busso (Universidad Nacional de Rosario), Katarzyna Dembicz (University of Warsaw), Carlos Escudé (Universidad de Buenos Aires), Leandro Gaviaõ (Universidade Católica de Petrópolis), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Ariel Gómez Ponce (Universidad Nacional de Córdoba), María Teresa Piñeiro (Universidad Nacional de Córdoba), Diana Tussie (FLACSO, Argentina).

COORDINACIÓN DE ESTE NÚMERO: María Teresa Piñero (Universidad Nacional de Córdoba).

FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Fernanda Márquez

REFERATOS DE ESTE NÚMERO: Enrique Shaw (Universidad Nacional de Córdoba), Anabella Busso (Universidad Nacional de Rosario), María Teresa Piñeiro (Universidad Nacional de Córdoba), Leandro Gaviaõ

(Universidade Católica de Petrópolis), Rodrigo Bruera (Universidad Nacional de Córdoba), Gabriela Bard Wigdor (Universidad Nacional de Córdoba), Juan José Vagni (Universidad Nacional de Córdoba), Jeli Edith Camacho Becerra (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México), Mariano Nascone (Universidad de Buenos Aires-UNASUR), Jimena de Garay Hernández (UERJ/Brasil), Amanda Motta Castro (FURG/Brasil) Marcio Rodrigo Vale Caetano (UFPEL/Brasil)

DIRECCIÓN POSTAL: Área de Estudios Internacionales,
Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias
Sociales (Universidad Nacional de Córdoba).

Dirección: Av. Vélez Sársfield 153. CP: 5000. Córdoba
Capital, Córdoba.

Teléfono: (0351) 433-2086, interno 113.

Correo electrónico: revista1991.cea@fcs.unc.edu.ar

ISSN: 2683-720X.

Las opiniones expuestas en los trabajos aquí reunidos son responsabilidad de las y los autores. No expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de las autoridades del Centro de Estudios Avanzados (FCS, UNC). Los artículos y reseñas han sido sometidos a evaluación de pares a través del sistema de doble referato ciego.

Esta revista proporciona un acceso abierto inmediato a su contenido, basado en el principio de que ofrecer al público un acceso libre a las investigaciones ayuda a un mayor intercambio global de conocimiento.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ÍNDICE

- 5 Prefacio y aclaración
- 8 Prólogo: Dossier *Neoliberalismo recargado: Un estado de la cuestión*
María Teresa Piñero
- Sección ESTUDIOS. Dossier *Neoliberalismo recargado: Un estado de la cuestión*
- 11 **CARTAS DE SANTA FE: ENSEÑANZAS Y ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA**
María Teresa Piñero (Universidad Nacional de Córdoba)
- 28 **EL NUEVO ORDEN MUNDIAL ENTRE LOS DESEOS Y LAS REALIDADES**
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata)
- 44 **EL NEOLIBERALISMO COMO NORMA ESTÁNDAR DEL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO**
Sebastián Moreno Barreneche (Universidad ORT Uruguay)
- 60 **LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO GUARDIANA DE LA DEMOCRACIA CHILENA: EL CAMBIO CONSTITUCIONAL DESDE DENTRO Y DESDE FUERA**
Walter F. Carnota (Universidad de Buenos Aires)
- 74 **TENDENCIAS INTERPRETATIVAS Y ESTÁNDARES DE PRUEBA DE HECHO PARA LA ATRIBUCIÓN AL ESTADO DE CONDUCTA INDIVIDUAL EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES**
Dimitris Liakopoulos (European Union Law at the Fletcher School-Tufts University)
- 97 **DICTADURA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE DOCTRINA MONROE RENOVADA**
Misa Djurkovic (Institute of European Studies Belgrade, Serbia)
- 122 **EL LIDERAZGO DE MATTEO SALVINI EN ITALIA (2013-2019). UNA MIRADA DESDE EL ENFOQUE DE LA EUROPEIZACIÓN**
Mariana Polizzi (Universidad Nacional de General Sarmiento)



135 GLOBALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ARGENTINA, EL OFFSET COMO INSTRUMENTO.

Pablo A. Aramayo (Universidad Nacional de Córdoba)

Sección MIRADAS

153 ¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN ESTADOS UNIDOS?

Anabella Busso (Universidad Nacional de Rosario)

160 CORONAVIRUS, INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL ROL DE LOS ESTADOS: LECCIONES APRENDIDAS ANTE UN PROBLEMA MUNDIAL

Mariano Nascone (Universidad de Buenos Aires)

166 NECROPOLÍTICAS DO GOVERNO BOLSONARO -GÊNERO, CLASSE E RAÇA NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Jimena de Garay Hernández (UERJ/Brasil);

Amanda Motta Castro (FURG/Brasil);

Marcio Rodrigo Vale Caetano (UFPEL/Brasil)

171 LA IMPORTANCIA LOS DATOS ESTADÍSTICOS EN CLAVE FEMINISTA

Jeli Edith Camacho Becerra (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México)

176 UN PASILLO SOLITARIO: CUERPOS QUE PAREN, CUERPOS DE CONTROL

Estefanía Nosti (Universidad Nacional de Córdoba)

Sección CRÍTICAS

184 RELACIONES INTERNACIONALES: TEORÍAS Y DEBATES

Rodrigo Bruera (Universidad Nacional de Córdoba)

189 “EL PROBLEMA DE MARRUECOS” DE CARLOS DE BARAIBAR. INTRODUCCIÓN DE JUAN JOSÉ VAGNI.

Maximiliano David König (Universidad Nacional de Córdoba)



PREFACIO

La problemática que atraviesa y da forma al presente número de 1991. Revista de Estudios Internacionales es el neoliberalismo, una cuestión de nuestro tiempo que reclama una crítica internacionalista, en su más amplia concepción. Neoliberalismo o Neoconservadurismo es un debate actual y, como casi todo debate disciplinar, enriquece el conocimiento sobre una temática que no ha desaparecido de las agendas académicas, al menos en las últimas décadas.

Pero, también, porque el estudio atento del neoliberalismo abre toda una concepción epistemológica que es, finalmente, aquella que persigue 1991 como espacio de diálogo: la de un estudio en perspectiva internacional que no pierda de vista su anclaje inter y transdisciplinar. Pues el neoliberalismo tiene gran impacto en los órdenes político y económico, pero también en las dimensiones social y cultural. Como veremos este no es un orden de prelación, sino que creemos que el Neoliberalismo, para insertarse como forma hegemónica, primero tuvo que ser pensado como un programa de dominación ideológica para cooptar, posteriormente, a la política.

Lo interesante e importante es, entonces, que debemos que abordarlo desde una mirada internacional ampliada que no se recluya a las dinámicas políticas porque no hay dominación hegemónica si primero no se parte de una construcción ideológica como proyecto cultural con capacidad de permear hondamente en lo político-económico.

Todos estos abordajes son necesarios y fundamentales para su comprensión cabal. Detrás de ello, hay una construcción política hegemónica para llevar a cabo un neoliberalismo que ha logrado reflorar en el mundo actual. Y aunque estos párrafos puedan parecer redundantes, el equipo editorial de esta publicación no quiere dejar de hacer explícita la importancia de un posicionamiento político ante el escenario mundial, el cual conlleva, por ende, toda una posición epistemológica acerca del campo disciplinar que aquí nos convoca. Como todo proceso tiene un comienzo sobre el cual los intelectuales no siempre nos ponemos de acuerdo, como lo tampoco lo hacemos con su desarrollo o su finalización: el neoliberalismo, después de todo, ¿es un proceso o una ideología? ¿Vio su final a comienzos de este siglo, o permaneció siempre agazapado a la espera de un resurgir?



¿Estuvo siempre presente entre nosotros?

Estos interrogantes, que parecen recordar aquellos que conlleva la globalización como categoría de análisis, son algunos que este número

pretende cercar. Sobre estas cuestiones, los trabajos aquí reunidos indagan para, una vez, dejar abiertas nuevas preguntas. Pero esta es, a ciencia cierta, la aventura fascinante de todo saber.

Dr. Enrique Shaw

Director

1991. Revista de Estudios Internacionales
Área de Estudios Internacionales
Centro de Estudios Avanzados
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba



ACLARACIÓN

Rectificación. 1991. Revista de Estudios Internacionales comunica a sus lectoras y lectores que el artículo del profesor Carlos Juárez Centeno, titulado “¿Hacia una posglobalización? Miradas sobre el escenario internacional actual” y publicado en el Volumen 1 y número 1 de esta revista, ha sido retirado por contener faltas a la normativa en el uso de citas literales y paráfrasis encubiertas de textos de la autoría del Prof. José Antonio Sanahuja, los cuales son incluidos en la bibliografía general, aunque no referenciados adecuadamente en el cuerpo del artículo.

Sirva la presente de pública excusa al autor, como también a los editores de tales artículos.



Prólogo Dossier *NEOLIBERALISMO RECARGADO: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN*

Esta sección de 1991. Revista de Estudios Internacionales que me complace coordinar aborda al neoliberalismo desde una perspectiva internacional, reconociéndole así una espacialidad que aún no ha sido suficientemente trabajada por la disciplina. Desde que Foucault puso en cuestión su carácter de ideología y lo instaló en la doble dimensión de racionalidad dominante en Occidente, pero como un objeto de estudio localizable empírica y contextualmente, abrió un panorama de interpelación sistémica sobre la injusticia global que genera en su paso. Las escalas de la geopolítica neoliberal (gobernanza internacional, dispositivos nacionales y subjetividades) formadas en una dinámica binaria de hegemonía/Contrahegemonía podrían verse redibujadas en este contexto de pandemia. Pero todo momento político nuevo se erigirá sobre las bases de lo que el neoliberalismo produjo en estos tiempos y, por ello, resultan

importantes los trabajos aquí presentados. Entre ellos, encontramos la perspectiva de una configuración teórica sobre las posibilidades de estudio del neoliberalismo desde las relaciones internacionales, los interrogantes sobre los nuevos escenarios mundiales en las configuraciones de poder, el análisis de casos en los que diversos dispositivos del poder hegemónico constructor de la gobernanza neoliberal impactan en la región, las preguntas sobre las condiciones de la matriz de producción argentina para generar competitividad en este contexto, y, finalmente, el examen de un caso de liderazgo como emergente de la tensión entre políticas nacionales-supranacionalidad como vector ordenador de la Europa actual. Los nuevos aires epocales de una post pandemia serán desafiantes, y esperemos seguir produciendo interpelaciones académicas para acompañar los procesos en ese contexto.

Dra. María Teresa Piñero

Coordinadora del Dossier

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba
Pro Secretaria de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales



ESTUDIOS



CARTAS DE SANTA FE: ENSEÑANZAS Y ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA

Letters from Santa Fe: teachings and strategies for the construction of neoliberalism in
Latin America

María Teresa Piñero

Universidad Nacional de Córdoba
mariateresapinero@outlook.com.ar



María Teresa Piñero es profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Magister en Relaciones Internacionales. Pro Secretaria de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales. Investigadora acreditada.



Resumen || En este trabajo nos focalizamos en las llamadas cartas o documentos de Santa Fe en tanto proyecto ideológico político creados por un Comité de expertos, políticos y empresarios-no oficialmente gubernamentales-de Estados Unidos en los años 1980, 1988 y 2000, dirigido a instalar un sentido común sobre la necesidad de establecer (en los 80) y, luego, a sostener (1990 y 2000) un orden neoliberal en la región de América Latina. Se trata de un discurso particular con estrategias retóricas típicas de un neoliberalismo para la periferia, adaptadas al contexto democratizador en ciernes, a las características particulares de la región y a los modos tradicionales con que el mensaje de la doctrina Monroe definió el liderazgo de Estados Unidos en esta misión. Algunos de los últimos informes de la CIA desclasificados y entregados por el presidente de Estados Unidos Trump al entonces presidente de la Argentina Macri, diagnosticaban un conjunto de problemas para la democracia en Argentina en los años 80, que acompañaban recomendaciones veladas y prognosis política de claro tinte neoliberal. Esto permite corroborar una hipótesis ya trabajada en la ciencia política y es que, en ocasión de la transición a las democracias en la región, el horizonte político era la expansión del neoliberalismo bajo la metáfora del capitalismo democrático. Actualmente, en el año 2020, Trump anuncia sus intenciones de invadir Cuba y lo hace con el mismo argumento de lucha contra el comunismo que se instaló desde la guerra fría. Es que ¿nada ha cambiado?

Palabras Claves || neoliberalismo - América Latina - Cartas de Santa Fe - Estados Unidos

Abstract || In this work we focus on the so-called letters or documents of Santa Fe as a political ideological project created by a Committee of experts, politicians and businessmen-not officially governmental-of the United States in the 80s, 88s and 2000s, aimed at installing a common sense about the need to establish (in the 1980s) and then sustain (1990 and 2000) a neoliberal order in the Latin American region. Particular speech with rhetorical strategies typical of a neoliberalism for the periphery, adapted to the budding democratizing context, to the particular characteristics of the region and to the traditional ways in which the message of the Monroe doctrine defined the leadership of the United States in this mission. Some of the latest CIA reports declassified and delivered by the President of the United States to the then President of Argentina, Macri, diagnosed a set of problems for democracy in Argentina in the 1980s, accompanied by veiled recommendations and clear political prognosis. neoliberal dye. This allows corroborating a hypothesis already worked in political science, and that is that on the occasion of the transition to democracies in the region, the political horizon was the expansion of neoliberalism under the metaphor of democratic capitalism. Currently in 2020, Trump announces his intentions to invade Cuba and does so with the same argument of fighting against communism that was installed since the cold war. Is that nothing has changed?

Keywords || neoliberalism - Latin-American - Santa Fe Letters - United States

La ideopolítica se ordena por medio de programas de educación diseñados para ganar las mentes de los hombres. Las ideas que se hallan detrás de la política son esenciales para la victoria

Carta de Santa Fe I, 1980.

1. Introducción

El neoliberalismo como gestión del capitalismo y constructor de una racionalidad impregnante adquiere distintos formatos teniendo en cuenta los momentos históricos políticos y genera diversos dispositivos de irradiación vinculados a los modos nacionales de su funcionamiento. En esta ocasión, y en el marco de nuestro programa de investigación sobre las construcciones neoliberales en la región¹, trabajaremos una forma en que los dispositivos del neoliberalismo se readecuaron a los modos democráticos que se iniciaron en la región Latinoamericana en la década del 80, continuando con una misión definida a lo largo de estos años.

A los regímenes nacientes se los denominó “democracia tuteladas”, en tanto estaban sometidas a una supervisión sobre las maneras de administrar y gestionar al capitalismo transformado según los modos de un neoliberalismo con características particulares de la región, por eso lo denominamos periférico². Que el neoliberalismo fuera aplicado en zonas y regímenes en democratización implicó un conjunto de dispositivos estratégicamente diseñados, para que a

¹ Me refiero al programa de investigación “Construcciones neoliberales: enfoques jurídicos, políticos e internacionales desde la teoría crítica Aprobado”, radicado en el Centro de Estudios Avanzados (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba) y aprobado por Resolución CEA: 076/2018 por el período 2018-2021.

² Respecto de las características del neoliberalismo periférico, véase Piñero, 2019.

la tradicional forma militar de imponer este régimen se le agregara una forma que actuara buscando consensos, acorde a un modo democrático. Utilizamos las llamadas cartas de Santa Fe como ejemplo de estos trabajos adoctrinadores³.

2. Neoliberalismo en democracia

Existen trabajos sobre el modo en que, desde los inicios de la transición democrática América Latina a principios de los años 80 del siglo XX, pero más específicamente en Argentina, se construyó el modo neoliberal de gestionar el nuevo ciclo del capitalismo financiero transnacional metabolizando, encauzando, articulando o reprimiendo en otros casos, las formas con las que la dictadura había entrelazado los comportamientos de los actores a él vinculados⁴.

Se trataba de un proyecto de integración de la economía con apertura de los mercados para promover un nuevo ciclo de intercambio acorde a las formas del capitalismo y que se daba en el contexto natural en la historia de las tendencias neocolonialistas de los países que manejan los ciclos del mismo. Por eso, se las llamó democracias tuteladas y, por tratarse de América Latina, el papel central tutelar le estaba dado a Estados Unidos. Este papel se dibujó en la trenza

³ Todas las citas de las cartas de Santa Fe I y II están referidas a la transcripción de dichos documentos contenidos en el texto de Brunati, Corbiere, Laborde y Suárez (1990). Las citas de la carta IV están extraídas del documento original, el cual se encuentra disponible en: <http://www.offnews.info/downloads/santafe4.PDF>. Asimismo, y en relación a los años que puntualiza este artículo, vale declarar que la primera página de dicho documento advierte que se encuentra “Prohibida su divulgación hasta las 10:00 am del 13 de agosto de 1988”.

⁴ Al respecto, puede consultarse la literatura politológica de la transición democrática desde perspectiva crítica, desde Borón, Faletto, Dos Santos, Bambera y otros autores latinoamericanos.

de la división geopolítica de reparto de esferas de influencia y control entre EEUU y Rusia en el contexto prolongado de la Guerra Fría, en el papel de los actores económicos multinacionales de la empresa norteamericana y su esfera de intereses sobre un mercado cautivo como era la región de América Latina, en el imaginario de la doctrina Monroe y, por qué no también, en lo que Wallerstein (1996:295) designa el *hybris* norteamericano que alimenta la creencia en su vocación de grandeza y poder.

Si en las décadas anteriores los regímenes militares en la periferia habían sido aliados en la lucha anticomunista de EEUU (entrenados por las escuelas de las Américas con ese fin) y sus políticas nacionales habían propulsado las alianzas internas necesarias para la expansión del capitalismo, esto comenzó a cambiar a fines de los años setenta. En efecto, los avances “nacionalistas” de los militares al poder en los países periféricos empezaron a constituir una amenaza para la lógica reproductiva del capital. Con la administración Carter y su política de derechos humanos liberales se acuñó un nuevo modelo de “consenso liberal” que se propagó por la región creando un núcleo de legitimidad sobre los nuevos regímenes democráticos que habían comenzado a crearse. Luego la conexión entre un nuevo patrón de poder en EEUU fundado en la expansión de la democratización de la periferia se asentó en los esfuerzos de la administración Reagan para “restaurar el poderío norteamericano” vinculado a la contención de las posibles revoluciones “socialistas” por medio de la democratización liberal.

En la perspectiva de este proyecto neoliberal, comenzó a diseñarse el futuro que el capitalismo internacional

reservaba a la región: una América Latina integrada aún más estrechamente a la economía mundial, mediante su transformación en economía exportadora de nuevo tipo. Es decir, una economía que, al lado de la explotación más intrínseca de sus recursos naturales, refuncionalizara su industria para volverla competitiva en el mercado exterior. Como preanunciaba Faletto (1979), hacia el interior de los países esto implicaría la destrucción de parte de su capital social, sobre todo en la industria. Pues sólo ramas con ventajas comparativas reales, o que absorbieran alta tecnología y grandes masas de inversión, aparecerían como viables en esa nueva división del trabajo. En este marco, se impulsaron las reformas institucionales necesarias creando nuevos instrumentos de presión que posibilitaron la reconversión económica; dando lugar al impulso de grupos privados e instituciones como el FMI destinados a ser los nuevos actores que aseguraran el ciclo. El ciclo de pobreza y destrucción social que implicó el neoliberalismo en la región (en todos sus momentos históricos) es evidente y ha sido abundantemente trabajado.

Las preguntas surgen solas: ¿cómo logró hacerse este proyecto sin la forma exclusiva de la intervención militar por parte de Estados Unidos, como en los años anteriores? ¿Cómo logró construirse consenso sobre la bondad de las reformas pro mercado, privatizadoras y desnacionalizadoras que el proyecto presupuso? ¿Cuáles fueron los mecanismos ideológicos que habilitaron el amplio consenso sobre las “bondades” de la democracia liberal en los años 80 en la región y la neoliberal desde los 90? ¿Cuáles fueron los sentidos dados a la democracia y a los derechos humanos por Estados Unidos para que prendiera

con fuerza ese discurso? Y, finalmente, ¿cómo se reconvino la misión militar en la región según estos sentidos?

El llamado imperialismo de los derechos humanos desplegado por Estados Unidos, fundamentado este en un plan moral de la democratización universal, adquirió distintas facetas según las lógicas históricas de cada región. Esta democratización neoliberal global tuvo su discurso a través de documentos destinados a construir legitimidad en los circuitos académicos, de comunicación y en todo lugar donde la argumentación fuera escuchada y seguida. Se trató en todos los casos de discursos dirigidos a una comunidad especializada y democratizada que pudiera difundir el mensaje. Tómese por caso los informes de la Trilateral, y luego los producidos a propósito del Consenso de Washington y otros, los cuales establecían la agenda de políticas para los países periféricos, y que contenían las mismas recetas de los programas “modernizadores” luego “desarrollistas” para la región que, desde los años 50, pretendían abrir las barreras comerciales, privatizar y permitir la libre entrada de capitales inversionistas sin trabas nacionales.

La otra historia de la difusión del plan neoliberal son las cartas o documentos de Santa Fe. Creados para dar cuenta de las nuevas estrategias de avance neoliberal en la región, son centrales en tanto plantean una estrategia de dos pinzas, la militar y la persuasivo-didáctica, dirigida a la construcción de la élite política y al ciudadano neoliberal. Estos documentos toman del destinatario central de su discurso (los latinoamericanos) la principal estrategia que le imputan (Gramsci usado para persuadir de las bondades del estatismo

y la construcción del antiimperialismo)⁵ y aprendiendo del autor, las cartas lo desplegaron para la implementación del neoliberalismo, como herramienta central en contextos democráticos.

El correlato de la fuerza de la construcción gramsciana del neoliberalismo en las democracias, es la estrategia militar. El nuevo modelo militar para la región se asentó en la hipótesis producida y desarrollada en el Informe Iklé de 1988⁶: “si el Tercer Mundo ha sido el escenario de las guerras de Estados Unidos en los últimos cuarenta años, esto no ha cambiado”. Por eso, a partir de los años 80, se delinearon otras guerras, basadas en los llamados “conflictos de baja intensidad” en el mismo escenario, pero bajo una estrategia colaborativa y no confrontativa. “El manual del ejército de los EEUU, el FM-100-20 de 1981 precisaba las operaciones que implicaban” (Laborde, 1990:23). En general, y de he allí el cambio, las guerras de baja intensidad son miniguerras imperialistas (en el sentido de Lenin) que se dirigen contra los pueblos (Corbiere, 1990:33), y no ya focalizadas en el aniquilamiento del enemigo específico. Los autores acuerdan en que Panamá fue el primer hecho que mostró la implementación del plan de Santa Fe I: desestabilización, bloqueo, invasión, cambio de gobierno, apertura económica y, puntualmente, los nuevos gobiernos recibían una inyección de capitales privados provenientes de las inversiones

⁵ “El importante e innovador teórico marxista que reconoció la relación de los valores que la gente observa en la creación del régimen estatista fue Antonio Gramsci”, 1881-1937, Carta de Santa Fe II, 1990:124.

⁶ Producido por el Dpto. de Defensa de los Estados Unidos en 1988. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP90-00965R000504160037-9.pdf>

estadounidenses (Agee. en 1987:434). Fueron definidas como:

confrontación político militar entre Estados o grupos por debajo de la guerra convencional y por encima de la competencia pacífica entre naciones. Involucra a menudo luchas prolongadas de principios e ideologías y se desarrolla a través de una combinación de medios políticos, económicos, de información y militares (Calloni y Ducrot, 2004:196).

A las tradicionales operaciones contra el enemigo interno y externo (que definió los planes de seguridad en épocas de dictadura militar), las operaciones de la GBI le agregan, desde los años 80, las de mantenimiento de la paz diseñadas para acompañar las luchas de los designados gobiernos amigos que enfrentan enemigos internos y externos. Estos enemigos se van construyendo en todas las cartas de Santa Fe, con un discurso legitimador de las operaciones para combatirlo: el comunismo, la narco guerrilla, la droga, la inmigración, el populismo como amenazas. Según afirmaban:

Estados Unidos debe estar preparado para ampliar su programa de asistencia militar a las fuerzas armadas latinoamericanas como parte de su reconocimiento de que las insurgencias indígenas son explotadas y agravadas desde el exterior (Carta de Santa Fe II, 1990:138).

A partir de ese momento, la presencia de las fuerzas militares norteamericanas se incrementó en el territorio latinoamericano realizando distintas actividades: maniobras conjuntas con fuerzas de la región en zonas definidas como de “crisis”, entrenamientos en las fronteras y otras acciones, que curiosamente fueron incrementándose con los años⁷. Los autores indicados

muestran cómo en la configuración discursiva militar se encuentra la influencia de las cartas de Santa Fe: según se afirma, “de hecho en 1986 en la Conferencia de Ejércitos Americanos de Mar del Plata se urge a los generales latinoamericanos a unirse contra el nuevo enemigo común: el narcoterrorismo” (Laborde, 1990:35).

3. Perspectivas en la región y en Argentina

El giro neoliberal, desde un punto de vista teórico, se originó en los países centrales, pero se convirtió en la ideología y praxis para exportar a los países periféricos donde tuvo las expresiones más ortodoxas. La agenda política del neoliberalismo que se instauró en estos países no implicaba la retirada del Estado, sino la promoción del crecimiento económico por medio de una intervención de este asegurando que el mercado libre quedara regulado a favor de los sectores que producen el capital, lo cual demandaba aumento de la tasa de ganancia del capital privado y, para ello, reducción de los costos salariales, con merma en el costo de la fuerza de trabajo, y firme contención del gasto público social.

Por ello, hablamos de un neoliberalismo periférico, en el sentido de que en virtud del carácter periférico de algunos Estados como el argentino (tomando las categorías de las escuelas de la dependencia) las formas y los grados de desarrollo del modelo neoliberal están íntimamente vinculadas al modo en que se activa y deciden los vínculos con los Estados centrales, quienes manejan los

⁷ Al respecto, véase las producidas en el año 2000, disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/revi-part5.htm>, como

también un registro de ese aumento en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/041222a.html>

ciclos del capitalismo. El modelo más acabado de neoliberalismo periférico en la Argentina se construyó en las presidencias de Menem y Macri, con independencias de sus estatutos partidarios. La de Menem, en 1990, es planteada como el baluarte colonial derivado de la aplicación estricta de los documentos de Santa Fe I y II, y donde “los argentinos ya advierten que el poder de decisión ya no radica en un conjunto de funcionarios electos en 1989 sino que responde al programa redactado por los ideólogos del Comité de Santa Fe” (Suárez, 1990:18).

Las cartas de Santa Fe muestran ese papel real asignado al Estado: no se trata de achicarlo ni disminuir sus funciones (como tradicionalmente se dice del neoliberalismo), sino de reorientarlo en el sentido que demanda el capital privado combatiendo un problema que se le atribuye a la sociedad civil latinoamericana: el dirigismo estatal. Para ello, corren al Estado de su papel central y recolocan a la sociedad civil en una esfera de autonomía estimada necesaria para lograr el crecimiento económico y la libertad de los individuos que la componen. El papel del Estado aparece como secundario o, en todo caso, dirigido a satisfacer las demandas que provengan de la propia sociedad. Está magistralmente definido en la segunda carta el santo y seña del neoliberalismo:

La política económica de EEUU debe estar relacionada con nuestro apoyo al sistema democrático. Ese régimen requiere un saludable sistema económico independiente del control e interferencia excesivos por parte del gobierno. El desarrollo de un mercado de capital autónomo y privado es indispensable para mantener a la sociedad independiente (Cartas de Santa Fe II, 1990:129).

4. Cartas o Documentos de Santa Fe: mercados, democracia, derechos humanos. Todo con la fuerza militar

Las cartas de Santa Fe pertenecen a distintos momentos históricos: producidos a partir de los años 80 para diseñar los modos en que Estados Unidos debía ejecutar (no solo programar) su política exterior en la región americana. En general, están pensadas como recomendaciones dirigidas al presidente de turno, empiezan por Reagan, y la última es hacia el año 2000 basada en los llamados fracasos de Clinton. Tanto la Carta de Santa Fe I de (1980), “Las relaciones Interamericanas; escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos”, la II de 1988 “Una estrategia para América Latina en los años noventa”, la III (El número III no se encuentra en la Argentina, pues fue de edición limitada, y circuló sólo en ámbitos restringidos del poder estadounidense (Winer y otros, 2006) y la IV del año 2000 “El futuro de las Américas. Temas para el nuevo milenio” fueron elaborados en Estados Unidos por el Comité de Santa Fe, integrado por expertos, asesores, académicos, militares, representantes de logias, empresarios y espías, todos de peso político y experiencia de vida en América Latina. Siempre han estado rodeados de un cierto misterio, calificados en los años 80 como “documentos secretos”⁸, hoy se encuentran en la web (aunque incompletos) y mencionados hasta en Wikipedia (con información inexacta pues se los adjudica a la CIA), e incluso se le atribuyen efectos drásticos: por

⁸ Véase el Diario “Jaque” Montevideo, Uruguay, 2 al 8 de diciembre de 1983. Año 1, Nro. 3.

ejemplo, el documento de Santa Fe I de 1980 calificó al gobierno del general Omar Torrijos como “dictadura nacionalista de extrema izquierda” y el líder panameño perdió la vida, poco después, en un accidente aéreo que nunca fue investigado. Otro “marcado” por el Santa Fe I fue el primer mandatario de Ecuador Jaime Roldós, también se estrelló con el avión presidencial. En el Santa Fe II (de 1988), se decía textualmente: “El problema de Panamá deberá estar resuelto antes de 1990 (...) y lo estuvo: la invasión norteamericana se produjo en diciembre de 1989” (Cueva, 2008:130, Suarez, 1990:16).

No obstante, entendemos que no hay nada de misterioso en estos documentos. Se trata del plan neoliberal para la región. “En un plano político más general, el gobierno neoconservador pasó a restringir todo margen de autonomía a sus aliados de la periferia. Como lo demostró el documento que ahora se conoce con el nombre de “Santa Fe I” (Cueva; 2008:130). Un plan que no fue leído como tal en Argentina por la hegemonía del discurso neoliberal normativo, siguiendo a Davies (2016), que estaba en su momento de esplendor: lleno de promesas de redención y horizontes pletóricos. Esto impedía que otra doxa emergiera, que el discurso contrahegemónico pudiera ser escuchado, pues estaba fuera de los límites de lo decible y lo pensable, en el sentido de Angenot. Pero había un discurso contrahegemónico, silenciado, que advertía en tiempo real de las Cartas, el plan neoliberal que se encarnaba en el menemismo. Es el caso del texto de Suarez, Laborde, Corbiere y Brunati de 1990, “La estrategia neocolonial del

imperio para los años 90”⁹. En 1990, dichos trabajos plantean a estas cartas como plan de lucha del neoliberalismo comandado por el trípode: capitalistas orgánicos militarizados de Estados Unidos (y no necesariamente por sus gobiernos).

En los docs. de Santa Fe se anuncia la invasión a Panamá de manera indirecta (...) así como el ingreso de tropas norteamericanas a territorio argentino en mayo de este año certifican que los lineamientos del Dco. de Santa Fe II se aplican puntualmente en la Argentina (Suárez, 1990: 17).

Como afirman Suárez (1990) y Calloni (2004), las cruzadas contra Nicaragua, la invasión a Panamá, a Granada y en general toda la intervención a través de fuerzas militares en la región en la época, son parte de la agresión explícita de Estados Unidos para recuperar la región bajo la configuración de una discursividad democrática. Correspondiendo a la etapa combativa del neoliberalismo tal como la define Davies (2016) es el comunismo el espectro amenazante universal, el que tomará forma en el enemigo latinoamericano: la “izquierda nacionalista” en sus distintos matices geopolíticos, como las amenazas contextualizadas.

Los documentos, cuya lectura se recomienda, inician siempre con un diagnóstico sobre la situación en América. La definición de los problemas centrales de la región da cuenta de una crítica a la forma en que fueron tratados por Estados Unidos y una batería de estrategias para su abordaje tanto por el país o la región en cuestión, como por Estados Unidos. Muy definidos ideológicamente, plantean estrategias geopolíticas militares en un recorrido y

⁹ Uno de estos trabajos se transcribe en esta revista con autorización del autor.

conocimiento milimétrico de la región dando cuenta que el neoliberalismo es una doctrina imperialista que requiere de la fuerza y el consenso para su aplicación. Resulta llamativo el grado de conocimiento de las particulares situaciones en la región¹⁰, el profundo y minucioso análisis de los estándares valorativos de cada zona, así como los particularismos de las situaciones nacionales que se abordan. En general, el diagnóstico es de las deficiencias colectivas de las propias características de los pueblos latinoamericanos, pero no naturales, sino normalizadas por la tradición, por ello la noción de cultura política reaparece en todos los documentos. Y así la posibilidad de transformarla por medio de una educación política basada en una democracia liberal de mercado. Así se afirma en Carta de Santa Fe II:

nos enfrentaremos con: - más actitudes hostiles en América Latina; - más Estados pro soviéticos; - más subversión; - grandes amenazas al Sistema Financiero Internacional; - más crimen y narcotráfico, provocado por la subversión; - más olas de emigrantes; - y finalmente, grandes probabilidades de un involucramiento militar de Estados Unidos (1990:21).

El objetivo frente a lo diagnosticado se plantea desde el primer documento: “El Comité de Santa Fe propone que Estados Unidos inicie una campaña ideológica y económica” (Carta de Santa Fe I, 1990:12).

El documento Santa Fe I responde a la política agresiva de reversión Roll-Back de Reagan (luego de Vietnam y el *Watergate*) y de recuperar las pérdidas geopolíticas por lo que se considera la

débil política de Carter. Frente a la incapacidad política del entonces presidente de construir un discurso legitimador en orden al nuevo conservadurismo de la época, se le ofrece el primer documento (Calloni, 2004). Discurso hábilmente construido basado en la estrategia de la resignificación del principal baluarte de Carter; los derechos humanos. Se trató de conformar un significado de democracia que dotara de un sentido explícito y desagregado argumentativamente a su núcleo central (los derechos humanos), según filosofía neoliberal. Definidos por oposición a lo que se designará a lo largo de los dos primeros documentos, las políticas selectivas sobre derechos humanos que se aplicaron en el continente desde Carter.

Estados Unidos debe rechazar la suposición errónea de que, frente a los gobiernos autoritarios, puede desarrollar e imponer fácilmente alternativas democráticas al estilo norteamericano, (...) debe adoptar una política no intervencionista de realismo ético y político” Así hizo Carter con la política de derechos humanos utilizándola en forma selectiva alentando la expansión de regímenes comunistas que portaban la bandera de los “derechos humanos (Carta de Santa Fe I, 1990:82).

Y, también:

La naturaleza cultural y éticamente relativa de la noción de los derechos humanos queda clara cuando se advierte el hecho de que los argentinos, los brasileños y los chilenos encuentran repugnante que en Estados Unidos, en donde legalmente se autoriza la liquidación de más de un millón de niños en gestación cada año, se sienta moralmente violentado ante la muerte de un terrorista que lanza bombas y ametralla a civiles inocentes” (Carta de Santa Fe I, 1990:82).

El documento I plantea las condiciones para la democratización en el continente, el II para el avance de la economía de

¹⁰ Como modo de ejemplo de los múltiples presentes en las cartas: “Además si se sigue el patrón de política mexicana del último medio siglo, el próximo presidente mexicano se encontrará políticamente más a la izquierda y, por lo tanto, será más difícil de tratar” (cartas de Santa Fe II, 1990:105).

mercado con derechos humanos, “En ninguna parte los derechos humanos a la vida, a la propiedad y a las libertades civiles están hoy día más seguros que antes de la iniciación de la campaña selectiva de derechos humanos en 1977” (Carta de Santa Fe I, 1990:82), y el IV la contención agresiva del enemigo externo y expansión del modelo democrático liberal militar.

Tanto en el documento I, como en el II, se presenta un discurso con estrategias didáctico persuasivo con componentes muy elaborados dirigidos al ciudadano y a la construcción de los dirigentes latinoamericanos. Mientras, en cambio, el documento IV está más centrado en la definición de los escenarios de desafío para toda América (unidas por la doctrina Monroe) alrededor de problemas unificados bajo las “D” y que representan el riesgo de Estados Unidos hacia su declinación total: defensa, drogas, demografía, deuda, democracia populista, desestabilización, Deforestación. Para ello, se apela que Estados Unidos y el resto de América Latina se unan en trabajos conjuntos para conjurar esos frentes comunes.

Pero la cuestión clave cuando se discute la defensa del hemisferio es: ¿Cuál es la amenaza? Como se discutió en Santa Fe I, II y III, antes Estados Unidos enfrentaba una amenaza relativamente definida, que era comprensible para el americano medio. En la actualidad, esta amenaza se ha vuelto infinitamente más complicada y difícil de definir. Afortunadamente, algunos de los viejos demonios siguen escupiendo fuego y pueden ser fácilmente identificados. Fidel Castro no ha cambiado las mañas. Quienes lo alimentan son otros: los soviéticos han sido reemplazados por los narcoterroristas. También, parecería que ha surgido en escena una nueva amenaza al hemisferio de singular fuerza: los comunistas chinos” (cartas de Santa Fe IV, 2000:6).

En el discurso de los documentos se establecen tres colectivos: Estados Unidos y los países de América Latina, y el otro, un enemigo externo común. Este materialmente es la Unión Soviética y sus aliados que representan una grave amenaza, en tanto equivalen sus formas políticas con las de los regímenes latinoamericanos-definidos proclives al estatismo, por lo tanto al comunismo.

...lo más importante es que el régimen latinoamericano es estatista por hábito, aun cuando esté dirigido por representantes electos democráticamente. El régimen dirigista se sustituye a sí mismo cada vez más por iniciativa del ciudadano y reduce constantemente la esfera autónoma de la sociedad civil. El régimen soviético es más compatible con el estatismo latinoamericano que EEUU. En muchos casos es así aun cuando el régimen latinoamericano sea ostensiblemente democrático (...) El deseo de los soviéticos de comerciar a través del trueque y de crear amplios proyectos del sector público, se ajusta a las mentalidades estatistas de las culturas soviéticas y latinoamericanas (Cartas de Santa Fe II, 1990:119).

El enemigo, en todos los documentos, es el estatismo dirigencial de la economía que toma la forma amenazante de comunismo en Cartas I: principal amenaza externa, pero también interna, en tanto es el eje de la guerrilla y elemento desestabilizador de la región. En el Cartas II, es el narcotráfico y sus alianzas con los sectores extremistas. “Después de la desaparición de la Unión Soviética, Fidel se quedó sin patrón. Sin embargo, este vacío ha sido ampliamente llenado por los capitanes de la droga de América del Sur, especialmente las FARC y el ELN de Colombia” (Carta de Santa Fe II, 1990:6); mientras, en el IV, lo son el narcoterrorismo y las democracias populistas, producto claro de un exceso de Estado. En todos, reiteramos que la izquierda nacionalista es el aglutinante

ideológico capaz producir narcoterrorismo y guerrilla urbana.

El plan presente en las cartas tiene una estructura interesante en tanto el formato neoliberal formulado se articula alrededor de estrategias de identificación entre ciudadanos, los que se ordenan en el discurso alrededor de sus derechos fundamentales. Un discurso construido por individuos (de Estados Unidos) que recomiendan las mejores maneras de delinear una sociedad, a otros individuos (latinoamericanos), reunidos alrededor de un “destino común”. El Estado es prefigurado como ese otro perturbador, al que, en general, reconocen como fuera del circuito de lo deseable. Ni el de Estados Unidos que aparece como el equivocado en general en sus políticas hacia América Latina, tanto por su desconocimiento de la pluralidad de los pueblos que lo componen, opresor por imponer un modo de entender la democracia y equívoco al establecer formas selectivas de respeto a los derechos humanos.

En los tres documentos, el discurso se articula alrededor de un trípode transversal: economía de mercado, derechos humanos, ampliación de la democratización. El individuo es el eje y sus derechos son entendidos como fuera del Estado y vinculados a su capacidad de producir mercado y gozar de los derechos entendidos en un sentido neoliberal: iniciativa privada, competitividad, propiedad privada. La democratización es entendida como la necesaria ampliación de las esferas de la sociedad civil y sus circuitos y redes de competitividad y enfrente; el Estado.

La forma política de construcción del colectivo en los tres documentos es “nosotros los pueblos de América”, presente en la filosofía de la doctrina Monroe, y también “América para los

americanos”, para lo cual los documentos promueven una estrategia de apelación a tradiciones, destino, intereses comunes y valores compartidos. Así como la fijación de aquellos elementos disruptivos en la aceptación de la filosofía del neoliberalismo: tanto en una cultura política de América Latina que es disfuncional (principalmente el estatismo) como el imperialismo cultural de Estados Unidos que no ha reconocido la diversidad y la pluralidad de “nosotros los americanos”.

La cobertura de la realidad política latinoamericana por los medios de información norteamericanos es inadecuada... y las noticias prestan una atención insuficiente a las diferencias geofísicas y sociológicas peculiares que existen entre, por ejemplo, Guatemala y Costa Rica, o entre Argentina y Perú. Esto da como resultado un estímulo a la visión equivocada de que las únicas alternativas son la oligarquía o los regímenes autoritarios que profesan el anticomunismo, y alguna forma de populismo de izquierda o socialismo”. (Carta de Santa Fe II, 1990:80-81).

La estrategia de construcción del neoliberalismo básicamente se da a través de tres ejes:

1. El uso de la “ideopolítica”¹¹ recurso de penetración ideológica para construir, por un lado, una élite dirigencial y, por el otro, persuadir al ciudadano por medio de las ideas, de la mejor sociedad neoliberal como dice el documento “es

¹¹ La ideopolítica es un término referido a los procesos de formación de una conciencia política social ética para la participación de los individuos en los procesos sociales. El término se utilizaba en Cuba como proyecto formativo educativo de la revolución:

En este proceso de formación de profesionales es responsabilidad de los docentes preparar a las jóvenes generaciones para la vida social, para cumplir su función y sus tareas en la sociedad, por lo que resulta indudable la necesidad de un docente reflexivo y conocedor acerca de lo que enseña y de cómo lo enseña, de la demanda social que exige una actividad docente desarrolladora y con enfoque político e ideológico, en la construcción de una nueva sociedad (Saname et al, 2018:23).

hora de la ideopolítica” (Cartas de Santa Fe I, 1990:82). Así como Gramsci es apropiado discursivamente en los documentos, en este caso es la ideopolítica tomada de Cuba lo que muestra el recurso de capturar los sentidos del “enemigo ideológico”.

quien controla el sistema de educación determina el pasado o cómo se ve a este tanto como el futuro. El mañana está en las manos y en las mentes de quienes hoy están siendo educados. Estados Unidos no debería tratar de imponer su propia imagen a Ibero América. Ni el pluralismo liberal ni la democracia wilsoniana se han exportado exitosamente. Sin embargo, deberíamos exportar ideas e imágenes que alienten la libertad individual, la responsabilidad política y el respeto a la propiedad privada. Debe iniciarse una campaña para captar a la élite intelectual iberoamericana a través de medios de comunicación tales como la radio, la televisión, libros, artículos y folletos, y también debe fomentarse la concesión de becas y premios. Puesto que la consideración y el reconocimiento son lo que más desean los intelectuales, tal programa los atraería. El esfuerzo norteamericano debe reflejar los verdaderos sentimientos del pueblo norteamericano, y no el estrecho espectro de Nueva York y de Hollywood: si la imagen no es genuina fracasará. Estados Unidos debe proporcionar la voluntad y la filosofía que se hallan detrás de las políticas concretas, si es que el continente americano va a sobrevivir y a prosperar (Carta de Santa Fe I, 1990:34).

2. El otro recurso son los programas de cooperación entre Estados Unidos y los Estados latinoamericanos en todas las áreas comunes; los tradicionales lazos militares, acuerdos regionales e intercambio científico. Se propone entonces

Estimular acuerdos de integración regional (...) [porque los grandes tratados] no permiten que los ciudadanos medios de América Latina se relacionen con su importancia (...) El acuerdo regional cumple con ese requisito. Un argentino o un paraguayo pueden entender sin dificultad la existencia de un acuerdo regional para la

seguridad del Atlántico Sur. Les asegura su alimentación, sus exportaciones y sus importaciones... (Carta de Santa Fe II, 1990:74).

El papel de Estados Unidos en esta etapa reenvía a la división del trabajo entre centro y periferia mundial.

Tanto la política comercial de Estados Unidos hacia los países de América Latina como los programas de ayuda para su sector agrícola, deberían intentar maximizar las ventajas comparativas en la producción y fomentar el desplazamiento hacia la producción de cultivos comerciales que incrementen el comercio recíproco”. (Carta de Santa Fe II, 1990:112).

Un capítulo central son los acuerdos militares, que como dijimos fueron la pinza central de las estrategias de los años 80, y que resignificaron su función geopolítica en el contexto democrático. Pensada esta como contención no sólo del comunismo en la región, sino como sostiene Suárez (1990) como modo de detener toda manifestación nacional popular que caracterizó a los movimientos populares en la región en la historia. Así a medida que se veían los límites económicos de la democracia liberal instaurada en general en América Latina y se producía más distanciamiento entre el pueblo y sus dirigentes (surgiendo las amenazas de rebeliones o manifestaciones), se consolidaban las misiones conjuntas entre fuerzas militares, y sobre todo identificaciones entre los grupos militares latinoamericanos con las misiones estadounidenses.

Para Suárez (1990:14), “no es casual de allí en más que en las Conferencias de Ejércitos Americanos (Mar del Plata, 19887-Guatemala, 1989) se sindique al nacionalismo como el enemigo principal”, recogiendo las premisas del Santa Fe que identifica al nacionalismo como un significante apelativo de luchas,

manifestaciones e ideología de corte marxista: “es la estrategia del Kremlin” (Cartas I, 1990:54). Así en las épocas de Menem en Argentina (esplendor democrático del neoliberalismo) fue cuando comienzan con fuerza las actuaciones conjuntas entre fuerzas militares, momento en que la estrategia neoliberal despegará a los dirigentes de sus bases populares.

3. Los circuitos de cooperación privada entre sectores productivos fue otra estrategia clave: a través de programas de apoyo financiero comercial de sectores privados de Estados Unidos destinados a sectores privados locales, nacionales o “tribales” (sic, Carta de Santa Fe II, 1990:48).

El sistema existente para la asistencia al desarrollo no es apropiado para ayudar a que la gente se ayude a sí misma en el contexto de su situación, ya que o bien opera a través de estructuras institucionales públicas remotas, demasiado sofisticadas e impersonales...Las pequeñas empresas privadas, orientadas al lucro en un área determinada pueden ser el mecanismo que ayude a las poblaciones indígenas locales, particularmente, pequeñas empresas agrícolas que estén comprometidas a usar las utilidades de forma tal que tengan un impacto social en el desarrollo de la comunidad (Carta de Santa Fe I, 1990:89).

Por otra parte, se plantea un modo de intervención de Estados Unidos en América Latina en forma de control de sus propias instituciones para permitir y estimular un mercado libre. Por eso, en las Cartas I y II, se propone que, para ello, Estados Unidos utilice los recursos necesarios tales como eliminación de aranceles de importación, alivio de la deuda externa, regulación de las multinacionales, promoción de un banco de Apoyo Latinoamericano, fortalecimiento del BID y otras medidas.

es necesario el compromiso de asistencia de Estados Unidos para controlar que la ayuda norteamericana se dirija a empresas libres y productivas, en vez de programas estatales no económicos (...) Estados Unidos debería estimular tanto a través de programas públicos como privados el desarrollo de la empresa privada en América Latina y hacer intentos por acelerar la privatización de las industrias paraestatales (Carta de Santa Fe I, 1990:88).

Se le asigna un papel distinto a Estados Unidos, no ya promotor de ayudas financieras estatales a los Estados de América Latina hacia sectores controlables, como se caracterizó desde los años 60, tales como la alianza para el progreso, sino que se orienta el papel del Estado a asegurar la formación de capitales privados.

Su correlato curioso a tales propuestas es el objetivo explícito del estatismo latinoamericano que se activa como un signo de cultura política que debe ser removido, porque es el núcleo que se estima permite la identificación con el comunismo. Se condena el estatismo, los aparatos burocráticos, la nacionalización, al tiempo que se estimula la formación de mercados de capital nacional, la supresión de regulaciones y la privatización de compañías para estatales existentes. Además de defender los valores de la empresa privada en oposición al capitalismo de Estado, los autores también proponen medidas que van desde la prolongación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe hasta la preservación de los bosques tropicales.

Asimismo, se vuelven equivalentes los términos dirigismo, estatismo con autoritarismo y en un recorte de la historia ejemplifican estos supuestos en:

Haití brinda un ejemplo dramático. Los funcionarios norteamericanos después de la huida de la familia Duvalier estaban ansiosos por establecer una democracia, o que significaba

efectuar elecciones. Resultado: el sangriento fracaso del pasado noviembre, que demostró que Haití -tanto la sociedad como el régimen- no estaba preparado en lo absoluto para un gobierno democrático. Este estrecho enfoque demuestra que los funcionarios norteamericanos no han entendido el profundo conflicto cultural que está teniendo lugar en los países latinoamericanos. Aun cuando se celebren elecciones, el propio régimen podría seguir siendo profundamente estatista y aún se seguiría moviendo inexorablemente hacia un poder absolutista en una sociedad sostenidamente debilitada (Carta de Santa Fe II, 1990:124).

Un capítulo interesante es la lectura que realizan del componente ideológico enemigo. Si, a nivel de política, el estatismo es identificado con el marxismo y lo dirigencial equivale a autoritarismo, a nivel de ideopolítica es Gramsci el nominado mejor ideólogo adoptado por los latinoamericanos para adoctrinar en épocas democráticas. Incluso, de Gramsci, sostiene la carta II que:

se desprendía que era posible controlar o dar forma al régimen a través del proceso democrático si los marxistas podían crear los valores comunes dominantes de la nación. Los métodos marxistas y los intelectuales marxistas podían lograrlo mediante la dominación de la cultura de la nación, un proceso que requería una fuerte influencia en su religión, escuelas, medios de difusión masiva y universidades. Para los teóricos marxistas, el método más prometedor para crear un régimen estatista en un ambiente democrático era a través de la conquista de la cultura de la nación. Conforme a este patrón, los movimientos marxistas en América Latina han sido encabezados por intelectuales y estudiantes y no por trabajadores (Carta II de Santa Fe, 1991:124-125).

5. Palabras conclusivas

A modo de final, diremos que rastrear los orígenes de los ensambles neoliberales y la construcción de sus dispositivos planeados para América Latina, en este

caso a través de las cartas de Santa Fe, nos permiten comprobar el funcionamiento de la ideología de la democracia neoliberal como nodo del imperialismo de Estados Unidos en todas las zonas donde atravesó con su poder. También, seguir la ruta del devastar de derechos que implicó para América Latina ese plan y la fuerza de su hegemonía, pues lo dicho en las cartas se aplicó en letra viva, a pesar que el discurso contrahegemónico lo advertía. Así, sostenía Brunati que

urge hoy desarrollar en el campo político y social vinculado a los intereses populares una profunda tarea de esclarecimiento desenmascarando la naturaleza y objetivos de este plan de las cartas y que han de obtener a través de los medios masivos de comunicación una importante adhesión (1990:53).

El respeto por los sagrados derechos individuales fueron la base del plan neoliberal, y sus estrategias se adaptaron y adaptan en contextos periféricos, es decir allí donde el grado de neoliberalismo de los gobiernos nacionales se define por la forma del vínculo con el exterior en términos de manejo de los imperativos del capitalismo. Así qué derechos y con qué alcancen se protegen dependen de la manera en que se entiende y maneja ese vínculo. De allí, emerge que la tensión entre una cierta forma economicista de entender los derechos humanos con una configuración más de derechos nacionales-populares marcarían los límites nacionales del neoliberalismo y la contención del siempre vivo imperialismo de EEUU.

En la perspectiva de las cartas, se identifica a los derechos humanos con los correspondientes al modelo neoliberal (afincados y operados en la lógica de la libre competencia para construir

mercados) y se diagnostica el déficit de los latinoamericanos en su ignorancia de lo que auténticamente deben ser, pues han sido formulados al amparo del estatismo, del Estado dirigencial que ha obturado sus principales competencias y derechos como sujetos libres. Se apela a que estos derechos se construyan al interior de las sociedades libres y no dirigidos desde el Estado. Tal como sostenía Cuevas (en Calloni, 2004:109), en 1989, en ocasión del análisis de las cartas: “¿Quiere decir que si alguien es partidario de la ampliación del sistema económico estatal pierde ipso facto sus derechos humanos? ¿Significa que, si un “gramsciano” reclama por los atentados contra la vida, la integridad o la dignidad de las personas no debe ser escuchada?”

Por otra parte, estos documentos proyectan modelos sociales que se definen en los bordes de las aproximaciones teóricas sobre el neoliberalismo, al menos de los existentes en el imaginario. Si alguna vez se pensó que el neoliberalismo crece con Estados retraídos, no es el caso de los proyectos neoliberales para la periferia.

Por el contrario, apelan al individuo por fuera del Estado, y aquí cierta versión doctrinaria desde Foucault en adelante (Brown, 2015; Laval y Dardot, 2013; Rosanvallon, 2006) nos da la pauta de que el neoliberalismo apunta a construir sociedades de mercado reguladas por la noción de empresa como parámetro de actuación individual y la competitividad y la libertad individual como lazo social, así como borramiento de lo colectivo público estatal. De esto dan clara señales los documentos de Santa Fe: apuntan a la transformación de la cultura política estatista latinoamericana. Y, para ello, los financiamientos y estímulos privados deben promoverse creando circuitos entre individuos, grupos y empresas.

El mensaje y el direccionamiento de los documentos de Santa Fe sobre cómo se construye neoliberalismo y qué significa el imperialismo de los derechos humanos siguen vigente. Lo interesante son las peculiaridades de recursos utilizados y las estrategias de sus discursos. No es igual para Vietnam, Afganistán e Irak, que para América Latina. En este caso, la ideopolítica gramsciana fue dirigida a construir consenso en democracia, y esto requirió la fuerza militar pues como se sostiene en los documentos los enemigos (del neoliberalismo) basan su poder en Estados militarizados (Rusia y China). Por ello, las fuerzas militares fueron parte de una estrategia de acompañamiento para que los latinoamericanos no se identifiquen con esos regímenes dirigenciales, por ello debían democratizarse los militares y ser parte de trabajos conjuntos con las fuerzas militares de América Latina con dos objetivos: contención del enemigo y defensa de lo común, y práctica de derechos humanos según la lógica neoliberal. Para eso, se nos obligará a tomar nuestra propia medicina: Gramsci. Y así, volvemos a preguntarnos, ¿es que algo ha cambiado?

Recibido: 22 de Mayo de 2020.
Aceptado: 3 de Junio de 2020.

Referencias bibliográficas

- Agee, Phillip (1987). *La CIA. por dentro. Diario de un espía*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Brown, Wendy (2015). *El pueblo sin atributos*. Barcelona: Malpaso.
- Brunati, Luis (1990). "Los objetivos políticos del narcotráfico". En: Suarez, Carlos et al. *La estrategia neocolonial del imperio para los años 90*. Buenos Aires: PuntoSur, pp. 43-64.
- Calloni, Stella y Ducrot, Víctor (2004). *Recolonización o Independencia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Corbiere, Emilio (1990) "Neocolonialismo, libre empresa y liberación nacional". Suarez, Carlos et al. *La estrategia neocolonial del imperio para los años 90*. Buenos Aires: PuntoSur, pp. 31-42.
- Cueva, Agustín (2008). "Posfacio. Los años ochenta: una crisis de alta intensidad (1977-1994)". En: *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana*. Fundamentos. Bogotá: Siglo del Hombre – CLACSO, pp. 117-152.
- Davies, William (2016) "Neoliberalismo 3.0" En: *Revista New Left Review*, Nro. 101 noviembre - diciembre 2016, pp. 129-145.
- Faletto, Enzo (1979). "La dependencia y lo nacional-popular" En: *Revista Nueva Sociedad: 30 años de Nueva Sociedad*. Nro. 180-181, pp. 40-49.
- Laborde, Julio (1990). "Los conflictos de baja intensidad en el plan global del imperialismo". En: Suarez, Carlos et al. *La estrategia neocolonial del imperio para los años 90*. Buenos Aires: PuntoSur, pp. 19-30.
- Laval, Cristian y Dardot, Pierre (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Piñero, María T. (2019). "El neoliberalismo periférico en Relaciones Internacionales. Macri y su política



- de inserción internacional” En: Segura, S. et al. Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos. Córdoba: Brujas.
- Rosanvallon, Pierre (2006). El capitalismo utópico. Buenos Aires: Gedisa.
- Saname-Carrera, Milvia; Diéguez-Batista, Raquel; Montoya-Rivera, Jorge (2019). “Fundamentos epistemológicos del proceso de formación ideopolítica de los profesores universitarios desde el posgrado”. Revista Santiago, Nro. 148, enero-abril, pp. 160-171.
- Suárez, Carlos (1990). “Una respuesta latinoamericana a la doctrina imperialista de los documentos Santa Fe I y Santa Fe II”. En: Suarez, Carlos et al. La estrategia neocolonial del imperio para los años 90. Buenos Aires: PuntoSur, pp. 7-18.
- Wallerstein, Immanuel (1996). Después del Liberalismo. México. Siglo XXI.
- Winer, Sonia; Carroli, Mariana et al (2006). Estrategia Militar de Estados Unidos en América Latina. Buenos Aires: Ediciones CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.



EL NUEVO ORDEN MUNDIAL ENTRE LOS DESEOS Y LAS REALIDADES

The New World Order between desires and realities

Alejandro Simonoff

Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
asimonoff2010@gmail.com



Profesor Titular Interino en las Cátedras de Historia General VI, Materia Problema de Historia General y de Relaciones Internacionales e Integración Regional en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). Profesor Titular de "Política Exterior Argentina" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UCALP. Profesor de "Política Exterior Argentina" en la Maestría de Relaciones Internacionales y de Historia Comparada del Siglo XX en la Maestría en Historia y Memoria de la UNLP. Ha dictado cursos como profesor invitado en el ISEN y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, en posgrado: UNESP (Brasil), Universidades de: Viña del Mar (Chile), Católica de Santa Fe, de Buenos Aires, de Tucumán, FLACSO (sede Buenos Aires) y de Rosario; y en grado en la Universidad Católica de Santiago de Estero, Sede San Salvador de Jujuy. Miembro de los Consejos de Redacción de la Revista Relaciones Internacionales publicada por

el Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, de Políticos de la Universidad Católica de Santa Fe y de Trabajos y Comunicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Coordinador del Centro de Reflexión de Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP. Es miembro del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Ha publicado numerosos libros y artículos de historia contemporánea, relaciones internacionales y política exterior.



Resumen || El artículo busca analizar el contexto internacional desde el fin de la Guerra Fría a partir de los deseos y promesas iniciales de estabilidad y progreso que se vieron frustradas por diversas disputas entre diversos actores que impidieron la construcción de un Orden Mundial.

Palabras Claves || Relaciones Internacionales - Historia Contemporánea - Nuevo Orden - Neoliberalismo - Posguerra fría

Abstract || The article seeks to analyze the international context since the end of the Cold War based on the initial wishes and promises of stability and progress that were thwarted by various disputes between various actors that prevented the construction of a World Order.

Keywords || International Relations - Contemporary History- New Order - Neoliberalism - Post-Cold War



1. Introducción

El artículo busca analizar el contexto internacional desde el fin de la Guerra Fría a partir de los deseos y promesas iniciales de estabilidad y progreso que se frustraron por diversas disputas que impidieron la construcción de un Orden Mundial.

2. ¿El mundo está en orden?

A pesar que cada vez resulta más claro que la búsqueda de aquella profecía de Francis Fukuyama (1990) sobre el fin de la historia, producto de la extensión de la democracia y el libre mercado como parámetros de un mundo sin conflictos, estuvo lejos de cumplirse. Sus impulsores, las elites estadounidenses, como lo señaló Stephen Walt, “esperaban que otros países convergieran hacia su modelo de gobierno democrático, mercados competitivos, estado de derecho y otros principios liberales, con una mano amiga del Tío Sam...” (Walt, 2018b, 11) Sin embargo, nuestro mundo estuvo lejos del espejismo neoliberal y posthistórico, ya que “se volvió más complejo y más peligroso” y esas características son “todavía peor en el Sur” dejando poco lugar para ser optimista. (Ramonet, 1997, 124).

El principal problema que enfrentaron fue que no se constituyó un Orden Mundial, porque no existió una unidad

política, o un conjunto de ellas, que fueran capaces de dirigir el sistema y ejercer su hegemonía. Como explicó Giovanni Arrighi:

... Un Estado dominante ejerce una función hegemónica si dirige el sistema de Estados en la dirección deseada y ello se percibe como la protección del bienestar general. Este tipo de liderazgo es el que hace hegemónico al estado dominante... (Arrighi 1999, 44).

La organización de la economía mundial en la Posguerra Fría provocó exclusión social, y generó opciones políticas irracionales que, en vez de solucionar, potenciaron los problemas. Los Estados se mostraron vulnerables ante una economía que tiene un aspecto virtual, fantasmal que no se detiene ni temporal, ni espacialmente, ya que funciona las 24 horas del día y no reconoce fronteras.

No son pocos los autores, incluso aquellos que se encuentran dentro de una orientación neoliberal, como Yuval Harari, quienes sostienen que esa tarea sustentada en la profundización de la liberalización y la globalización como promotora de paz y progreso estaría llegando a su fin. (Harari, 2019, 6-7)

3. El liderazgo de la tríada: ¿uni o multipolar?

Desde el fin de la Guerra Fría asistimos a una larga transición del Orden Internacional marcada por una tensión

entre la búsqueda norteamericana de hegemonía y varios desafíos que ha debido enfrentar ésta desde ese momento.

No solo es una cuestión de poder material, sino que para la construcción del Nuevo Orden era necesaria generar también las legitimaciones que consolidaran su edificación. Como lo expresó Henry Kissinger en él coexisten dos tensiones “que desafían su cohesión: o la redefinición de la legitimidad o un cambio significativo en el equilibrio de poder.” (Kissinger, 2016b, 365)

Se supuso que, con el fin de la guerra fría, al desaparecer uno de los polos, el otro sería el victoriosos sin cuestionamiento, pero esta presunción supuso el desconocimiento de los problemas que los Estados Unidos atravesaba como lo indicaron, por ejemplo, Arrighi (1999, 2007), Kennedy (1988), Hobsbawn (1994)

La Guerra del Golfo resultó significativa y más ambigua de lo que quisieran los heraldos del unipolarismo, ya que por un lado existieron señales a favor de los intereses norteamericanos (el voto en el Consejo de Seguridad avalando la intervención), y por otro se produjo una combinación particular (EE.UU. puso los recursos militares y otros actores de la tríada, la financiación). En esos primeros momentos esa pretensión hegemónica distaba de traducirse en la realidad, ya que, si bien

militarmente fue indudable el peso de los Estados Unidos, no así el de su economía que debió complementarse financieramente con Europa Occidental y Japón para garantizarla.

La legitimación por parte de las Naciones Unidas que había sido un soporte central, pero a medida que los objetivos de aquella, y otras grandes potencias, se alejaban de los dictados de Washington, comenzaron limitaciones que derivaron en el uso del doble estándar para cumplir con los suyos a través de diversos instrumentos como las doctrinas Clinton¹, y de ataque preventivo² o la aplicación del derecho a proteger entre otros.³

Los mecanismos de resolución de crisis fueron variados, Washington utilizó instrumentos unilaterales (bombardeos en Tanzania y Afganistán ante los atentados de Al Qaeda en Kenia y Tanzania), o coaliciones

¹ Según Madelaine Albright, cuando era Secretaria de Estado de Clinton, Washington y Londres serían más fieles en la interpretación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas que la propia organización. Claramente con ella buscaba legitimar sus acciones cuando esta última no lo acompañase, o se mostrara remisa a hacerlo, en acompañar sus acciones.

² Si bien el ataque preventivo está contemplado por el derecho internacional, en la interpretación de la administración Bush hijo, se desvanece el concepto de inminencia para justificar cualquier acción contra el llamado “Eje del Mal”.

³ La comunidad internacional puede invocar la intervención en un Estado cuando éste viola sistemáticamente los derechos humanos y no garantiza los derechos civiles para sus ciudadanos, aunque ha sido aplicado de manera selectiva según las necesidades de Washington.



flexibles, también llamadas unimultipolares [las intervenciones en Irak: Tormenta del Desierto (1990-1991), Zorro del Desierto (1997) y Libertad Duradera (2003)] y multilaterales (en torno a la OTAN fundamentalmente con la Guerra Humanitaria en Yugoslavia, el ISAF en Afganistán, las intervenciones en los conflictos civiles de Libia y Siria, p. e.) Si bien todas estas acciones no ponían en duda el liderazgo de Estados Unidos⁴, lo que se ponía en juego era si éste se ejercería, si era por imperio (la pretensión unipolar) o consenso (pretensión multipolar del liderazgo Occidental, a través del CS, el G8, o el G20).⁵

Desde mediados de los noventa Rusia, China, Francia y Alemania tomaron acciones para limitar al poder norteamericano, pero luego del desarrollo de la Guerra contra el Terrorismo, París y Berlín se aproximaron a Washington, mientras Moscú y Beijing institucionalizan primero el Grupo Shanghái y luego avanzaron con los BRICS, junto a Brasil,

India y Sudáfrica, quienes comenzaron a delinear un polo alternativo.⁶

Como lo grafica bien, Ignacio Ramonet, el centro del poder mundial en los años noventa lo constituyeron Europa Occidental, América del Norte y Japón juntos, siendo éstos “una tríada de poder” que concentró “los más grandes excedentes financieros, los principales conglomerados industriales y lo esencial en innovación tecnológica. Esta tríada domina el mundo como ningún imperio lo hizo antes.” (Ramonet, 1997, 21)

Esa estructura particular se evidenció en cierto multilateralismo del funcionamiento internacional, ya que como señaló Giovanni Arrighi, desde la segunda presidencia de Reagan:

... el FMI fue ya dotado del poder necesario para que actuara como Ministerio de las Finanzas Mundiales. Bajo la administración Bush se reforzó esa tendencia y, lo que resulta de mayor importancia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue dotado del poder necesario para que actuase como Ministerio de Policía Mundial. Y bajo ambas administraciones, las reuniones regulares del Grupo de los Siete lograron que ese organismo se asemejase cada vez más al consejo de administración de los asuntos colectivos de la burguesía mundial. (Arrighi, 1999, 398).

⁴ La jerarquía no es una simple sumatoria de factores (PBI, gastos de Defensa, etc.), sino para que sea percibida como legítima es necesario el consenso de los actores relevantes del sistema.

⁵ Al avanzar el nuevo milenio las búsquedas del equilibrio prefiguraron un diseño bipolar. Como lo sostiene Mary Kaldor el retorno de las precepciones geopolíticas, de mano de los neoconservadores, están llevando a una bipolaridad, de allí su expresión de “nueva” guerra fría. (Kaldor, 2016)

⁶ Aunque debemos distinguir lo siguiente, en los años noventa esas oposiciones se centraban en evitar los abusos de poder norteamericano, no del modelo global, con el cambio de milenio esto se ha ido desplazando hacia este último aspecto.

Esta forma de consorcio a la que sumó la Rusia de Yeltsin en los noventa, constituyó el G8⁷, el cual según Gustave Massiah, “juega un papel activo en la imposición de un credo neoliberal y en su adopción para dirigir la nueva fase de la globalización” fundándose en el Consenso de Washington.⁸ Para ello:

... el G8 se apoya en las instituciones financieras internacionales –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– en las cuales posee el capital mayoritario. Construye, además, de manera perseverante, el marco institucional de la globalización neoliberal, cuyo elemento determinante es la Organización Mundial de Comercio (OMC). (Massiah, 2003, 24).

Y siguiendo en esa línea Jonathan Joseph señaló que estos instrumentos del bosquejo orden internacional económico impulsan esas ideas:

... que el Banco Mundial y el FMI se aferren a la idea de que la apertura al mercado global es la

⁷ El G8 nació en 1998 producto de la incorporación de la Federación Rusa al G7. Éste último se remonta a la crisis de 1973, cuando los países más desarrollados de entonces (Estados Unidos, Japón, Alemania Federal, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá) decidieron impulsar una alianza informal para responder a los efectos del crack y en la Pos Guerra Fría pretendió dirigir los destinos globales.

⁸ Este:

... Se basa en siete principios: disciplina fiscal (equilibrio presupuestario y reducción de la imposición); liberalización financiera (tasas fijadas únicamente por el mercado de capitales); liberalización comercial (supresión de la protección aduanera); total apertura de la economía a las inversiones directas; privatización de todas las empresas; desregulación (eliminación de todos los obstáculos a la competencia); protección total de los derechos de propiedad intelectual de las multinacionales. (Massiah, 2003, 24)

solución a todos los problemas de desarrollo, entonces si por alguna razón esas políticas pro mercado no dan lugar al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. Debe considerarse algo relacionado con el propio país, sus propias prácticas internas, la falta de democracia, la falta de empoderamiento de las mujeres y los grupos locales, la falta de transparencia y la excesiva dependencia del tipo de regulación errónea y la intervención estatal. (Joseph, 2011, 60).

Es decir, las tensiones acaecidas por la extensión de esta forma de globalización están en los actores periféricos, no es un problema del sistema que se pretende imponer. Por ello, desde el comienzo del nuevo milenio se observó con mayor claridad una crisis de legitimidad del orden neoliberal que, entre otros factores, permitieron la formación del llamado ciclo progresista en nuestra región.

El G 8 se constituyó en un actor determinante en la construcción del orden global y en propulsor de la erosión de la hegemonía estatal del sistema internacional.

4. Problemas en el paraíso

El fracaso de la Cumbre de la OMC de 2003 resultó un punto de quiebre en el programa neoliberal. Allí, se rechazó una nueva agenda económica internacional impulsada fundamentalmente por los países del G8 y miembros de una tríada (Estados Unidos Europa Occidental y Japón), que

consistía en la ampliación de la comercialización y la incorporación de normas referidas a la competencia, a movimientos de capitales, propiedad intelectual, desregulación laboral, inversiones y cooperación en rubros como energía, medio ambiente, etcétera.⁹

Claramente, esta agenda marcó el cenit de la oleada neoliberal de fines de la Guerra Fría, en donde hubo claramente un avance del poder transnacional sobre el estatal. Esa profundización del modelo neoliberal tuvo un freno por parte del G22 plus que trabó aquellas intenciones.¹⁰ Esta situación fue registrada e impulsó la ampliación de lo que había sido hasta ese momento el consorcio internacional global, el G8, con la revitalización a fines del mandato de George W. Bush del G20 en un intento de sumar a los emergentes al nuevo concierto global.¹¹

⁹ Conocido como propuesta OMC Plus.

¹⁰ El G 22 integrado por los principales exportadores de materias primas concentra el 22 % de la producción agrícola mundial y el 70 % de los trabajadores rurales, pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. (Amorin, 2004, 36)

¹¹ Originalmente el G20 financiero tuvo su primera reunión en diciembre de 1999 en Berlín como una respuesta a la crisis de fines de los años 90 y cuya aparición estuvo motivada en la necesidad de crear un foro que reconociera a los principales países emergentes, subrepresentados en los organismos multilaterales tradicionales y se lo revitalizó cuando se le otorgó nivel presidencial en 2008. Está constituido por 19 estados (Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, Federación Rusa, China, Corea del Sur, Indonesia, Australia, Arabia Saudita, India, Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y Argentina), el veinteavo miembro es la Unión Europea (representada por España).

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurrió en el G8, el G20 no tuvo el mismo nivel de homogeneidad, y, por ende, fue más difícil establecer políticas comunes. Por ello, la administración de Obama complementó esta estrategia con otra más: la reconstrucción de la agenda OMC Plus a partir de la promoción de los llamados TISA, TTP y TTIP (Acuerdos Transpacífico y Transatlántico), que buscaban imponer los temas bloqueados en Cancún. Los “nuevos” principios fueron promovidos por parte del demócrata a través de la estrategia de “pinzas de cangrejo” sobre Beijing, como la denominó el economista Matthew Cooper con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones. (Cooper en Montesa y Azcárate, 2015)¹²

Ante esta situación, las elites sudamericanas tuvieron un cambio de posición en torno al año 2010, y en ello fue importante el rol de algunas organizaciones empresariales, como la FIESP, por ejemplo. La amenaza que aquellos acuerdos cerrasen el acceso a fuentes occidentales de inversiones si no se aceptaban los criterios OMC Plus, los llevó a apoyar esas políticas.

¹² Como lo ha señalado Walt el modelo de globalización “requería que los estados participantes [de los TPP y TTIP] conformaran su política a un amplio conjunto de normas internacionales, la mayoría de ellas fuertemente influenciadas por las preferencias y valores de los Estados Unidos. (Walt, 2016^a, 56)



Por otra parte, se evidenciaron problemas estratégicos con implicancias económicas. La decisión norteamericana de poner bajo su lógica las áreas de mayores recursos petroleros y gasíferos produjo una erogación presupuestaria sin precedentes que significó, durante el mandato de G. W. Bush, la suba del endeudamiento de la economía norteamericana. (Stiglitz y Bilmes, 2008).¹³

5. Cambios de poder: la emergencia de China

El ascenso China fue estimulado por la demanda de consumo norteamericano, principalmente, y que relevó un problema estratégico, ya que, a diferencia de Japón, su antiguo proveedor, no estaba subordinado a los Estados Unidos, promoviendo lo que Giovanni Arrighi denominó “bifurcación”. (Arrighi, 2007, 16)

China es un país que decididamente avanza hacia el vértice más alto de la pirámide del poder mundial. El sistema parece operar a su favor, ya que como indicó el autor italiano, en consonancia con Henry Kissinger (2016a), señaló que “el resultado de la debacle iraquí puede muy bien marcar el surgimiento de China como auténtico vencedor de la

guerra estadounidense contra el Terror.” (Arrighi, 2007, 17).

Mucho de su asombroso crecimiento está atado a las actuales condiciones de la economía mundial, y estadounidense en particular. Los capitales llegan a sus costas para promover la producción industrial, sostenida por un uso de la mano de obra intensiva y barata, que encuentra en Estados Unidos su principal destino exportador. De este comercio bilateral, ampliamente favorable a Beijín, les permitió a éstos comprar bonos del tesoro norteamericano que ayudan a financiar tanto su déficit público, como privado para garantizar su nivel de consumo.¹⁴

En los primeros tiempos de la posguerra fría, la política exterior china buscó que su accionar internacional estuviera regido por la formación de un escenario policéntrico (EEUU, Rusia, Europa, Japón y China), limitando las tendencias hegemónicas de Estados Unidos y la necesidad de asociarse con otras naciones en desarrollo contra un Orden Mundial injusto. (Jiang, 2008: 44) Por ello combinó los llamados “Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica” que marcaron su posición como país periférico¹⁵ con las

¹⁴ Así funcionó “chimérica” según la expresión de Neil Ferguson. (Ferguson, 2005)

¹⁵ Esto se refuerza con la continuidad de los cinco principios de la Coexistencia Pacífica de 1953 (respeto mutuo por la integridad territorial y soberana de los Estados, pacto mutuo de no agresión, no injerencia en los asuntos internos e igualdad y ventaja mutua de los acuerdos). (Moncada Durruti, 2011, 9)

¹³ Pero este proceso de suba del gasto militar, a pesar de la crisis de 2008 y los retiros parciales en Iraq y Afganistán “no disminuyó”. (Walt, 2016^a, 54)

recomendaciones más pragmáticas de Deng Xiaoping de los “28 caracteres”¹⁶ y que a medida que fue ascendiendo escalones en el escenario internacional estamos asistiendo a un alejamiento de estos últimos, con una reafirmación de los primeros.

Tras la crisis de 2008, dejó de ser exclusivamente un proveedor de manufacturas a nivel global, receptor de inversiones y soporte financiero del déficit norteamericano y ello hizo crujir las bases de “chimérica”.

El anuncio del “sueño” chino” por parte de Xi Jinping (2013) fue la sistematización conceptual de ese viraje. El líder del Partido Comunista Chino lo presentó como una síntesis de las acciones llevadas adelante por Mao y Deng, aprovechando sus virtudes y desechando sus defectos, representando un gran desafío para el nuevo elenco gobernante. Consistió en tres objetivos básicos: reorientar las pautas de crecimiento, atender los problemas ambientales y convertir a China en un país de renta media.

El primero de ello consistía en reorientar las pautas de desarrollo a partir de inversiones y exportaciones

(45% del PBI) por un mayor consumo interno. Para ello se buscó reducir la elevada tasa de ahorro de un 50 % y recuperar la porción en el comercio mundial que antes era del 8 %, ahora en 2014 fue del 4 % -por las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea principales destinos del comercio mandarín-. El consumo interno de China representa el 37 % de su PBI, pero se especuló oficialmente que “crecerá entre un 8% y un 11,5 % a lo largo de la próxima década.” (Vidal, 2014, p. 13) China fue receptora de inversión extranjera directa, pero en los últimos años se convirtió también en un exportador de inversiones¹⁷ hacia África, fundamentalmente en infraestructura¹⁸, y América Latina¹⁹, donde se estaría expresando de manera latente el criterio de permisibilidad extrabloque puiguiano.²⁰ Por otra parte, China pasó a invertir en Investigación y Desarrollo un 1.4 de su PBI en 2008 a 2 % en 2012 (más que la Unión Europea) y llevar adelante una

¹⁶ A estas líneas, Deng incorporó inicialmente cinco principios directrices en 1989 (los conocidos como “24 caracteres”) que se extendieron a seis en 1993 (y 28 caracteres) y que son los siguientes: observar y analizar los acontecimientos internacionales con calma, asegurar nuestra posición, ocultar nuestras capacidades y esperar el momento adecuado, ser buenos en mantener un perfil bajo, nunca liderar la reivindicación y llevar a cabo oposición de carácter medido. (Moncada Durruti, 2011: 6)

¹⁷ Es muy difícil establecer a cuánto asciende el total de inversiones chinas en el mundo, ya que gran parte de ella se instrumenta a través de paraísos fiscales.

¹⁸ Centrales eléctricas, ferrocarriles, puertos y proyectos mineros...

¹⁹ Un ejemplo de ello fue el abandono de la estrategia triangular en América Latina que Beijing desarrollaba, ya que no mira más a EEUU. Otro dato significativo es que la inversión china no posee las condicionalidades que existen en los fondos que parten desde la tríada occidental.

²⁰ Este consiste en como los países periféricos que pueden mantener sus márgenes de maniobra y no ser forzados a algún alineamiento, ello no impide la disputa de las superpotencias por el dominio de esos espacios que podía desestabilizar el régimen internacional. (Puig, 1980)



política de apropiación tecnológica de los grupos económicos extranjeros que trabajan en su territorio. (Vidal, 2014, p. 13)

En segundo lugar, atender los problemas ambientales globales, ya que el crecimiento económico de China fue uno de los mayores responsables por las emisiones de carbono a la atmósfera, afectando a sus ciudades e incluso llevando lluvia ácida más allá del Océano Pacífico, aunque se mostró distante de las acciones multilaterales, como los Acuerdos de París.

El último objetivo, convertirse en un país de renta media que podría impedir seguir creciendo a los ritmos actuales, por sustentarse en las ventajas ocasionadas por la existencia de una mano de obra intensiva con salarios bajos. Para el año 2015 la clase media china ascendía a unos 600 millones de personas, con unos 130 millones de población flotante que opera como mano de obra de reserva. El crecimiento restó tierras para la producción agrícola que son escasas, y sumados al aumento de la demanda energética, volcará al país a buscar en el exterior lo que no consiga internamente. (Klare, 2012, 51)

La promoción de la Nueva Ruta de la Seda busca la creación de infraestructura que garantice sus exportaciones, como también el acceso a materias primas que le permitan consolidar su crecimiento y aumentar

su influencia global, como señaló Zelicovich:

... esta iniciativa apunta a mejorar la infraestructura regional de transporte terrestre aéreo y marítimo, poniendo el foco en la cantidad y calidad de la conectividad y la comunicación. Para ello se toma en consideración la facilitación del comercio, física y aduanera, y de las inversiones. Se incluye además el intercambio cultural, y el mutuo entendimiento, como mecanismos de reaseguro de esa infraestructura logística transnacional. (Zelicovich, 2018, p. 126).

6. Problemas en la tríada

Con la crisis del 2008, cuando el deterioro de los niveles de vida en los países del Primer Mundo se hizo visible, generaron reacciones antisistémicas a nivel interno, pero con alcance mundial.²¹ Dentro de estas opciones, tenemos la aparición de Trump, el resurgimiento de Le Pen en Francia o Bolsonaro en Brasil.

La llegada del magnate norteamericano a la Casa Blanca podemos interpretarla como una vuelta de tuerca del Programa para el Nuevo Siglo Americano, aunque con una situación más compleja para Washington.²²

²¹ Es lo que Nancy Fraser llamó neoliberalismo hiperreaccionario. Este se caracteriza por la continuidad del proyecto neoliberal, aunque con algunos rasgos propios y una política de rechazo al reconocimiento de las nuevas diversidades. (Fraser, 2019, 46-48)

²² Los neoconservadores, que formaban parte del think-tank "Project for a New American Century" desde fines de los años noventa, consideraban posible que los Estados Unidos podían actuar sin ninguna resistencia, aun cuando

Michel Anton el influyente el portavoz y Consejero Adjunto de Seguridad Nacional de Trump, sostuvo que:

El establishment [norteamericano] pensó que podría tener un sistema (más o menos) integrado de la OCDE o el Club de las naciones ricas y hacer que funcione en todas partes. Eso nunca fue posible y aun no lo es. El "orden internacional liberal" es mejor llamarlo el "orden liberal de los países ricos" o, si lo prefiere la jerga de la política exterior "orden liberal de funcionamiento básico". (Anton, 2017, 123).

E interpretó que esa construcción llevada adelante por esa elite:

... era una cuestión muy grande para nuestros estómagos (o dientes) y una confusión de ideología e intereses. Sin embargo, esta expansión no era necesaria para los intereses estadounidenses fundamentales: la paz, la prosperidad, el prestigio. (Anton, 2017, 124).

Por ello, con el triunfo de Trump se produjo el alejamiento de los acuerdos TTP y TTIP y se optó por la negociación bilateral, además, se bloqueó el funcionamiento de la OMC, y desató una guerra comercial con China.²³

La muestra de esta estrategia la observamos en la renegociación del TLCAN con México en 2018. En él se

los factores multilaterales supusiesen un freno. (Sanahuja Perales, 2008, 365)

²³ Esa conjunción pone a ese organismo multilateral frente a un dilema, porque de acuerdo a cómo responda sobre esa disputa comercial, dependerá su futuro. (Donnan, 2017)

actualizó el componente originario de 62,5 a 75 %, los cuales 40 al 45 % debe ser producido por trabajadores que ganen por encima de los 16 dólares por hora, existen medidas contra los bienes producidos por trabajo forzoso y que los trabajadores estén protegidos por legislación laboral y desgravar los productores agrícolas, eliminando los subsidios en los mercados de cada uno.²⁴ Aunque Canadá pareció ser una gran incógnita por ser un país claramente identificado con la antigua tríada, ya que se encuentra inmerso en el TPP 11 y en tratativas con la UE, finalmente decidió ser parte del nuevo tratado USMCA (Estados Unidos, México y Canadá).

La crisis de este orden también fue percibida por autores neoinstitucionalistas, como John Ikemberry (2018), quien señaló que para revertirla sería necesario ampliar la tríada de los noventa, cuestión a la cual el G20 respondería, y reconfigurar su propósito social al hacer compatible la apertura y crecimiento del comercio con la seguridad económica, la estabilidad del empleo y la mejora de la calidad de vida, aspecto muy demorado por la promoción de la agenda OMC Plus.

En ese contexto, la Unión Europea inició una forma de reconstrucción de

²⁴ En el nuevo acuerdo buscó favorecer la producción y el empleo norteamericano, como así también fortalecer al Estado en el mecanismo de arbitraje. (Wallach, 2018)

la tríada sin los Estados Unidos, y hay una serie de elementos que indican esto, como el tratado de libre comercio firmado por Japón, el acuerdo económico y comercial con Canadá, con el MERCOSUR, entre otros. Ahora bien, esta forma de reconstrucción de esa tríada tiene problemas, como la crisis de 2008 y sus efectos sobre Europa que vuelve menos activa como proveedora de inversiones.²⁵

Por otra parte, los países participantes de las negociaciones del Tratado Transpacífico, decidieron continuar sin Washington suscribiendo el TTP11 (Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico).

Obsérvese que aquellos países que coinciden en la agenda OMC Plus buscan reagruparse frente a la reacción de los Estados Unidos.

Y, además, surgió una alternativa, la Asociación Económica Integral Regional, o más conocida por sus siglas en inglés RCEP impulsada por China. Esta es la respuesta china del modelo de gobernanza global, que tiene diferencias marcadas con el modelo que se impulsa desde los países centrales tradicionales, donde se respeta mucho más el rol del Estado, por ejemplo. Por ello el gobierno chino, si bien promociona el libre comercio a nivel global, es mucho más estatista que su contraparte Occidental y

además hay una fuerte apuesta a la inversión estatal, como se evidencia en la Nueva Ruta de la Seda. El Estado chino está invirtiendo en infraestructura para garantizar su provisión de energía y de materias primas, y a la vez, con esos nuevos caminos, poder garantizar la llegada de su producción industrial, al margen de retocar los cimientos básicos que fundamentaron su crecimiento.

7. Conclusiones

El amplio espectro del mundo académico (neorrealistas como Walt, neoinstitucionalistas como Ikemberry, neoconservadores como Anton y neomarxistas como Arrighi) coinciden en la crisis de la pretensión de constituir un orden internacional de signo neoliberal.

Toda esta situación hizo muy difícil pensar en un Nuevo Orden internacional, ya que realidad primero existió una disputa entre las elites globales por establecer un diseño que osciló entre uno unipolar y otro multipolar que luego mutó, por los cambios de poder, hacia un embrionario sistema bipolar que se estaría delineando en la actualidad.

La pretensión de institucionalización de un Orden Mundial bajo una lógica neoliberal hoy se encuentra bajo una doble amenaza: una externa encabezada por China, como un modelo

²⁵ El Brexit es otro elemento, como una respuesta del inconformismo con ese orden económico vigente.



más soberanista; e internamente en la tríada, por los ascensos de los grupos populistas que rechazan el multilateralismo.

Además, el principal actor del sistema, Estados Unidos, como dijera Stephen Walt en *The Hell of Good intentions* (2018a), actuó como si la historia estuviese de su lado y pensó que con su accionar no se iban a desencadenar oposiciones.

Como terminará esta historia dependerá de cómo esas fuerzas que

hemos descrito se conjuguen para lograr el equilibrio de poder y el consenso que se logren en torno a la jerarquía y los modos en los que esta debe ejercerse, o que continúen buscándolo como ha ocurrido en las últimas tres décadas.

Recibido: 12 de Abril de 2020.

Aceptado: 1 de Junio de 2020.



Referencias bibliográficas

- Amorin, Celso. (8 de agosto de 2004). "La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional". En: Clarín, p. 36.
- Anton, Michel. (2017). America and the Liberal International Order. En: American Affairs, Volume I, Number 1, pp. 113-125.
- Arrighi, Giovanni. (1999). El largo siglo XX. Madrid, España: Akal.
- Arrighi, Giovanni. (2007). Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI. Madrid, España: Akal.
- Donnan, Shawn. (11 de diciembre de 2017). Trump cuestiona a la OMC y le provoca una crisis de identidad. En: El Cronista. Recuperado de: <https://www.cronista.com/financiamientos/Trump-cuestiona-a-la-OMC-y-le-provoca-una-crisis-de-identidad-20171211-0014.html>.
- Ferguson, Niall. (2005). Coloso. Auge y decadencia del Imperio Norteamericano. Barcelona, Debate.
- Fraser, Nancy. (2019). ¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente al neoliberalismo. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Fukuyama, Francis. (1990). "¿El fin de la Historia?" en Babel. Revista de libros. Buenos Aires, enero de 1990, Año II, Nº 14, pp. 20-28.
- Harari, Yuval Noah. (5 de mayo de 2019) "Se acabaron los relatos. Como enfrentarse a un mundo cada vez más ancho y ajeno". En: Perfil Domingo, pp. 6-9.
- Jiang Shixue. (2009). La perspectiva de la política exterior china. En: Paz, G. y Roett, R. La presencia China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 39-57.
- Joseph, Jonathan. (2011). "Governmentality of What? Populations, States and International Organizations". En: Kiersey, Nicholas y Stokes, Doug. Foucault and International Relations. New Critical



- Engagements. New York, Routledge, pp.51-65.
- Kaldor, Mary. (2016). "La segunda Guerra fría". En: Suplemento Ideas de "El País", Madrid, 22 de marzo de 2016, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/09/actualidad/1457541642_608147.html
- Kennedy, Paul. (1988). Auge y caída de las grandes potencias. Madrid: Plaza y Janés.
- Kissinger, Henry. (2016a). China. Buenos Aires, Debate.
- Kissinger, Henry. (2016b). Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia. Buenos Aires, Debate.
- Klare, Michel. (2012). "Ser o no ser imperialista". En: Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, N°128, p. 57.
- Massiah, Gustave. (2003). "El G8 ante la hegemonía estadounidense". En: Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, N° 47, pp. 24-25.
- Moncada Durruti, Mariola. (2011). Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular de China: evolución histórica y conceptual. Documentos CIDOB- Asia 27. Rescatado de: http://www.cidob.org/en/publicacions/documentos_cidob/asia/vision_del_mundo_exterior_de_las_cuatro_generaciones_de_lideres_politicos_de_la_republica_popular_china_evolucion_historica_y_conceptual.
- Montesa, Ferrán y Azcárate, Blanca. (Octubre de 2015). Una OTAN de la economía. Le Monde Diplomatique en español, N° 240, Madrid, España. Rescatado de: www.monediplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=763f1dd55fb741028da9626d903f5403.
- Puig, Juan Carlos. (1980). Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar.



- Ramonet, Ignacio. (1997). *Géopolitique du Chaos*. Paris, Galilée.
- Sanahuja Perales, José Antonio. (2008). “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”. En: VV. AA: *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 297-384.
- Stiglitz, Joseph y Bilnes, Linda. (2008). *La guerra de los tres billones de dólares*. México, Taurus.
- Vidal, Macarena. (18 de septiembre de 2014). “América Latina da la réplica a China”. En: *Negocios diario El País*, p. 13.
- Wallach, Lori. (Noviembre de 2018). “El Nafta revisado”. En: *Le Monde Diplomatique El “Dipló” -Edición Cono Sur-*, N° 233, Año XX, pp. 18-19.
- Walt, Stephen. (2018a). *The Hell of Good Intentions. America’s Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Walt, Stephen. (2018b). “US grand strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it?” En: *International Relations 2018*, Vol. 32(1) 3–22.



EL NEOLIBERALISMO COMO NORMA ESTÁNDAR DEL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Neoliberalism as the standard norm of the contemporary international system

Sebastián Moreno Barreneche

Universidad ORT Uruguay
morenobarreneche@gmail.com



Sebastián Moreno Barreneche es profesor adjunto en la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT Uruguay, donde tiene a su cargo los cursos 'Cultura y sociedad contemporánea' y 'Europa: entre unión y diversidad', ambos de la Licenciatura en Estudios Internacionales. Licenciado en Filosofía (Universidad de la República, Uruguay) y en Comunicación Social (Universidad Católica del Uruguay). Master of Arts en Filosofía Política, Legal y Económica (Universidad de Berna, Suiza) y Master of Arts en Estudios Globales (Universidad de Graz, Austria). Además de su actividad académica, es asesor en estrategias de comunicación y de marca, con experiencia en organismos internacionales como la Comisión Europea, la ONU y la OTAN.



Resumen || En las últimas décadas, el concepto de 'neoliberalismo' ha logrado expandirse por fuera del ámbito económico, que es donde surgió para referir a un conjunto de políticas públicas orientadas a la liberalización de los mercados y el fomento de la libre competencia. Actualmente, en diversas disciplinas se lo emplea para hacer referencia a algo más amplio que un mero conjunto de características del sistema económico: según el contexto, ese 'algo' puede tomar la forma de un tipo de racionalidad, una subjetividad y hasta una cultura. Desde estas perspectivas, el neoliberalismo tiene un impacto también en las prácticas sociales, tanto de individuos como de actores colectivos. Desde un marco teórico constructivista interesado por el estudio de la realidad social a partir de procesos intersubjetivos reglados por normas, en este artículo se presenta un argumento respecto a cómo el neoliberalismo, comprendido como una racionalidad que guía la conducta de actores tanto individuales como colectivos, ha logrado imponerse como la norma estándar en el sistema internacional contemporáneo.

Palabras Claves || Neoliberalismo - sistema internacional - constructivismo - normas.

Abstract || During the last decades, the concept of 'neoliberalism' has expanded beyond the economic field, where it was coined to refer to a set of public policies aiming at fostering market liberalization and free concurrence. Nowadays, in a number of disciplines it is employed to refer to something broader than simply a set of features of the economic system - depending on the context, that 'something' might take the form of a rationality, a subjectivity and even a culture. From perspectives as these, neoliberalism has an impact on social practices both from individuals and of collective actors. From a constructivist perspective interested in the study of social reality based on intersubjective processes based on norms, this paper argues in favour of how neoliberalism, understood as a rationality that guides the behavior of both individual and collective actors, has managed to impose as the standard norm in the contemporary international system.

Keywords || Neoliberalism - international system - constructivism- norms

1. Introducción

El concepto de 'neoliberalismo' surge en el seno de las ciencias económicas, como forma de referir a un conjunto de políticas públicas relacionadas con la organización del sistema económico de los Estados a partir de ciertos principios específicos. Sin embargo, durante los últimos años el concepto ha sido empleado también fuera de su contexto de surgimiento, para hacer referencia a fenómenos más amplios y complejos que los meramente económicos: actualmente, en las ciencias sociales y humanas el campo semántico del término 'neoliberalismo' no está ya limitado un sistema económico basado en el libre comercio, la no intervención estatal en la economía y la austeridad fiscal (Boas y Gans-Morse, 2009), sino que incluye además fenómenos pertenecientes a otros dominios de lo sociocultural. Según Wilson (2017: 6), "en décadas recientes el neoliberalismo se ha convertido en una importante área de estudio a través de las humanidades y las ciencias sociales". Por mencionar algunos ejemplos, Pierre Dardot y Christian Laval (2009) proponen que el neoliberalismo es un tipo de racionalidad ligada al sistema capitalista, Patricia Ventura (2012) sostiene que se trata de un tipo de cultura contemporánea asociada principalmente a los Estados Unidos, y Fernando Chávez Solca (2017) lo concibe como un nuevo tipo de subjetividad. Como se argumentará en estas páginas, estas concepciones están relacionadas.

Ante esta multiplicidad de propuestas, se puede afirmar que en la época actual se ha producido una expansión del campo semántico del término 'neoliberalismo',

abarcando ahora diversos aspectos de la realidad social más allá de la política económica de un país. Como afirman Boas y Gans-Morse (2009: 143), el término se emplea para referir a "un amplio espectro de fenómenos económicos, sociales y políticos", por lo que se ha vuelto un concepto que necesita ser clarificado (Springer et al. 2016). Esta ampliación contribuye a que su precisión disminuya y a que su significado sea menos claro, volviéndose un concepto 'constitutivamente polisémico' (Biset, 2017) que, además, es por lo general utilizado con una carga connotativa fuerte, especialmente por quienes se oponen a sus principios (Boas y Gans-Morse, 2009; Steger y Roy, 2010; Springer et al. 2016). Ya sea que se trate de una racionalidad, de una subjetividad o de una cultura, parecería haber acuerdo en que durante las últimas décadas, el neoliberalismo ha logrado imponerse como la razón hegemónica subyacente y la norma estándar a toda práctica humana (Wilson 2017). Esto incluiría también al sistema internacional, el que actualmente se ve fuertemente influenciado por la impronta neoliberal, como se argumentará más adelante.

En este contexto, el objetivo del presente artículo es discutir desde un marco teórico constructivista cómo es que el neoliberalismo, en tanto norma que guía la acción de actores individuales y colectivos a partir de ciertos principios normativos, ha logrado imponerse como la racionalidad hegemónica en el sistema internacional contemporáneo. Como se argumentará, la teoría constructivista cuenta con una serie de herramientas que pueden permitir rastrear este

recorrido, teorizarlo y problematizarlo, ayudando a comprender mejor cómo es que la racionalidad neoliberal ha logrado imponerse como dominante. En cuanto a la estructura del artículo, en la primera sección se reflexiona sobre la expansión del campo semántico del concepto, realizando un sucinto mapeo de sus múltiples significados; en la segunda, se presenta al constructivismo como enfoque novedoso dentro de la teoría de las relaciones internacionales; finalmente, en la tercera y última sección se argumenta cómo es que el neoliberalismo se ha impuesto como la norma estándar en el sistema internacional contemporáneo.

2. Neoliberalismo: mapeo conceptual

Como fue mencionado en la introducción, el concepto de 'neoliberalismo' surge en el seno de las ciencias económicas. Según Boas y Gans-Morse (2009), este es acuñado en la década de 1920 en Alemania por economistas pertenecientes a la denominada Escuela de Friburgo, como modo de referir a una filosofía moderada en comparación al liberalismo clásico. Sin embargo, como señala Wilson (2017), sería equivocado concebir al neoliberalismo simplemente como una nueva forma del liberalismo político. En términos generales, se suele identificar un coloquio organizado en 1938 por el politólogo Walter Lippmann en París como el contexto de origen del término tal como se emplea hoy (Magness, 2018; Wilson, 2017). En cuanto a su historia, Steger y Roy (2010: 11) afirman el concepto cobra fuerza y visibilidad especialmente en la década de 1980, cuando comienza a ser empleado

de manera sostenida para referir a un modelo económico articulado en torno a la idea liberal clásica de un mercado autorregulado, cuyo caso más visible se encuentra en Chile, país en que el neoliberalismo fue implementado bajo los auspicios de economistas de la Universidad de Chicago por el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet (Steger y Roy, 2010).

En un estudio orientado a estudiar los usos del concepto en el plano académico, Boas y Gans-Morse (2009) analizaron trabajos publicados entre los años 1980 y 2009 y concluyeron que a partir de 1980, el término se dispara, volviéndose una suerte de 'muletilla académica' [*academic catchphrase*], en pocas ocasiones conceptualizado debidamente. Una discusión conceptual del neoliberalismo es clave, ya que según Boas y Gans-Morse (2009), 'neoliberalismo' presenta varios de los atributos de los conceptos catalogados como "esencialmente problemáticos" [*essentially contested*] de las ciencias sociales, como 'democracia' y 'populismo': si bien todos podemos tener una intuición respecto a su significado, es difícil establecer los límites de estos conceptos como para poder operacionalizarlos de manera adecuada. Estos conceptos son problemáticos porque tienen una naturaleza multidimensional, presentan fuertes connotaciones normativas y son pasibles de sufrir una modificación semántica a lo largo del tiempo (Boas y Gans-Morse, 2009). Según el estudio, el uso que académicos e investigadores han hecho del concepto entre 1980 y 2009 presenta algunas características particulares: por un lado, se lo usa de manera asimétrica

según la ideología de quien lo emplee (es más usado por quienes critican al sistema de libre mercado que por quienes lo defienden); por otro, es usado en muchos sentidos diferentes, lo que hace que sus apariciones en artículos académicos digan poco sobre aquello a lo que el término refiere (Boas y Gans-Morse, 2009)¹. El primer paso es, por lo tanto, entender cuál es el campo semántico del término 'neoliberalismo', que, como veremos, actualmente se extiende desde un sistema económico hasta propuestas más abarcadoras y complejas.

A nivel denotativo, los Boas y Gans-Morse (2009) identifican una serie de significados coexistentes y proponen que la etiqueta 'neoliberalismo' refiere a un conjunto de políticas públicas, a un modelo de desarrollo, a una ideología y a un paradigma académico². El uso más común del término en los círculos académicos sería entonces aquel que refiere a una serie de políticas económicas orientadas a liberalizar la economía (eliminación de control de precios, desregulación de los mercados de capitales, disminución de barreras comerciales), reducción del rol del estado en la economía (privatización de empresas públicas) y búsqueda de austeridad fiscal y estabilización

¹ Según Boas y Gans-Morse (2009: 142), el 69% de los artículos estudiados no incluye una definición del término. Esto es particularmente preocupante en el caso de trabajos empíricos, donde el concepto es aplicado a determinados fenómenos de manera arbitraria, sin una debida reflexión sobre su extensión como concepto.

² Según el estudio, los usos del término en los artículos estudiados reflejan ese orden de prioridad: 'conjunto de políticas económicas reformistas' se ven en el 72% de los usos, 'modelo de desarrollo' en el 39%, 'ideología normativa' en el 22%, y 'paradigma académico' en el 14%.

macroeconómica (eliminación de subsidios, eliminación de déficit fiscal) (Boas y Gans-Morse, 2009: 143). En esta misma línea, para Steger y Roy (2010: 14) los tres principios básicos del neoliberalismo (entendido como un conjunto de políticas económicas) son la desregulación de la economía, la liberalización del comercio y de la industria, y la privatización de las empresas estatales. Por su parte, desde una postura crítica, David Harvey sostiene que

"el neoliberalismo es ante todo una teoría de prácticas de economía política que propone que el bienestar humano se puede lograr mejor dando libertad a las libertades y habilidades empresariales individuales, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos fuertes de propiedad privada, mercados libres y libre comercio" (2005: 2).

Más allá del significado económico, Boas y Gans-Morse (2009) demuestran que existen también otros usos del término. Uno de ellos es la concepción del neoliberalismo como una ideología, idea que también manejan Steger y Roy (2010: 11), para quienes el neoliberalismo se compone de tres dimensiones interrelacionadas: una ideología, una 'gubernamentalidad' y un conjunto de políticas públicas. Biset (2017: 3), por su parte, refiere a dos interpretaciones actualmente dominantes del neoliberalismo: por un lado, el desarrollo de una serie de políticas económicas que se consolida a partir de la década de 1970 en asociación a la llamada 'Escuela de Chicago' y al 'Consenso de Washington', y por otro, un proceso más amplio, vinculado con una racionalidad y una subjetivación específica. Es esta segunda

interpretación, sugerida tanto por Boas y Gans-Morse como por Steger y Roy, la que interesa a la luz de los fines de este artículo.

Como fue mencionado antes, durante las últimas décadas varios investigadores han propuesto que el neoliberalismo trasciende la dimensión económica, alcanzando otras áreas de la vida social. Como afirma Biset (2017: 13), “el término ‘neoliberalismo’ parece haberse expandido en los discursos académicos y políticos como aquel que mejor ayuda a caracterizar un momento específico del capitalismo”, reflejando no solo “profundas transformaciones económicas y políticas, sino culturales, tecnológicas, subjetivas”. En esta interpretación más amplia de ‘lo neoliberal’, por lo general los autores parten del concepto de ‘gubernamentalidad’ acuñado por Michel Foucault en su curso de 1978-1979 en el Collège de France para referir a una racionalidad subyacente a un conjunto de técnicas orientadas a gobernar la conducta de los individuos (Dardot y Laval, 2009: 14). Como afirman Steger y Roy (2010: 12), la gubernamentalidad neoliberal “adopta al mercado libre y autorregulado como el modelo de gobierno adecuado”.

Quizá el ejemplo más claro de una propuesta que trasciende lo meramente económico sea el trabajo de Pierre Dardot y Christian Laval (2009: 6), para quienes no limitado a una mera ideología o una política económica, el neoliberalismo es fundamentalmente una racionalidad que, “lejos de limitarse a la esfera económica, tiende a totalizarse [...], integrando todas las dimensiones de la existencia humana”. Desde esta

perspectiva, el neoliberalismo se puede definir como “el conjunto de discursos, de prácticas, de dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de las personas según el principio universal de la competencia” (Dardot y Laval, 2009: 6), lo que afecta todas las dimensiones de la vida y con ella “la manera en que vivimos, en que sentimos, en que pensamos” (Dardot y Laval, 2009: 5). El neoliberalismo se convierte así en “la forma de nuestra existencia”. Para Dardot y Laval (2009: 5), entonces, el neoliberalismo es una “norma de existencia que preside las políticas públicas, comanda las relaciones económicas mundiales, transforma la sociedad y remodela la subjetividad”. Cuando el neoliberalismo se impone como la norma hegemónica, se vive una “transformación global de las instituciones, de las relaciones sociales y de las maneras de gobernar” (Dardot y Laval, 2009: 10).

Llevando el argumento un paso más allá, y también apoyándose en el concepto de ‘gubernamentalidad’ de Foucault, Patricia Ventura (2012) argumenta que actualmente se puede hablar de una cultura neoliberal, consistente en una ‘estructura de sentimiento’ articulada en torno a una ideología, una racionalidad y una perspectiva económica específicas, todas ellas atravesadas por el valor supremo de la libertad, entendida no solamente en el sentido de no interferencia en nuestro campo de acción, sino además como “influencia expresada a través de nuestras propias elecciones, a través de los modos en que nos manejamos” (Ventura, 2012: 4). Este tipo de cultura habría surgido en la década de 1990 con el fin de la Guerra

Fría, cuando el capitalismo estadounidense logra consolidarse, expandirse y, paso a paso, imponerse como ‘el sentido común’ a nivel global. Poco a poco, la vida cotidiana de los individuos a lo largo y ancho del mundo se ve impactada por los principios que rigen esta ‘cultura’, lo que conduce a que haya cambios en “el nivel de la experiencia social, el afecto, los significados y los valores” (Ventura, 2012: 3). Para Ventura (2012: 23), la ganancia, la productividad y la desigualdad se convirtieron en el estándar político y moral de esta cultura³.

Por lo general, planteos como estos sostienen que el accionar de los actores que operan en el marco de la cultura y sociedad contemporánea se estructura a partir de los principios normativos del neoliberalismo respecto al funcionamiento de la economía, orientados a favorecer un mercado ágil y con la mayor cantidad de competidores, donde lo que rige es el principio de la eficiencia. Es en este sentido que Biset (2017: 13) propone que se debe “pensar el neoliberalismo como proceso de subjetivación caracterizado desde la figura del empresario de sí”, lo que fomenta prácticas de autopromoción y búsqueda permanente de la diferenciación individual. Harvey (2005:

³ Como nota metodológica, parece pertinente subrayar que ‘cultura’, en este contexto, se entiende según la concepción semiótica del antropólogo Clifford Geertz (1973: 20), para quien “el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido”, por lo que la cultura sería ese sistema caracterizado por procesos complejos y heterogéneos de producción, distribución y consumo de sentido. Según el autor (1973: 26), los individuos formamos parte de estas “estructuras de significación socialmente establecidas en virtud de las cuales la gente hace cosas”.

42), por su parte, afirma que el neoliberalismo tiende a poner énfasis en la libertad de elección de los consumidores, “no solamente en relación a productos particulares, sino también respecto a los estilos de vida, las formas de expresión y un amplio espectro de prácticas culturales”. Según Steger y Roy (2010: 12), la ‘gubernamentalidad neoliberal’ tendría sus raíces en “los valores empresariales como la competitividad, el interés propio y la descentralización”, por lo que “celebra el empoderamiento individual y la devolución del poder central del estado a unidades localizadas más pequeñas”. En síntesis, el neoliberalismo, concepto originalmente surgido en el seno de las ciencias económicas con un carácter técnico, en la época actual logra extrapolarse a otros ámbitos más allá del económico, por lo que pasa a ser considerada una suerte de norma orientada a la promoción de la competencia y la maximización de la eficiencia.

3. La construcción social del sistema internacional

Dentro de la teoría de las relaciones internacionales, una de las corrientes de pensamiento que más fuerza ha cobrado en las últimas décadas es el constructivismo (Adler, 1997; Arriola, 2016; Checkel, 1998; Copeland, 2000; Dunne, 1995; Finnemore y Sikkink, 2001; Guzzini, 2000; Hopf, 1998; Onuf, 2002; Zehfuss, 2002). Se trata de un enfoque antiesencialista, interesado por los procesos intersubjetivos a partir de los cuales la realidad social y sus estructuras son construidas, moldeadas,



reproducidas y transformadas. Desde la década de 1960, el constructivismo ha sido abrazado por académicos afiliados a gran parte de las ciencias sociales y humanas, entre ellas la filosofía (Searle, 1995), la sociología (Berger y Luckmann, 1966) y la psicología social (Gergen, 1999).

En teoría de las relaciones internacionales, la corriente cobra fuerza en la década de 1980, en un intento de superar las premisas materialista, racionalista y positivista subyacentes al realismo y al liberalismo –y sus variantes ‘neo’–, los dos paradigmas dominantes en el análisis del sistema internacional desde la Segunda Guerra Mundial. Para Arriola (2016: 164), el constructivismo “supuso para la disciplina un cambio de paradigma”. Con el fin del sistema bipolar asociado a la Guerra Fría, nuevos desafíos emergen vinculados a la formación de nuevos estados nación y la definición de sus intereses de Estado, por lo que la categoría analítica del ‘balance de poder’, tan atractiva para los teóricos realistas, pierde fuerza. Así, bajo la influencia del giro constructivista que desde la década previa se venía consolidando en las ciencias sociales, Nicholas Onuf (1989) comienza a gestar un desplazamiento del foco de análisis a cuestiones ideacionales y ya no de naturaleza material, que con el paso del tiempo dará lugar a que las reglas, las ideas, los discursos, las identidades y las normas alcancen un lugar central como conceptos para analizar la conformación de los intereses de los actores del sistema internacional y, con él, sus acciones y el funcionamiento de la política global. Por eso, como afirma Onuf (1998: 58) el constructivismo debe ser

concebido como “una forma de estudiar las relaciones sociales”.

Como proponen Jackson *et al.* (2004: 338), en líneas generales el constructivismo sostiene que “lo que los actores hacen en las relaciones internacionales, los intereses que representan y las estructuras en las que operan, están definidos por normas sociales e ideas, más que por condiciones objetivas o materiales”, como sostenían los teóricos realistas y liberales, quienes daban un lugar preponderante al concepto de ‘estructura’ en sus conceptualizaciones. Como afirma Arriola (2016: 170), para el constructivismo “los intereses, sean éstos individuales o colectivos, no están simplemente dados a priori por ocupar un determinado lugar o función en la estructura sino que se configuran de forma relativamente libre en el incesante juego de las subjetividades.” De este modo, los teóricos de las relaciones internacionales comienzan a interesarse cada vez más por la formación de creencias, intereses, identidades y otras comprensiones colectivas que permiten el mantenimiento del orden social, produciendo un desplazamiento del foco de interés de las estructuras hacia los procesos, porque es en estos donde el sentido que permite mantener lo social se fija, reproduce y manifiesta. Para Arriola (2016: 167), el constructivismo “destaca la importancia de la intersubjetividad, las ideas y la historicidad en la conformación de cualquier estructura social, sea nacional o internacional”. Adler, por su parte, sugiere que

“si los constructivistas están en lo cierto y tanto las estructuras cognitivas como materiales



importan en la constitución de las identidades y los intereses de los actores, así como de los límites entre ellos [...], entonces la investigación empírica debe estudiar las ideas y los intereses como partes clave de un proceso unitario en la creación de la realidad social" (1997: 332).

El foco se pone entonces en las prácticas de los actores del sistema internacional, ya que como afirma Guzzini, se asume que

"el sistema internacional, generalmente descrito como anárquico dado que carece de un gobierno central, es un sistema cuyas reglas son establecidas y reproducidas por prácticas humanas. Solamente estas reglas intersubjetivas, y no algún tipo de verdades inmutables deducidas de la naturaleza humana o de la anarquía internacional, dan sentido a las prácticas internacionales" (2000: 155).

Uno de los artículos que contribuyeron a consolidar esta corriente en el debate teórico de las relaciones internacionales es "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: la construcción social de la política del poder", de Alexander Wendt (1992), concebido por su autor como un intento de superar el debate dominante en este campo académico entre realistas y liberales respecto a la relación entre la agencia y la estructura, uno de los debates centrales en sociología durante la segunda mitad del siglo XX que también alcanzó a la teoría de las relaciones internacionales (Dessler, 1989; Wendt, 1987). En el artículo, a partir de una crítica a la premisa realista que asume a la anarquía como una característica estructural pre-social y dada del sistema internacional, que conduciría a que los estados velen por sus propios intereses (Arriola, 2016), Wendt argumenta que la anarquía es el resultado de ciertas prácticas y procesos

basados en interpretaciones de la conducta de otros actores, por lo que "cambiar las prácticas cambiará el conocimiento intersubjetivo que constituye el sistema" (Wendt, 1992: 407). Para Wendt (1992: 406), "es a través de la interacción recíproca [...] que creamos y ejemplificamos las estructuras sociales relativamente duraderas a partir de las que definimos nuestras identidades e intereses". Wendt denomina a estas estructuras 'instituciones', a las que concibe como "forjadas históricamente a partir de las interacciones y convenciones intersubjetivas contingentes" (Arriola, 2016: 173). El foco se desplaza claramente de pensar las estructuras a pensar los procesos, lo que se convertirá en una de las hipótesis centrales del constructivismo.

En este proceso de consolidación de las instituciones en el sistema internacional, las reglas y las normas desempeñan un rol central. Una autora fuertemente asociada al constructivismo en teoría de las relaciones internacionales es Martha Finnemore, quien se ha interesado específicamente por el estudio de las normas internacionales y su impacto en el accionar de los actores (Finnemore, 1994; 1996a; 1996b). En línea con el trabajo de Onuf, quien se interesó por el rol de las reglas que articulan los procesos en tanto "afirmaciones respecto a qué deberíamos hacer" (Onuf, 1998: 59), Finnemore es conocida por sus investigaciones sobre el ciclo de vida de las normas, especialmente en el marco de los organismos internacionales. La tesis de la autora es que los intereses estatales se definen a partir de normas y comprensiones sobre qué es necesario,

bueno y apropiado compartidas internacionalmente, por lo que muchas veces los actores actúan “como respuesta a normas y comprensiones socialmente construidas que son las sostenidas por la comunidad internacional”, lo que demuestra claramente que los estados están “incrustados en un sistema social internacional” (Finnemore, 1994: 594), que es dinámico y procesual. Para Finnemore (1996: 128), “el hecho de vivir en una sociedad internacional significa que lo que queremos y, de algún modo, quiénes somos, están moldeados por las normas sociales, reglas, comprensiones y relaciones que tenemos con los otros”. En los organismos internacionales ocurre un proceso de ‘cascada de normas’, como propone la autora al estudiar el ejemplo de la UNESCO: antes de 1955, solamente 14 países contaban con sistemas burocráticos para el desarrollo de políticas científicas, mientras que en 1975 eran 89 (Finnemore, 1994: 567). La tesis de Finnemore es que UNESCO, en tanto organismo internacional, propagó la idea de que para ser un estado moderno, es necesario contar con este tipo de políticas públicas. Una vez instaurada la norma y convertida en hegemónica, luego los actores del sistema actuarán siguiéndola. En esta dinámica se puede apreciar cómo una entidad de carácter ideal (una norma) tiene un peso central en la modelación de las acciones de los actores.

En síntesis, el marco teórico constructivista concibe al sistema internacional como el resultado de ciertas prácticas guiadas por normas, reglas, identidades, discursos y tantos otros elementos de carácter ideacional,

por lo que el foco se pone en las interpretaciones y los procesos, y ya no en las estructuras. El objetivo de la próxima sección será reflexionar sobre el neoliberalismo como norma estándar articuladora del sistema internacional contemporáneo a partir de una mirada constructivista.

4. El neoliberalismo como norma articuladora del sistema internacional

En una sección previa, al discutir el neoliberalismo como concepto se mencionó cómo Dardot y Laval (2009) sostienen que el neoliberalismo es una gubernamentalidad que afecta todas las dimensiones de lo social. Para los autores, se trata de la norma de comportamiento asociada al sistema capitalista dominante actualmente. Si el capitalismo se concibe como un sistema económico basado en la propiedad privada individual y en la acumulación de capital, es normal que para poder ‘jugar el juego’ según esas reglas –y eventualmente ‘ganar’, sea lo que sea que esto pueda significar– sea necesario llevar a cabo ciertas prácticas estratégicas orientadas a lograr los objetivos planteados. En este escenario, el neoliberalismo sería ese conjunto de estrategias: gestionarse a sí mismo como una empresa, diferenciarse como sea posible, venderse y auto-promocionarse como objeto de consumo, etc., son todos principios que reflejan este tipo de racionalidad orientada a la gestión de los individuos dentro del sistema capitalista. En este contexto, Wilson (2017) propone que el miedo al fracaso y la ansiedad que esto genera se vuelven el motor del sistema, imposibilitando imaginar otras



posibilidades políticas. Cuando este tipo de racionalidad se generaliza, se abre el campo de juego para el establecimiento y la consolidación de una 'cultura neoliberal', entendida como un conjunto de significaciones sistémicas y coherentes que orientan la conducta humana (Geertz 1973).

El motor de esta cultura está dado por la competencia. Para Wilson (2017: 1), "el neoliberalismo es un conjunto de fuerzas sociales, culturales y político-económicas que pone a la competencia en el centro de la vida social". Como resultado, los principios del neoliberalismo en tanto modelo económico que preconiza la libre competencia colonizar otras esferas de lo social, conduciendo a que se entre, según Dardot y Laval (2009: 5), en un estado de competencia generalizada en el que se fomenta la lucha económica de unos contra otros, donde las relaciones interpersonales sociales se ordenan según la lógica del mercado (Bauman, 2007), y donde el individuo comienza a percibirse a sí mismo como una empresa, entre otros efectos. La premisa subyacente a esta racionalidad es, como señala Wilson (2017: 1), la concepción de la competencia como "aseguradora de la eficiencia y como incitadora de la creatividad".

Por razones históricas y, por lo tanto, contingentes, el capitalismo ha logrado imponerse como sistema hegemónico a nivel global, dando paso al sistema que se conoce como 'globalización'. Según Harvey (2005), el neoliberalismo sería la 'historia político-económica de la globalización', lo que conduce a que 'neoliberalismo' y 'globalización' suelen

identificarse en el lenguaje cotidiano como dos caras de una misma moneda, especialmente por parte de quienes se oponen al sistema. Si el capitalismo como sistema económico fomenta la consolidación de la globalización (un mercado que coincide con la extensión del planeta Tierra), entonces el tercer componente del trinomio articulador del sistema internacional contemporáneo está dado por el neoliberalismo, esto es, la racionalidad subyacente al accionar de individuos y organizaciones para poder 'jugar el juego' del capitalismo global. Para Ventura (2012: 23), "la globalización facilita el desarrollo del sujeto neoliberal". Solo a partir de la normalización de la racionalidad neoliberal es que este sistema puede funcionar y reproducirse.

El neoliberalismo puede ser concebido, entonces, como una norma que guía la acción. Durante las últimas décadas, especialmente a partir del colapso de la Unión Soviética y el sistema bipolar, los Estados Unidos y su cultura se han impuesto a nivel global (Ventura 2012). El concepto de 'poder blando' [*soft power*], acuñado por Joseph Nye, Jr. (2004), consiste en comprender de qué manera la cultura de un país –entre otros factores, como los valores políticos y la política exterior– puede ser una fuente de diplomacia pública orientada a lograr que otros actores del sistema internacional hagan lo que uno quiere. Según Nye (2004: 11),

"Cuando la cultura de un país incluye valores universales y sus políticas promueven valores e intereses que otros comparten, se aumenta la probabilidad de obtener los resultados deseados a partir de las relaciones de atracción y deber que

ésta crea. [...] Los Estados Unidos tienen una cultura universalista”.

Si, como propone Ventura (2012), la cultura estadounidense es una cultura neoliberal, a través del uso del poder blando como parte constitutiva de la agresiva política de diplomacia pública de los Estados Unidos, se puede apreciar cómo ésta logra convertirse en la norma estándar, esto es, como la idea rectora a seguir. En este sentido, si, como sostiene el constructivismo, tanto los Estados como los otros actores del sistema internacional definen sus intereses y acciones en base a las normas y las comprensiones intersubjetivas que rigen dicho sistema, se puede argumentar que, debido a la prevalencia y centralidad de los Estados Unidos en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la UNESCO y la OTAN, esta racionalidad ha logrado imponerse como la ‘gubernamentalidad’ dominante, guiando de manera clara la conducción de los asuntos internacionales.

En líneas generales, esta prevalencia del neoliberalismo como norma estándar del sistema internacional contemporáneo ha llevado, como afirma Wilson (2017: 2), a que “los individuos, las organizaciones, las empresas, e incluso el gobierno mismo, intenten optimizar e innovar, creando un mundo social realmente libre en el que las mejores personas e ideas llegan a la cima”. En este sistema internacional, la meritocracia es una de las ideas que con más fuerza rigen el juego: diferenciarse y demostrar ser ‘el mejor’, conducirá a obtener más estatus y, con él, más ganancia. Como fue mencionado antes, el efecto de esta normalización de la racionalidad

neoliberal es, como propone Wilson (2017), la creación de una sociedad según las reglas del mercado, en la que “el neoliberalismo trabaja agresivamente para infundir de competencia cada rincón de quiénes somos y de los entornos que habitamos” (Wilson, 2017: 2). Como resultado, “todos los aspectos de nuestras vidas, incluso aquellas facetas que no necesariamente tienen relación con el dinero o la economía, se orientan hacia la competencia de mercado, desde nuestra educación hasta nuestras amistades, nuestro propio sentido del yo y autoestima”. Cuando el sistema capitalista logra colonizar el plano de las subjetividades a través de su racionalidad propia –el neoliberalismo–, entonces el sistema se rige por los principios asociados a ésta, por lo que se consolida como norma estándar del sistema.

5. Conclusión

Steger y Roy (2010: x) señalan que en la década de 1990, “el neoliberalismo conquistó el mundo como un coloso”, llegando rápidamente al corazón del ex bloque soviético y teniendo un impacto enorme en los países del ‘Sur global’ de cara al desarrollo. Además, esta racionalidad afectó también, aunque de manera más sutil, al cerrado sistema comunista de la China post-Mao. Según los autores (2010: x), en esa década el neoliberalismo se mostraba como “una criatura extremadamente versátil”. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, parecería ser que la bestia se estuviera debilitando, o al menos eso es lo que algunos analistas han sostenido (Stiglitz 2019). De todas formas, sigue habiendo

voces que alertan sobre la hegemonía total del neoliberalismo en tanto racionalidad que permite el adecuado funcionamiento del sistema internacional según las reglas del mercado, la libre competencia y la eficiencia. En este contexto, resulta pertinente reflexionar sobre el neoliberalismo como una idea rectora en la época contemporánea, como se ha intentado hacer en las páginas precedentes. Esta tarea – descriptiva, pero también crítica– se enmarca en la concepción de Biset (2017: 13), según quien es necesario “problematizar nuestra propia subjetividad inscripta en este proceso.”

Recibido: 20 de marzo.

Aceptado: 1 de junio.



Referencias bibliográficas

- Adler, Emmanuel (1997). "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". En: *European Journal of International Relations*, 3, 3, pp. 319-363.
- Arriola, Jonathan (2016). "La revolución onto-epistemológica del constructivismo en las relaciones internacionales". En: *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 67, pp. 163-176.
- Bauman, Zygmunt (2007). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berger, Peter y LUCKMANN, Thomas (1966). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Biset, Emmanuel (2017). "Presentación". En: *Cuadernos de Coyuntura*, 1, p. 13.
- Boas, Taylor C. y gans-morse, Jordan (2009). "Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan". En: *Studies in Comparative International Development*, 44, 2, pp. 137-161.
- Bruner, Jerome (1991). "The Narrative Construction of Reality". En: *Critical Inquiry*, 18, 1, pp. 1-21.
- Chávez Solca, Fernando (2017). "Improntas neoliberales". En: *Cuadernos de coyuntura*, 1, pp. 29-33.
- Checkel, Jeffrey (1998). "The Constructivist Turn in International Relations Theory". En: *World Politics*, 50, 2, pp. 324-348.
- Copeland, Dale C. (2000). "The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay". En: *International Security*, 25, 2, pp. 187-212.
- Dardot, Pierre y laval, Christian (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. París: La Découverte.
- Dessler, David (1989). "What's at Stake in the Agent-Structure Debate"? En: *International Organization*, 43, 3, pp. 441-173.
- Dunne, Christopher (1995). "The Social Construction of International Society". En: *European Journal of International Relations*, 1, 3, pp. 367-389.
- Finnemore, Martha (1994). "International Organizations as Teachers of Norms". En: *International Organization*, 47, 4, pp. 565-597.
- Finnemore, Martha (1996a). "Constructing Norms of Humanitarian Intervention". En: *The Culture of national Security*, ed. por Peter Katzenstein. Columbia University Press.



- Finnemore, Martha (1996b). *National Interests in International Society*. Ithaca/Londres: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn (2001). "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics". En: *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 391-416.
- Geertz, Clifford (1973). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Gergen, Kenneth (1999). *An invitation to social construction*. Londres: Sage.
- Guzzini, Stefano (2000). "A Reconstruction of Constructivism in International Relations". En: *European Journal of International Relations*, 6, 2, pp. 147-182.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopf, Ted (1998). "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". En: *International Security*, 23, 1, pp. 171-200.
- Magness, Phillip W. (2018). "The Pejorative Origins of the Term 'Neoliberalism'". American Institute for Economic Research. Disponible online en <https://www.aier.org/article/the-pejorative-origins-of-the-term-neoliberalism/>
- Nye, Joseph, Jr. (2004). *Soft Power. The Means To Success In World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Onuf, Nicholas (1989). *A World of Our Making*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Onuf, Nicholas (1998). "Constructivism: A User's Manual". En: *International Relations in a Constructed World*. Ed. por Vendulka Kubalkova, Nicholas Onuf y Paul Kowert. Londres: Routledge.
- Onuf, Nicholas (2002). "The Strange Career of Constructivism in International Relations". En: *Constructivist IR Research*, Center of International Studies, University of Southern California.
- Searle, John (1995). *The Construction of Social Reality*. Londres: Penguin.
- Springer, Simon; Birch, Kean y Macleavy, Julie (eds.) (2016). *The Handbook of Neoliberalism*. Londres: Routledge.
- Steger, Manfred B. y ROY, Ravi K. (2010). *Neoliberalism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph (2019). "El fin del neoliberalismo y el renacimiento de la historia". En: *El País*, disponible en https://elpais.com/economia/2019/11/13/actualidad/1573640730_606639.html



- Ventura, Patricia (2012). Neoliberal Culture. Living with American Neoliberalism. Surrey: Ashgate.
- Wendt, Alexander (1987). "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". En: International Organization, 41, 3, pp. 335-370.
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is what Stakes Make of it: The Social Construction of Power Politics". En: International Organization, 46, 2, pp. 391-425.
- Wilson, Julie A. (2017). Neoliberalism. Londres: Routledge
- Zehfuss, Maja (2002). Constructivism in International Relations: the Politics of Reality. Cambridge: Cambridge University Press.



LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO GUARDIANA DE LA DEMOCRACIA CHILENA: EL CAMBIO CONSTITUCIONAL DESDE DENTRO Y DESDE FUERA (*)

The inter-american commission on Hhuman Rights as guardian of the chilean
democracy: the constitutional change from within and from without

Walter F. Carnota

Universidad de Buenos Aires

wcarnota@hotmail.com



Abogado UBA. Doctor en Derecho UBA. Profesor Titular Regular de la Facultad de Derecho UBA. Profesor Titular Regular de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Director Académico del Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Director del Centro de Economía y Gestión Judicial de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Profesor Titular UCES, USAL, ECAE y UCC. Conferencista nacional e internacional. Juez Federal de la Seguridad Social de la Capital Federal.



Resumen || La constitución chilena de 1980 previó senadores electivos y no electivos. Esta particularidad hizo que los autores detectaran la existencia de ‘enclaves autoritarios’ dentro de ese sistema político. La lógica de la representación en el caso de los legisladores no electos era funcional o corporativa. La Constitución era una pantalla para coonestar el ejercicio autoritario del poder. Con el advenimiento de la democracia en 1990, se renovaron los reclamos para eliminar los legisladores vitalicios y designados. Sucesivos gobiernos intentaron realizar cambios constitucionales en este sentido sin éxito. Recién en 2005 se logra una enmienda constitucional en este sentido. Sin embargo, ya en 1999 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe Aylwin había señalado el carácter anti-democrático de esta institución, y la violación de los derechos políticos contemplados por el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Palabras Claves || Proceso de Democratización en Chile - Constitución de 1980 - Reforma Constitucional de 2005 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Incidencia del derecho internacional en las revisiones constitucionales.

Abstract || The 1980 Constitution of Chile created two different categories of Senators: elected Senators and non-elective Senators. This feature prompted authors to highlight the existence of ‘authoritarian pockets’. Representation was not strictly political but organic or functional. Constitutional governance was a sham just to conceal authoritarianism. As democratic life resumed in 1990, new claims were made against life and appointed Senators. Successive civilian governments were unable to change the Constitution as far as this matter was concerned. In 2005, a constitutional amendment was passed and non-elective Senators were thrown away. Six years before, the Inter-American Commission on Human Rights in the Aylwin Report stated the undemocratic character of these officials and the subsequent violation of political rights contained in Article 23 of the American Convention on Human Rights.

Keywords || Democratization Process in Chile. Chilean Constitution of 1980 - Constitutional Reform of 2005 - Inter-American Commission of Human Rights/Influence of International Law on constitutional revisions.

1. Introducción

Uno de los aportes más significativos - entre tantos- que se registran de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a lo largo de sus sesenta años de existencia, fue la redacción del informe recaído en la petición “Aylwin, Andrés” escrito en 1999¹. Dicho reporte sirvió de contexto en el proceso constituyente reformador chileno de 2005, al eliminarse la figura de los “senadores no electos” del diseño constitucional que contenía la Carta de 1980. Si bien en la discusión parlamentaria dicho informe no va a ser mencionado de manera explícita, indudablemente proveyó el marco de referencia para que tal cambio se produjese.

La reforma constitucional operada por la ley 20.050 en ese año 2005 desmontaba de ese modo un “enclave autoritario”², al haberse consagrado en su momento legisladores seleccionados por fuera de los mecanismos habituales de elección

(*): Este trabajo tiene como base la ponencia académica presentada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 2 de octubre de 2019, ciudad de Washington.

1 COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Informe Núm. 137/99”, recaído en el Caso 11863, Andrés Aylwin Azócar y otros, 27 de diciembre de 1999. Su principal actor fue un prominente luchador de los derechos humanos, diputado entre los años 1989 y 1998, y hermano del primer presidente de la restauración democrática chilena, Patricio Aylwin.

2 En una terminología muy seguida por los autores y políticos chilenos. Ello, por el otro lado, se compadece con lo sucedido con el sistema interamericano de tutela de los derechos humanos, en cuanto “el contexto en el que se desarrollan los principales instrumentos e instituciones de protección regional de los derechos humanos es el de la transición de regímenes autoritarios militares a sistemas de representación electoral. Es decir, si bien la genealogía del sistema interamericano es paralela a los procesos de democratización, el punto de partida son los sistemas autoritarios”. CABALLERO OCHOA, José Luis, y RABAGO DORBECKER, Miguel, “Artículo 23. Derechos Políticos”, en STEINER, Christian, y URIBE, Patricia, (Editores) (2014), Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Eudeba, p. 554, nota 6.

popular por regiones. Ya no se trataba, por cierto, de senadores electos de manera indirecta, sino que la instalación de los mismos obedecía a un dispositivo completamente distinto del paradigma de la participación democrática contemplada en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (o “Pacto de San José de Costa Rica”), acercándolo a modelos de representación orgánica, funcional o corporativa. La lógica de la representación era otra: la pertenencia a tal o cual grupo.

Esta categoría de legisladores, comprensiva de senadores vitalicios y de senadores designados, atrasaba y estorbaba significativamente el proceso de consolidación democrática en Chile³. La alta misión democratizadora de la Comisión Interamericana alertó sobre este estado de cosas, y ello coadyuvó para que en agosto de 2005, la reforma constitucional chilena eliminase de cuajo esta cuestionable institución.

Las recientes protestas en Chile como índice de un grave conflicto subyacente y el establecimiento del día 26 de abril de 2020 como fecha de votación en un plebiscito acerca de la reforma de la Constitución pinochetista de 1980, añade un condimento más de interés, que hace que esta problemática no sólo adquiera valor retrospectivo sino también prospectivo.

2. La Constitución autoritaria de 1980

3 Es que los senadores no electos “tenían en la práctica un poder de veto a las reformas democráticas del aparato de Estado heredado de la dictadura”. RELEA, Francesc (2000), “La figura de senador vitalicio viola los derechos humanos, según la OEA”, EL PAÍS: Madrid, 20 de enero.

Se ha dicho que “la carta de 1980 estableció originariamente un régimen presidencialista autoritario, con un desequilibrio entre el Ejecutivo y el Parlamento a favor del primero, con un poder militar autónomo y con capacidad de veto sobre sus decisiones”⁴. No obstante la reforma de 1989, el régimen allí delineado “mantiene importantes enclaves autoritarios a través del Consejo de Seguridad Nacional y sus atribuciones, *la existencia de senadores designados*, la relativa autonomía de las fuerzas armadas y la integración del Tribunal Constitucional, además de un sistema electoral parlamentario hecho a la medida para impedir una adecuada y justa representación de las mayorías, al potenciar una sobrerrepresentación de la segunda fuerza electoral en desmedro de la primera e impedir la representación de todas las fuerzas políticas”⁵.

La idea de los autores de la Constitución chilena de 1980, congregados en la llamada “Comisión Ortúzar”, fue la instauración de una *democracia autoritaria*, o de una *democracia protegida*, valgan las contradicciones *in adiectio*. De allí la derivación de instituciones con un fuerte sesgo autocrático, como el Senado que venimos examinando. Así, “los artículos permanentes de la constitución incluían provisiones extremadamente contramayoritarias comúnmente referidas como ‘enclaves autoritarios’ porque desplazaban áreas de autoridad y de poder de decisión fuera de las

autoridades electas”⁶. En síntesis, “a diferencia de la Cámara de Diputados, en el período 1990-2006 la representación en el Senado fue distorsionada por la presencia de senadores designados o institucionales”⁷.

Es que los redactores de este documento trasuntaban básicamente una marcada desconfianza hacia los canales habituales de participación democrática por medio de elecciones. “La nueva carta intentó asegurar que Chile no retornaría en lo sucesivo a lo que Pinochet llamaba de manera despectiva una ‘partidocracia’, queriendo con ello significar la captura demagógica de las élites de los partidos políticos”⁸. El texto así sancionado en definitiva representó, ni más ni menos, que *una constitución sin constitucionalismo*, ya que la Carta estaba muy lejos de limitar al poder, que es el principal anhelo de todo intento de constitucionalismo.⁹

La divergencia fue bien explicada en su momento por Karl Loewenstein, quien expresaba que: “En nuestro tiempo el término ‘constitucionalismo’ ha devenido ambivalente porque la autocracia contemporánea -y en esto difiere de sistemas políticos similares del pasado

⁴NOGUEIRA ALCALA, Humberto (2005), *Constituciones iberoamericanas*. Chile, México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 75.

⁵ Ídem. El subrayado nos pertenece.

⁶ ALBERTS, Susan; WARSHAW, Chris y WEINGEST, Barry R., “Democratization and Countermajoritarian Institutions (Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy)”, en GINSBURG, Tom (Editor) (2012), *Comparative Constitutional Design*, New York: Cambridge University Press, p. 88.

⁷ ESCUDERO I., María Cristina, “El Congreso Nacional: organización y funciones”, en HUNEUUS, Carlos, y AVENDAÑO, Octavio (Editores) (2018), *El Sistema Político de Chile*, Santiago: LOM Editores, p.128.

⁸ COUSO, Javier A., “The Judicialization of Chilean Politics: The Rights Revolution that never was”, en Sieder, Rachel; Schjolden, Line y Angel, Allan (Editores) (2005), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan, p. 109.

⁹ LOEWENSTEIN, Karl (1965), *Political power and the Governmental Process*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 70.

pretecnológico- se halla en el hábito de otorgarse una ‘constitución’ escrita. Como se ha mencionado con anterioridad, ello se ha transformado en la práctica estándar en regímenes tanto autoritarios como totalitarios; de puro palabrerío se rinde homenaje a la legitimidad democrática. En este sentido estrictamente nominal hasta las autocracias son ‘constitucionales’. Que el proceso del poder se adecue en sustancia a los requerimientos del constitucionalismo depende de los arreglos reales para el ejercicio del poder político”.¹⁰

En definitiva, “con respecto a la débil institucionalización, ésta tuvo un punto de inflexión en 1980 cuando se promulgó la Constitución. Sin embargo, conviene resaltar que todo el proceso de institucionalización llevado a cabo ha actuado como ‘cortina de humo’ en torno al poder personal del general Pinochet”.¹¹ Se trata de un ejemplo de una “Constitución débil”¹²: poca teoría y menos praxis aún.

No se trataba, por cierto, como muchas veces ocurre, de una “Constitución deshonesta”. El documento era congruente con un estilo autoritario de ejercicio del poder. El Senado integrado de la manera originaria actuaba de freno a cualquier intento de regeneración democrática. No había hipocresía: se era abiertamente no democrático.

Por lo demás, con justeza se la ha calificado a la Constitución de 1980 como insular. Es que se evidenció:

¹⁰ LOEWENSTEIN, Karl, ob. cit., p. 71.

¹¹ ALCANTARA SAEZ, Manuel (2013), *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. I, Madrid: Tecnos, p. 160.

¹² Se sigue aquí la terminología propuesta por LAW, David S., y VERSTEEG, Mila (2018), *Constituciones aparentes*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 54.

La decisión del constituyente de configurar una Constitución aislada del sistema de protección internacional. La Constitución Política de 1980 se dictó en el contexto del régimen dictatorial vigente en Chile desde fines de 1973. El usurpador del poder constituyente originario no se decidió por la apertura al sistema internacional de protección de los derechos humanos. Por el contrario, la versión original de la Constitución Política adoptó una posición defensiva en materia de relaciones internacionales.¹³

En definitiva, ya el texto primigenio mostraba una notoria *resistencia al derecho internacional*, que se extenderá a los operadores constituyentes reformadores (Congreso con mayoría elevada) y hasta los judiciales como veremos.

3. El Informe Número 137/99 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Caso 11.683, Andrés Aylwin y otros). El planteo.

La Comisión Interamericana dictó el Informe de la referencia con fecha 27 de diciembre de 1999, donde emitió opinión en la petición incoada por Andrés Aylwin¹⁴ y otros ciudadanos chilenos,

¹³HENRIQUEZ VIÑAS, Miriam, y NUÑEZ LEIVA, José Ignacio (2017), “Control de convencionalidad en Chile: Un soliloquio en ‘El laberinto de la Soledad’”, en HENRIQUEZ VIÑAS, Miriam, y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (Coordinadoras), *El Control de Convencionalidad (Un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile)*, Santiago de Chile: DER Ediciones, p. 381.

¹⁴ Cabe destacar que Andrés Aylwin había escrito un trabajo sobre el tema de los senadores vitalicios y designados en 1997. En la sesión del 7 de enero de 1998 en la Cámara baja, el entonces diputado expresó, ante la inminencia de la asunción de Pinochet como Senador vitalicio, que ello “no sólo tergiversa aún más la soberanía popular, sino que también genera un clima que en nada ayuda a la reconciliación entre chilenos y el reencuentro entre civiles y militares. Además, su presencia, sin lugar a dudas, implicará un grave deterioro de

quienes habían alegado que las figuras de los senadores vitalicios (Augusto Pinochet) y de los senadores designados, contemplados en el art.45 de la Constitución chilena de 1980, violaban los derechos políticos consagrados en el art.23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el art. 24 del mismo instrumento, que reconoce el derecho a la igualdad. La existencia de senadores no electos “distorsiona la soberanía popular, lo cual implica que las elecciones dejan de ser ‘auténticas’”.

Quedaba en claro en las alegaciones de los peticionantes que el voto, en este esquema de ingeniería constitucional, dejaba de ser “igual”, dado que nada menos que más del 20 % del Senado iba a ser seleccionado mediante procedimientos de selección *corporativa*, en donde pocas personas serían las que decidieran y lo que estaría siendo representado serían grupos.

En definitiva, estos mecanismos quebrantaban “la esencia de la institucionalidad democrática”, violándose la igualdad de sufragio y la soberanía popular. Por lo demás, esta categoría constituía un “cerrojo que hace prácticamente imposible la modificación de las instituciones no democráticas establecidas en la Constitución chilena”.

4. El valor de la *democracia representativa*

Debe quedar en claro, desde el vamos, que como en todo sistema jurídico, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos no sólo contiene *normas*, sino que expresa *valores*.

la imagen internacional de nuestro país en el extranjero y muy especialmente de su poder legislativo”.

Normas y valores se encaminan juntos a su plena realización en el campo de las conductas¹⁵.

La Comisión viene a resaltar en este Informe la estrecha vinculación existente entre democracia representativa y la efectiva protección de los derechos humanos. Se identifica y detecta una “relación orgánica” entre ambas, contemplada en la preámbulo de la Carta de la OEA -según el Protocolo de Cartagena de 1985- y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XX). Con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos en 1969, ello se advierte en el ya citado art.23. En este sentido, la Corte Interamericana -órgano judicial creado por el propio Pacto de San José de Costa Rica- señaló sin ambages en su OC-13 que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”¹⁶.

Se resalta en este informe que el total de senadores no electos en la Constitución Política de 1980 llegaba a 20,83 %, configurando en la práctica el famoso “*enclave autoritario*” (parágrafo 67) del que tanto se hablaba en Chile.

5. Lecciones para el diseño constitucional

Ya el famosísimo artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del

¹⁵ Sucede que “la funcionalidad sociocultural de un tal sistema de valores arrima un factor positivo para la posible realización empírica de los derechos en el régimen político”. BIDART CAMPOS, Germán J. (1989), *Teoría General de los Derechos Humanos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 272.

¹⁶ “La Corte está concebida como una institución judicial del sistema interamericano (párr. 19, OC-1/82)”. VENTURA, Manuel E. y ZOVATTO, Daniel (1989), *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Naturaleza y principios, 1982-1987)*, Madrid: Civitas, p. 87.



Hombre y del Ciudadano preveía que: “Toda sociedad en la que no se reconozcan los derechos ni se divida al poder carecer de constitución”. Se fijaban así, desde los orígenes del constitucionalismo, los llamados “mínimos constitucionales”, que a la postre serán las dos porciones que muestre todo texto supremo: la “parte dogmática” (el *bill* de derechos) y la “orgánica” (la división o separación de poderes).

Se entiende que el sistema interamericano de derechos humanos, como todo diagrama de tutela de los mismos, atiende a la promoción de los derechos, y no le incumbe -en principio- cómo se diseña la estructura del poder. En este informe que referimos, la Comisión es sumamente clara. Ni “el Pacto...impone ningún sistema electoral concreto” (Parágrafo 21), ni “compete a esta Comisión diseñar modelos de cláusulas constitucionales a los efectos de garantizar efectivamente cada uno de los derechos establecidos en la Convención Americana” (Parágrafo 75), ni “se pretende, por tanto, unificar los modelos constitucionales de los países partes de la Convención para obtener la consolidación de un sistema de democracia representativa idéntico en cada uno de los Estados” (Parágrafo 76). Pero la elaboración de una Constitución, o de su reforma que desemboca en modificaciones textuales de ella, como se ha dicho, es “misteriosa y omnipresente”¹⁷. Una arista interesante para estudiar es la incidencia de *actores internacionales* en la factura de una

constitución. El proceso constituyente reformador en Chile insumió al menos cinco años (sin perjuicio de las revisiones que periódicamente se hicieron antes y después de 2005) en cuanto involucró intentos serios por eliminar los susodichos “enclaves autoritarios”, en especial con un Senado que tenía que dar su conformidad para que fuese cambiado. No nos olvidemos que la revisión constitucional chilena la realiza el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado) con un quórum muy agravado. De ello dio cuenta la contestación del gobierno chileno a la Comisión Interamericana, demostrando su frustración porque la Cámara Alta obstaculizaba el cambio.

Hay veces que será complejo medir la incidencia de los “actores internacionales” en los procesos de cambio constitucional.¹⁸ Los debates del Congreso chileno que se dieron entre 2000 y 2005 no dan cuenta explícita del Informe Aylwin. Empero, debe hablarse de una influencia “indirecta” u “oculta” que hace que todos los partidos políticos chilenos a la postre aceptasen la supresión de los senadores no electos.

Los comienzos de esta discusión estuvieron signados, por lo demás, por la detención en Londres del ex presidente Pinochet, quien revestía la calidad de senador vitalicio. El arresto domiciliario del militar se dio entre octubre de 1998 y marzo de 2000. El informe Aylwin es pronunciado, como ya fue dicho, en diciembre de 1999.

Consignamos que los argumentos desplegados en el referido Informe son

¹⁷ BLOUNT, Justin; ELKINS, Zachary y GINSBURG, Tom, “Does the Process of Constitution-Making Matter?”, en GINSBURG, Tom (Editor), *Comparative Constitutional Design*, ob. cit., p. 31.

¹⁸ Idem, p. 49.

claros y contundentes¹⁹. Cuando la puja se dirime entre el poder y los derechos, prevalecen éstos a la luz del principio *pro homine*, por más “límitrofe” que fuese el caso según el Estado chileno²⁰. Ello no implicó dejar de ser deferentes, o que la Comisión no reconociera el carácter subsidiario del derecho internacional de los derechos humanos. Así, expresó en el párrafo 99 que la CIDH: “reconoce y respeta el grado de autonomía de los Estados para organizar las instituciones políticas”. Sin embargo, hay una línea roja que no puede dejar pasar: “siempre que se respeten los derechos consagrados en la Convención”. Es decir, “sólo cuando la diferencia de tratamiento carece de justificación objetiva y razonable estaremos en presencia de una vulneración de los artículos 23 y 24 de la Convención”.

Cabe destacar que la Comisión encontró lesionados esos derechos respecto de los peticionarios y de la sociedad chilena en su conjunto. En esta línea de pensamiento, se exhorta al Estado chileno a:

Adoptar las medidas necesarias para adecuar su ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la Convención Americana, a fin de que se garantice plenamente a todos los ciudadanos chilenos, incluidas las víctimas en el presente caso, el ejercicio de su derecho a votar y a ser elegidos en condiciones generales de igualdad consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la composición del

¹⁹Han inspirado, por ejemplo, a Altas Cortes como la constitucional sudafricana. CORTE CONSTITUCIONAL DE SUDAFRICA, *Doctors for Life International v. Speaker of the National Assembly*, Caso Núm.12/2005, sentencia del 17 de agosto de 2006, párrafo número 204, nota al pie número 174.

²⁰ AMAYA VILLARREAL, Álvaro Francisco (2005), “El principio *pro homine*. Interpretación extensiva vs. El consentimiento del Estado”, en *International Law (Revista Colombiana de Derecho Internacional)*, número 5, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, junio, p. 359.

Senado de la República, como órgano legislativo bicameral de representación popular del Congreso de ese país.

6. La reforma constitucional de 2005

Cabe destacar, dentro de un proceso de gradual democratización, que:

En 2005, un año antes del fallecimiento de Pinochet, Lagos logró aprobar en el Congreso varias enmiendas constitucionales tendientes a eliminar los enclaves autoritarios que habían permitido hasta ese momento la participación en política de personajes como Pinochet o algunos militares de la época de la dictadura. De esta forma, dichas enmiendas eliminaron la figura de los senadores vitalicios y la prohibición que tenía el Jefe de Estado de nombrar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Además, transformaron el Consejo de Seguridad Nacional en un órgano netamente consultivo, lo que en la práctica se tradujo en reducción del poder de los militares en la toma de decisiones del Estado.²¹

A la postre,

El Senado de la República recupera su plena representatividad democrática al derogarse, por la Reforma, el art.45 original que contemplaba la existencia -junto a los senadores elegidos y con igual rango y poder- de los senadores vitalicios, que eran los ex Presidentes de la República que lo hubieran sido por seis años continuos; y los senadores designados, que lo eran -en número de nueve- por la Corte Suprema, el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional.²²

²¹ALCANTARA SAEZ, Manuel, *Sistemas políticos...*, ob. y tomo cits., p. 169.

²² RIOS ALVAREZ, Lautaro (2006), “La reforma de 2005 a la Constitución chilena”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* número 10, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 625.

La reforma operada en 2005 fue fruto de un lustro de iniciativas y de debate²³. Finalmente, se aprobaron en conjunto 54 reformas, entre ellas la de la composición del Senado. Cabe destacar que la eliminación de los senadores “institucionales” fue votada favorablemente por unanimidad del Senado el 6 de octubre de 2004, terminándose todo el mentado proceso de revisión constitucional el 17 de agosto de 2005, publicándose la ley 20.050 con fecha 26 de agosto.

Cabe agregar que en fecha reciente se produjo un cambio constitucional en el procedimiento de reforma del plexo de base chileno. En efecto, con posterioridad a los violentos disturbios de octubre de 2019, se firmó al mes siguiente un acuerdo político con el objeto de convocar a un “plebiscito nacional” para auscultar al cuerpo electoral acerca de la modificación de la Constitución existente, una de las principales banderas de los manifestantes.

A fines de diciembre de 2019 se publica la ley 21200 por la que el Congreso reforma el art. 130 constitucional vigente

²³ Si bien se fue forjando un consenso para la eliminación de los senadores no electos, había algunos matices, más o menos leves. Lo mismo acontecía con la doctrina. Así, en un mismo libro, había autores de una postura y otra. Por ejemplo, quien fuese luego miembro del Tribunal constitucional chileno, manifestaba sobre el punto: “Hoy presenciamos la etapa, ojalá final, de un largo, fatigoso y difícil camino que llega a la enmienda de aquellas disposiciones que no fue posible consensuar en el compromiso transicional de 1989. Trátase de la supresión de los senadores vitalicios y designados...”. CEA EGAÑA, José Luis, “El parlamentario en la Constitución”, p. 515. Un ex senador se manifestaba por el carácter “suprapolítico” del Senado, en donde resultaría “natural, conveniente y provechoso que participen en él quienes exhiben una larga experiencia pública en actividades apolíticas o suprapolíticas”. THAYER ARTEAGA, “Composición mixta u homogénea del Senado. Eventual supresión de senadores designados y vitalicios”, p.533. Ambas contribuciones lucen en NAVARRO BELTRAN, Enrique (Ed.) (2001), *20 años de la Constitución Chilena (1981-2001)*, Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur.

y dispone la realización del precitado plebiscito, con dos preguntas a ser contestadas: una primera acerca de si se quiere una nueva constitución, y un segundo interrogante, sobre qué órgano será el encargado de elaborar la reforma si se aprobase hacerla. Una alternativa es una Convención Constituyente mixta (86 constituyentes elegidos libremente y otros 86 de entre el universo de senadores y diputados), mientras que una segunda vía es la celebración de una Convención Constituyente con el 100 % de sus miembros electos por la ciudadanía. La cita pautada para el plebiscito es el 26 de abril de 2020.

Como se ve, aún hoy quedan vestigios importantes de mediatización política. Incluso hay voces que propugnan el rechazo a una nueva Constitución, pese a que ese estandarte fue el símbolo más visible de las manifestaciones ya referidas.

7. El mal uso del derecho comparado

Algunos quisieron en su momento defender al Senado corporativo de la Constitución chilena de 1980, argumentando que existía en la experiencia comparativa mundial casos de senadores no electivos, como el caso de Irlanda²⁴ o de Paraguay. Sin embargo, estos análisis extravían el contexto o matriz en el que se desenvuelve cada institución, falla letal en los estudios comparados.

En otra ocasión, hemos aseverado que “el contexto controla”.²⁵ Al decir de

²⁴ DOYLE, Oran (2018), *The Constitution of Ireland (A Contextual Analysis)*, Oxford: Hart Publishing, p. 66.

²⁵ CARNOTA, Walter F. (2014), “Los múltiples usos del Derecho Constitucional Comparado”, en Anuario

Norberto Bobbio, no sólo es importante el texto, sino el *contexto*. Cada sistema político ofrece un enjambre o entramado de instituciones, normas de gobierno, valores estampados en la Constitución, ideas y actitudes políticas, en donde pueden registrarse *similitudes* o *analogías*, pero también evidenciarse diferencias significativas. Pensar que la integración del Senado chileno era anodina, o fruto de determinadas coyunturas, es perder de vista el momento político en el que su composición fue diseñada. Cuando se habla tanto en Chile de “enclaves autoritarios” se estaba haciendo referencia a bolsones de resistencia a la transición democrática. Ese es el contexto en el que lamentablemente se desarrollaba la coexistencia de senadores no electos con electivos.

Por los mismos motivos, tampoco nos parece pertinente incluir este caso en los problemas que muchas veces plantea el bicameralismo, concretamente la presencia de una Cámara alta o Senado como caja de resonancia de la descentralización territorial²⁶.

8. Conclusiones

En el gradual y lento camino de la eliminación de los senadores no electos en Chile, operaron varios factores endógenos, como fueron el acercamiento de los partidos políticos más progresistas (históricamente propensos a un Senado totalmente electivo) con los más conservadores en este álgido punto, y otros de carácter externo. Entre los

primeros, cabe mencionar las negociaciones que entre bambalinas se produjo en el Congreso chileno entre 2000 y 2005, de lo que da cuenta tan sólo parcialmente los debates constituyentes que se incluyen en su totalidad en “Historia de la ley 20.050”, publicada *on line* por la Biblioteca del Congreso Chileno (BCN)²⁷.

Entre las variables exógenas, hay una más política y otra más de legitimidad democrática. La primera estuvo dada por la detención de Augusto Pinochet en la ciudad de Londres entre octubre de 1998 y marzo de 2000, a raíz de un requerimiento del juez español Baltasar Garzón. Pinochet al momento de su confinamiento era ex presidente de Chile, pero también ejercía el cargo de senador vitalicio. Esa condición fue difundida y divulgada a todo el mundo, y como bien había prevenido Andrés Aylwin Azócar, no ponía al Congreso chileno en la mejor luz posible ante los ojos de millones de personas. Los “enclaves autoritarios” pasaban a tener un rostro individual de vista mundial, asequible en ese momento centralmente por la televisión. La institución del senador vitalicio fue así conocida por todos y adquirió una visibilización innegable. Es decir, dejó de estar recluida en el artículo 45 de la Constitución de 1980, para ser objeto de conocimiento por una audiencia global.

Pero el factor legitimante, tal vez de carácter de “influencia oculta” (*“hidden influence”*) o implícita, que confirió legitimidad a todo el proceso de democratización del Senado chileno, fue sin lugar a dudas el informe Aylwin de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este organismo también

Iberoamericano de Justicia Constitucional número 18, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 108.

²⁶ PAU I VALL, Francesc (Coordinador) (1996), El Senado, Cámara de Representación Territorial, Madrid, Tecnos.

²⁷ www.bcn.cl/nc/historia-de-la-ley/6131.

permitió la visibilidad del reclamo de los actores chilenos contra una institución que representaba como pocas una rémora del pasado dictatorial. Quedaba en claro que mientras hubiese senadores vitalicios y designados, Chile tendría una deuda no saldada con la democracia. De todos modos, la mentada incidencia internacional no era reconocida abiertamente²⁸. Suena extraño que a lo largo de un lustro de discusiones no apareciese -ni siquiera en los voceros de los partidos progresistas- alusiones o menciones a un informe específico de la Comisión Interamericana. Sería una suerte de “patriotismo constitucional”²⁹ mal entendido, y no el “encuentro de mentes” que requiere el “cosmopolitanismo jurídico”. Una visión más parroquial y de entre casa de los fenómenos político-jurídicos, que no atraiga demasiada atención.

Los ejemplos que se colacionaban del derecho constitucional comparado a favor de un Senado mixto no alcanzaban a convencer, porque se daban en otros contextos. Sabido es que el problema de la composición y de las funciones de las Cámaras Altas, allí donde existe el bicameralismo, no es un asunto fácil de desbrozar, pues entra a jugar la variable

de la descentralización y otras más que no son comunes a todos los Estados.

Asombraba en el caso chileno la porción significativa del órgano –más del 20%– que no respondía a la elección popular. Su inserción respondió a la “anti-política” que acompañó fielmente al gobierno militar surgido con posterioridad al 11 de septiembre de 1973. La Administración Pinochet consideraba que la diversidad de opiniones políticas había fragmentado tanto al sistema que para esa fecha se había tornado disfuncional. En este entorno, los senadores “institucionales” consagrados en 1980 llevaban la impronta de una clase supuestamente “tecnocrática” contra los representantes de los partidos políticos. La restauración chilena de la democracia fue como ya fue dicho lenta y pausada, sin cambios bruscos. En 1989 no se pudo alterar esa realidad institucional y el primer gobierno constitucional asumió el 11 de marzo de 1990 con el entramado de un quinto del Senado no elegido libremente por el pueblo. La democracia quedaba todavía con un importante margen de “tutela” por parte de factores de poder que contaban directamente con senadores propios de modo estamental.

El informe Aylwin de 1999 confirió legitimidad democrática a lo que se venía largamente esperando por la sociedad chilena. Los argumentos desplegados por la CIDH son tan diáfanos, tan claros y tan precisos, que configuraron “la voz de la razón”. Si se repara en las líneas argumentales seguidas por la CIDH en “Aylwin”, se notarán vectores inquebrantablemente unidos en pos de una mayor democratización y de la plena realización de los derechos humanos de

²⁸ Mejor suerte corrió la recepción en los estrados chilenos del control convencional que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo de las normas de autoamnistía en *Almonacid Arellano*, aunque los autores admiten que “es imposible atribuir el cambio [en la aplicación de la autoamnistía] a una decisión particular de la Corte Interamericana, o a su serie de decisiones. En realidad, la Corte Interamericana proveyó una herramienta más en la caja...”. HUNEUUS, Alexandra (2010), “Rejecting the Inter-American Court: Judicialization, National Courts and Regional Human Rights”, en COUSO, Javier A.; HUNEUUS, Alexandra y SIEDER, Rachel (Editores), *Cultures of Legality (Judicialization and Political Activism in Latin America)*, Nueva York: Cambridge University Press, p. 123,

²⁹ STERNBERGER, Dolf (2001), *Patriotismo Constitucional*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 91.

participación política y de igualdad. Cabe consignar que el neo-liberalismo en Chile, con profundas implicaciones en el terreno económico, dejó una institucionalidad débil y mediatizada. Aún hoy hay voces que esgrimen la defensa de una democracia más mediatizada y no completa. Las protestas y manifestaciones que se sucedieron en todo el territorio a partir de octubre de 2019 llevaron como principal bandera al cambio constitucional, para terminar de una buena vez por todas con una democracia tutelada. Para la política, las argumentaciones extensas y sesudas no siempre son de recibo, ya que no se pueden sintetizar en poco espacio. Sin embargo, son fuente de inspiración de acciones políticas concretas. Aunque el informe Aylwin no haya sido citado de modo puntual en el Congreso Chileno durante el debate parlamentario de la reforma, la autoridad moral de sus afirmaciones hizo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyos sesenta años de creación celebramos, fuera la guardiana de la democracia chilena, quien la sostuvo, alentó, inspiró, potenció y ayudó en el camino de su consolidación.

Recibido: 1 de Marzo de 2020.

Aceptado: 1 de Junio de 2020.



Referencias bibliográficas

- Alberts, Susan; Warshaw, Chris y Weingest, Barry R. (2012), "Democratization and Countermajoritarian Institutions (Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy)", en Ginsburg, Tom (Editor), *Comparative Constitutional Design*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Alcántara Sáez, Manuel (2013), *Sistema políticos de América Latina*, vol. I, Madrid: Tecnos.
- Álvarez Ríos, Lautaro (2006), "La reforma de 2005 a la Constitución chilena", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* número 10: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Amaya Villarreal, Álvaro Francisco (2005), "El principio pro homine. Interpretación extensiva vs. El consentimiento del Estado", en *International Law (Revista Colombiana de Derecho Internacional)*, número 5, Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá, junio.
- Bidart Campos, Germán J. (1989), *Teoría General de los Derechos Humanos*, México: UNAM, 1989, p. 272.
- Blount, Justin; Elkins, Zachary y Ginsburg, Tom (2012), "Does the Process of Constitution-Making Matter?", en Ginsburg, Tom (Editor), *Comparative Constitutional Design*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Caballero Ochoa, José Luis, y Rábago Dorbecker, Miguel (2014), "Artículo 23. Derechos Políticos", en Steiner, Christian, y Uribe, Patricia (Editores), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Eudeba.
- Carnota, Walter F. (2014), "Los múltiples usos del Derecho Constitucional Comparado", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* número 18, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cea Egaña, José Luis (2001), "El parlamentario en la Constitución", en Navarro Beltrán, Enrique (Ed.), *20 años de la Constitución Chilena (1981-2001)*, Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur.
- Couso, Javier A. (2005), "The Judicialization of Chilean Politics: The Rights Revolution that never was", en Sieder, Rachel; Schjolden, Line y Angel, Allan (Editores), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan.



- Doyle, Oran (2018), *The Constitution of Ireland (A Contextual Analysis)*, Oxford: Hart Publishing.
- Escudero I., María Cristina (2018), “El Congreso Nacional: Organización y funciones”, en Huneuus, Carlos, y Avendaño, Octavio, *El Sistema Político de Chile*, Santiago: LOM Ediciones.
- Henríquez Viñas, Miriam, y Nuñez Leiva, José Ignacio (2017), “Control de convencionalidad en Chile: Un soliloquio en ‘El laberinto de la Soledad’”, en Henríquez Viñas, Miriam, y Morales Antoniazzi, Mariela (Coordinadoras), *El Control de Convencionalidad (Un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile)*, Santiago de Chile: DER Ediciones
- Huneuus, Alexandra (2010), “Rejecting the Inter-American Court: Judicialization, National Courts and Regional Human Rights”, en Couso, Javier A.; Huneuus, Alexandra y Sieder, Rachel (Editores), *Cultures of Legality (Judicialization and Political Activism in Latin America)*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Law, David S., y Versteeg, Mila (2018), *Constituciones aparentes*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Loewenstein, Karl (1965), *Political Power and the Governmental Process*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Nogueira Alcalá, Humberto (2005), *Constituciones iberoamericanas (Chile)*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pau I Valls, Francesc (Coordinador), *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, Madrid: Tecnos.
- Relea, Francesc (2000), “La figura de senador vitalicio viola los derechos humanos, según la OEA”, Madrid, EL PAIS, 20 de Enero.
- Sternberger, Dolf (2001), *Patriotismo Constitucional*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Thayer Arteaga, William (2001), “Composición mixta u homogénea del Senado. Eventual supresión de senadores designados y vitalicios”, en Navarro Beltrán, Enrique (Ed.), *20 años de la Constitución Chilena (1981-2001)*, Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur.
- Ventura, Manuel E., y Zovatto, Daniel (1989), *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Naturaleza y principios, 1982-1987)*, Madrid: Civitas.
- www.bcn.cl/nc/historia-de-la-ley/6131.



Interpretative trends and standards of proof of fact for the attribution to the state of individual conduct in the recent jurisprudence of international courts

Tendencias interpretativas y estándares de prueba de hecho para la atribución al estado de conducta individual en la jurisprudencia reciente de los tribunales internacionales

Dimitris Liakopoulos

European Union Law at the Fletcher School-Tufts University
profd.liakopoulos.984@gmail.com



Dimitris Liakopoulos is Full Professor of European Union Law at the Fletcher School-Tufts University (MA in international law and MA of Arts in Law and diplomacy). Full Professor of International and European Criminal and Procedural Law at the De Haagse Hogeschool-The Hague. Professor of International law at Massachusetts Law School. Attorney at Law a New York and Bruxelles. ORCID ID: 0000-0002-1048-6468utor



Resumen || El presente trabajo se concentra en el análisis de nuevas tendencias interpretativas con respecto al estándar de prueba para la atribución al estado de conducta inequívoca de responsabilidad a través de la jurisprudencia internacional en comparación con varios tribunales de varios estatutos y diferentes atribuciones que permanecen siempre bajo el mismo nivel de castigo por responsabilidad internacional.

Palabras Claves || TEDH - conducta individual de responsabilidad - TPIY - CIT - jurisprudencia internacional.

Abstract || The present work is concentrated on the analysis of new interpretive trends with regard to the standard of proof for the attribution to the state of unequivocal conduct of liability through international jurisprudence in comparison with various courts of various statutes and different attributions that remain always under the same level of punishment for international responsibility.

Keywords || ECHR - EctHR - individual conduct of liability - ICTY - ILC - international jurisprudence.

1. Introduction

In the last twenty years, the theme of attribution of state responsibility for individual conduct has known one of the most compelling moments in its history. There are many challenges to legal operators in attributing conduct to the state, not only from the new types of offenses—think of cybernetic ones—but also from classic scenarios such as armed conflicts. Just think of the Israeli-Palestinian conflict, or the self-proclaimed Islamic state to understand that new challenges test the rules on attribution. If the subject was of different interpretations and clashes especially between the International Court of Justice (ICJ) and the International Criminal Courts, what Simma has defined as the *dialogue des sources*¹ has for some years been a new interlocutor in the European Court of Human Rights (ECtHR). While working in the framework of the European Convention on Human Rights (ECHR), ECtHR has found itself growing in number with the need to analyze attribution profiles in interstate causes as much as in individual appeals. The present paper aims to analyze the most recent interpretative tendencies of ECtHR starting from Sargsyan² and Chicago³ cases in the Nagorno-Karabakh region, in comparison with the last practice on the attribution of ICJ. Regarding the latter however, it

¹B. SIMMA, *Universality of international law from the perspective of a practitioner*, in *European Journal of International Law*, 20, 2009, pp. 280ss.

²Sargsyan v. Azerbaijan of 16 June 2015. For further details see: A. VAN AAKEN, I. MOTOC, *The ECHR and general international law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 194ss. T. RODENHÄUSER, *Organizing rebellion: non-state armed groups under international humanitarian law, human rights and international criminal law*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

³ECtHR, *Chicago and others v. Armenia* of 16 June 2015.

will not be enough to refer to *Croatia v. Serbia* of 2015 case, or to *Bosnia v. Serbia-Montenegro* case of 2007, but we will have to return to *Nicaragua v. USA* sentence by ICJ on attribution matter. The point that will be supported is that ECtHR determines the imputability of the conduct without really trying it. The attribution is rather "deduced" starting from a generic finding on the exercise of jurisdiction. This method can be shared if one considers that the court does not look so much at the attribution, but at the violation of the positive obligations placed on states parties by ECHR. However, if this position is adopted, the jurisdiction must be verified on the basis of concrete elements. In other words, the interpretative tendency of the court is very pragmatic but can be appreciated if, from a legal point of view, it remains based on clear evidence and provided that ECtHR clarifies when it condemns a state for violation of its positive obligations. At the other extreme, ICJ runs the risk of consolidating its jurisprudence on the assignment of conduct for serious international wrongdoing on the basis of a mixed interpretation of typical standards of public and criminal law.

2. Attribution and international courts, some definitions

Given the complexity of the theme, it is best to start with some references. For the attribution of conduct to the state, we mean "the fact of ascribing the subject to international law (...)"⁴. What are the implications for the judges? Conduct attribution involves a sometimes-

⁴J. SALMON, *Dictionnaire du droit international public*, ed. Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 588ss.



complex interpretive exercise. In the case of a *de jure* body, attribution is easier for the judge, although he must in any case verify the corresponding internal regulations. For the individual who is not an organ within the meaning of internal law, the judge must simultaneously interpret the facts and establish beyond what threshold the state was actually controlling the contested acts. The key to this exercise is therefore effectiveness. However, international courts often oscillate in identifying in what cases a state behavior is actually decisive in guiding individual actions. This phenomenon has become more visible since other courts in addition to ICJ have dealt with attribution, because the criteria used by the Court of Hague have been reinterpreted or questioned. The consolidated method in international jurisprudence derives from the combined reading of Articles Project⁵ elaborated by the International Law Commission (ILC) in 2001 and ICJ jurisprudence⁶, with a focus on *Nicaragua v. USA*⁷, *Bosnia v. Serbia-Montenegro*⁸ and *Croatia v. Serbia*⁹ cases. In general, the beating heart of conduct attribution is in

⁵Report of the International Law Commission to the General Assembly on the Work of its Fifty-Third Session, in Yearbook of International Law Commission, 2001, vol. 2, adopted from the General Assembly of 28 January 2002, GA/RES/58/63, UN Doc. A/587589.

⁶G. NOLTE, *Treaties and subsequent practice*, Oxford University Press, Oxford, 2013. D. LIAKOPOULOS, *Complicity of States in the international illicit*, ed. Maklu, Antwerp, Portland, 2020.

⁷ICJ, Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), sentence of 17 June 1986. R. KOLB, *Theory of international law*, Hart Publishing, Oxford & Oregon, Portland, 2016.

⁸ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia-Montenegro)*, sentence of 26 February 2007. R. KOLB, *Theory of international law*, op. cit.,

⁹ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, (Croatia v. Serbia)*, sentence of 15 February 2015. R. KOLB, *Theory of international law*, op. cit.,

determining the link between state and individual's act regardless of whether these acts fit into the context of an international armed conflict or not. Articles Project highlights how the attribution rules revolve around two pillars¹⁰: conduct attribution of a *de jure* organ ex art. 4¹¹ or acts attribution of an individual or a group pursuant to art. 8¹². Articles Project with respect to art. 8 indicates three possibilities for attribution: 1) education; 2) direction; 3) control. In the case of education, the attribution refers to the moment in which a decision is made, while the other two hypotheses are necessarily carried out with the execution of the act¹³. It is interesting to note that ILC refers to individuals "acting on instructions of, or under the direction or state control"¹⁴. The focus of the law therefore seems to be not so much group act, but of state forces to which the conduct must be attributed¹⁵. Precisely ICJ elaborating

¹⁰This observation is valid with respect to the theme of this contribution. The authoritativeness of the Article Project is not only based on the determination of the *de jure* organ, but also, for example, on the definition of *ultra vires* behavior by the organ or on responsibility for activities carried out by the insurrectional movements ex. art. 10.

¹¹Project of article, n. 4: "The conduct of any state organ shall be considered an act of the state under international law, whether that organ exercises legislative, executive, judicial or any other function, whatever position it holds in the organization of the state, and-whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the state. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the state".

¹²Project of articles, art. 8: "The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a state under international law if the person or group of persons is in fact acting on instructions of, or under the direction or control of, that state carrying out the conduct".

¹³L. CAMERON, V. CHETAIL, *Privatizing war: private military and security companies under public international law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, 205-208. T.D. GILL, D. FLECK, *The handbook of the international law of military operations*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

¹⁴G. NOLTE, *Treaties and subsequent practice*, op. cit.,

¹⁵A.J.J. DE HOOGH, Articles 4 and 8 of the 2001 ILC articles on State responsibility, in *British Yearbook of International Law*, 2001, pp. 278ss. L. CAMERON, V. CHETAIL, *Privatizing war: private military and security companies under public*

Nicaragua test¹⁶ has consecrated state approach.

3. International Court of Justice to facts test

ICJ's approach to attribution issues can be summarized by a direct reference to *Bosnia v. Serbia* case¹⁷. It is in this dispute that ICJ introduces its current model of interpretation towards conduct attribution, being able to rely both on ILC draft articles adopted 6 years earlier and on its own jurisprudence in *Nicaragua v. USA* and *Congo v. Uganda* cases¹⁸. First ICJ assesses whether the documents being judged were carried out by organs of the respondent state, bodies that are therefore the armed wing of the state. In the event that it is not shown that, these are *de jure* organs, the court checks whether the agents are individuals who acted under the instructions or the direct control of the third state¹⁹.

In particular, in *Bosnia v. Serbia* case ICJ was to establish the relationship between Serbia and Bosnian Serb armed group of the Republic of Srpska. Bosnia argued that there was sufficient evidence of funding, coordination between military and statements by Serb officials that Belgrade controlled Bosnian Serb forces. According to ICJ, on the other

hand, Republic of Srpska forces enjoyed a too high degree of autonomy, which could lead one to think they were not under the direction and effective control of Serbia²⁰. In rejecting Bosnia's claims, court reiterated first that conduct attribution of non-organ individual to state must be considered exceptional²¹. In any case, the complete dependence on the state in question must be proven on the basis of Nicaragua test²².

4. The relationship between dependence and potential control in Nicaragua test

In *Nicaragua v. USA* sentence the issue of attribution to ICJ concerned the activities of *contras* paramilitary group and the alleged support provided to them by the United States in order to destabilize the regime in Nicaragua. The Nicaragua test consists of two parts, allowing ICJ to identify two categories of individuals to whom state acts can be imputed, if they are not *de jure* organs. The first group includes those agents that are totally dependent on the third state, i.e. paid, equipped and operating according to state directives. The second group, on the other, includes those who, despite the fact that there is evidence of cooperation or financing from the third state, retain a certain degree of autonomy. This is the case with the paramilitary group of *contras*. In *Nicaragua v. USA*, ICJ establishes that the United States by training the *contras* have violated the customary prohibition of use of force,

international law, op. cit., 162ss. Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017. G. NOLTE, *Treaties and subsequent practice*, op. cit.,

¹⁶Project of articles, op. cit., pp. 47-48.

¹⁷ICJ, *Application of the Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia- Herzegovina v. Serbia-Montenegro)*, sentence of 19 June 2007.

¹⁸ICJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, sentence of 19 December 2005, para. 160.

¹⁹ICJ, *Bosnia v. Serbia*, op. cit. cit., reaffirmed the obiter from the case: *Nicaragua v. USA*, al para. 384: «it should be ascertained whether the acts in question were committed by persons who, while not organs of the Respondent, did nevertheless act on the instructions of, or under the direction or control of, the Respondent (...)».

²⁰ICJ, *Bosnia v. Serbia*, 471.

²¹ICJ, *Nicaragua v. USA*, 390-392.

²²ICJ, *Bosnia v. Serbia*, 471: "It has not been shown that the FRY army took part in the massacres, nor that the political leaders of the FRY had a hand in preparing, planning or in any way carrying out the massacres".

thereby incurring international responsibility. In paragraph 292, ICJ considers that the United States "by those acts of intervention referred to in subparagraph (3) here of (arming and training of the contras) which involve the use of force, has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligation under customary international law not to use force against another state". As argued in doctrine, the text suggests that ICJ acts attributes to the United States to prove its responsibility internationally are those made by the American officers in providing arms and training the contras²³. Accepting this interpretation, however, conduct attribution to the state is uncertain. This is even truer given the clarity with which ICJ supports the non-attribution of acts for violations of international humanitarian law. Such violations committed by the contras are not attributable to the United States because for those specific acts there is not sufficient evidence to establish effective control. In other words, ICJ has no evidence that each of those violations was ordered by the United States, or that they forced the contras to complete them. The ratio decidendi of the court seems to be guided by a specific cause-effect link: dependence generates potential control. The greater the degree of dependence, the greater the control and responsibility. In other words, in the case of effective control, the heart of the decision is not to establish whether you are dealing with a *de jure* or *de facto*

²³The French version of par. 292 confirms this interpretation, placing the accent on the activity of US officials "(...) ainsi que par les actes d'intervention impliquant l'emploi de la force visés au sous-paragraphe (3) ci-dessus, ont, à l'encontre de la République du Nicaragua, violé l'obligation que leur impose le droit international coutumier de ne pas recourir à la force contre un autre Etat (...)".

body, but whether the third state through its organs has guided and directed institution activities.

5. Effective control and test standard in *Bosnia v. Serbia and Croatia v. Serbia*

As already introduced, ICJ in *Bosnia v. Serbia* confirms the authoritativeness of Nicaraguan test in 2007 and in *Croatia v. Serbia* in 2015. In both sentences, Nicaragua test is preferred over the approach adopted by Chambers Appeal of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) in *Tadić*²⁴.

²⁴ICTY, Chamber Appelas, Prosecutor v. Tadić, case n. IT-94-1-A, sentence of 15 July 1999. M.W. BADAR, The concept of mens rea in international criminal law. The case for a unified approach, Hart Publishing, Oxford & Oregon, Portland, 2013. J. PEAY, Mental incapacity and criminal liability: Redrawing the fault lines? in *International Journal of Law and Psychiatry*, 42, 2015, pp. 4ss. M.E. BADAR, The mental element in the Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary from a comparative criminal law perspective, in *Criminal Law Forum*, 19 (3), 2008, pp. 477ss. According to the above author: "(...) a number of theories have emerged in criminal law to distinguish between *dolus eventualis* and advertent negligence, among others, consent or approval theory (die Billigungs-oder Einwilligungstheorie), indifference theory (die Gleichgültigkeitstheorie), possibility theory (die Vorstellung-oder Möglichkeitstheorie), probability theory (die Wahrscheinlichkeitstheorie), combination theory (Kombinationstheorien) etc. The non-exhaustive list of theories is illustrative of the plethora of approaches in the criminal law theory (...)". D. LIAKOPOULOS, Rough justice: Anatomy and interpretation in the exclusion of individual criminal liability in international criminal justice, in *Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, 10(1), 2019, pp. 154ss. R.S. CLARK, The mental element in international criminal law: The Rome Statute of the International Criminal Court and the elements of offences, in *Criminal Law Forum*, 12, 2001, pp. 296ss. R. CRYER, H. FRIMAN, D. ROBINSON, E. WILMSHURST, An introduction to international criminal law and procedure, Cambridge University Press, Cambridge, 2010. A. ESER, Mental elements-Mistake of fact and mistake of law, in A. CASSESE, P. GAETA, G.R.W.D JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 890ss. A.G. GIL, Mens rea in co-perpetration and indirect perpetration according to article 30 of the Rome Statute. Arguments against punishment for excesses committed by the agent or the co-perpetrator, in *International Criminal Law Review*, 14, 2014, pp. 87ss. K.J. HELLER, The Rome Statute of the International Criminal Court, in K.J. HELLER, D. DUBBER (eds.), *The handbook of comparative criminal law*, Stanford Law Books, Stanford, 2011, pp. 597ss. S. PORRO, Risk and mental element: An

The latter jurisdiction had in fact considered that the acts of organized armed groups—such as the Bosnian Serbs—could be attributed to the state if it exercises an overall control over such groups. The overall control test was not meant to replace the effective control of ICJ, nor to be applied only in the verification of the international nature or not of an armed conflict²⁵. This is particularly noticeable by the fact that the Chambers Appeal of ICTY refers to two different types of tests. On the one hand, (i) in the case of acts performed by individuals engaged by the state to perform specific violations, effective control is required for each action²⁶. On the other, (ii) for actions carried out by military or paramilitary groups that have their own structure, according to Chamber it would be inappropriate to

analysis of national and international law on core crimes, ed. Nomos, Baden-Baden, 2014. K.M.F. KEITH, *The mens rea of superior responsibility as developed by ICTY jurisprudence*, in *Leiden Journal of International Law*, 14, 2001, pp. 618ss. P.H. ROBINSON, J.A. GRALL, *Element analysis in defining criminal liability: The model penal code and beyond*, in *Stanford Law Review*, 35, 1983, pp. 685ss. D. FLECK, *The law of non-international armed conflict*, in D. FLECK (eds.), *The Handbook of International humanitarian law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 581-610. E. WILMSHURTS (eds.), *International law and the classification of conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 2012. D. LIAKOPOULOS, *The function of accusation in International Criminal Court. Structure of crimes and the role of Prosecutor according to the international criminal jurisprudence*, ed. Maklu, Antwerp, Portland, 2019.

²⁵In *Tadić* case, the juridical question that TPI Appeals Chamber for the former Yugoslavia finds itself resolving is primarily of jurisdiction. The Chamber of First Instance considered that *Tadić* was not responsible for serious violations of the four Geneva Conventions ex art. 2 of the ICC Statute because this article was not applicable to internal conflicts such as the Bosnian Serb conflict. The Prosecutor appealing the decision had challenged the internal nature of the conflict. In this context, the rules of general international law concerning state responsibility were emphasized ad adiuvandum in interpreting when an armed movement belongs to a third state so as to make the nature of the international conflict as established in art. 4 (A) (2) of the III Geneva Convention. See in argument: A. CASSESE, *The Nicaragua and Tadić test revisited in light of the ICJ judgment on genocide in Bosnia*, in *European Journal of International Law*, 18 (4), 2007, pp. 649-668.

²⁶ICTY, *Prosecutor v. Tadić*, op. cit., par. 141.

believe that each action can be directed by a third state²⁷. This is where overall control comes into play. This is a standard that is satisfied in the presence of a general control, which still requires funding, training and coordination tests of military activity, but allows greater room for maneuver. The Chamber Appeals therefore does not dispute the ICJ method; rather it makes a distinction in the areas of application, on the one hand the effective control for the individual individuals, on the other the overall control for the armed groups²⁸. In the judgments of 2007 and 2015, we can see an increase in the standard used in *Nicaragua v. US*, stiffening the

²⁷ICTY, *Prosecutor v. Tadić*, op. cit., para. 131-137.

²⁸The International Criminal Court (ICC) in the *Lubanga* case has also applied the test in other international proceedings, in particular. See ICC, Pre-Trial Chamber I, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on the Confirmation of Charges, case no. ICC-01/04-01/06, 2007, para. 208-211; CPI, Trial Chamber I, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, cause n. ICC-01/04-01/06, Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute, 2012, par. 551. For further details see: T.R. LIEFLÄNDER, *The Lubanga judgment of the ICC: More than just the first step?* in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2012, pp. 191-212. G.J. KNOOPS, *Defenses in contemporary international criminal law*, Transnational Publishers, 2001, pp. 97ss. J. GEERT, J. KNOOPS, *Defenses in contemporary international law*, The Martinus Nijhoff, The Hague, 2008, pp. 7ss. V. EPPS, L. GRAHAM, *Examples and explanations for international law*, Wolters Kluwer Law, Alphen aan den Rijn, 2014. E.R. FIDELL, E.L. HILLMAN, D.H. SULLIVAN, *Military justice: Cases and materials*, Lexis Nexis, New York, 2012. J.D. OHLIN, *Targeting and the concept of intent*, in *Cornell Law Faculty Publications*, paper 774, 2013, pp. 84ss. T. WEIGEND, *Intent, mistake of law, and co-perpetration in the Lubanga Decision on the confirmation of charges*, in *Journal of International Criminal Justice*, 8, 2008, pp. 476ss. G. WERLE, F. JESSBERGER, *Principles of international criminal law*, Oxford University Press, Oxford, 2014. G. WERLE, F. JESSBERGER, *Unless otherwise provided: Article 30 of the ICC Statute and the mental element of crimes under international criminal law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005, pp. 37ss. K. AMBOS, *Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts: Ansätze einer Dogmatisierung*, Duncker and Humblot, Berlin, 2002. J. CROWE, K. WESTON-SCHUEBER, *Principles of international humanitarian law*, Edward Elgar Publishers, 2013, pp. 149ss. P. WEBB, *International judicial interpretation and fragmentation*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 140ss. M. WELLER, *The oxford handbook of the use of force in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 724ss. C. NYSTEN, S. CASEY-MASLEN, A. GOLDEN BERSAGEL, *Nuclear weapons under international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

positions of the court. Two elements are highlighted: 1) the restrictive interpretation of the Nicaragua test; 2) the use of typical criminal law standards to verify the subjective element of the state crime of genocide. On the first point, despite bearing the Nicaraguan test letter, ICJ refers only to groups or bodies that act in complete dependence on the third state²⁹. In this sense, the method seen above-dependence generates potential control-it is applied in an even more restrictive way. The court in fact does not distinguish between the hypotheses of totally dependent agents and that retain a large degree of autonomy as it had in 1986³⁰. The issue of attribution is dealt with in a limited way in 2015. The court does not consider it necessary to rule further on conduct attribution since the objective element of the genocide has not been verified³¹. Terms "serbs" and "serbian forces" are both used in the sentence without prejudice to the attribution of malicious behavior to the state³². As regards the standard of proof, ICJ refers to "(...) fully conclusive evidence"³³. The level of certainty required is beyond reasonable doubt, typical terminology of criminal law. In particular, the court uses this standard of criminal law typical of

the verification of individual mens trial to determine the existence of offense. In *Croatia v. Serbia*, the court did not explicitly mention the standard, but this is deducible from its approach³⁴. ICJ in fact believes that *dolus specialist* of the genocide is determined when the probative elements "could only point to the existence of such intent"³⁵. The standard of proof used is therefore a mixed standard, which refers to criminal law but which applies to state responsibility of an illicit fact. By virtue of the genocidal act gravity, it is not surprising to adopt such a criterion.

²⁹ICJ, *Bosnia v. Serbia*, op. cit., para. 392: "(...) provided that in fact the persons, groups or entities act in "complete dependence" on state, of which they are ultimately merely the instrument (...)".

³⁰S. TALMON, The responsibility of outside powers for acts of secessionist entities, in *International and Comparative Law Quarterly*, 58, 2009, pp. 498ss. S. NTUBE NGANG, The position of witnesses before the International Criminal Court, ed. Brill, The Hague, 2015.

³¹ICJ, *Croatia v. Serbia*, op. cit., parr. 441-442.

³²ICJ, *Croatia v. Serbia*, op. cit., par. 104.

³³ICJ, *Bosnia v. Serbia*, op. cit., para. 208: "claims against a state involving charges of exceptional gravity must be proved by evidence that is fully conclusive. The court requires that it be fully convinced that allegations made in the proceedings [...] have been clearly established. The same standard applies to the proof of attribution for such acts (...)".

³⁴S. SCHACKELFORD, Holding States accountable for the ultimate human rights abuses: a review of the ICJ's Bosnian genocide case, in *Human Rights Brief*, 2007. See art. 1 of Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 December 1948, 78 UNTS, pag. 277. P. BEHRENS, R. HENNAM, *Elements of genocide*, ed. Routledge, London & New York, 2013, pp. 194ss. Y. BEIGBEDER, *International Criminal Tribunals*, ed. Palgrave, London, 2011. R.S. SÁNCHEZ REVERTE, Referencia al crimen de genocidio aproximación genocidio crime, in *Revista de Estudios Jurídicos*, 16, 2016. M.J. KELLY, The debate or genocide in Darfur, Sudan, in *University of California, Davis Journal of International Law & Policy*, 19 (1), 2012, pp. 208ss. C. LINGAAS, Imagined identities: Defining the racial group in the crime of genocide, in *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 9 (1), 2016, pp. 80ss. R. MAISSON, *Justice Pénale Internationale*, ed. PUF, Paris, 2017. D.S. BETTWY, The genocide Convention and unprotected groups: Is the scope of protection expanding under customary international law? in *Notre Dame Journal of International and Comparative Law*, 1 (1), 2011, pp. 102ss. H. BLAISE NGAMENI, La diffusion du droit international pénal dans les ordres juridiques africaines, ed. L'Harmattan, Paris, 2017. K. CALVO-GOLLER, La procédure et la jurisprudence de la Cour pénale Internationale, ed. Lextenso, Paris, 2012. M.A. DRUMBL, Rule of law amid lawlessness: Counseling the accused in Rwanda's domestic genocide trials, in *Columbia Human Rights Law Review*, 29, 1998. H. ALONSO, Current trends on modes of liability for genocide, crimes against humanity and war crimes, in C. STAHN, L. VAN DEN HERIK (eds.), *Future perspectives on international criminal justice*, T.M.C. Asser press, The Hague, 2010, pp. 522-524. S. MANACORDA, C. MELONI, Indirect perpetration versus Joint Criminal Enterprise: Concurring approaches in the practice of international criminal law?, in *Journal of International Criminal Justice*, 9 (1), 2011, pp. 165ss. A. CASSESE, The nexus requirement for war crimes, in *Journal of International Criminal Justice*, 10, 2012. B. DON TAYLOR III, Crimes against humanity in the Former Yugoslavia, in R. BELLELLI (eds.), *International criminal justice. Law and practice from the Rome Statute to its review*, ed. Ashgate Publishing, Farnham, 2010, pp. 285-294.

³⁵ICJ, *Croatia v. Serbia* cit., para. 148.

However, the use of criminal jurisdiction standard complicates the development of ICJ argumentation, because on the one hand it does not make it possible to distinguish between civil, public or state. On the other, it is almost impossible to prove the illicit genocide. Faced with this rigor, ECtHR seems to be completely different.

6. ECtHR between jurisdiction and attribution

The attribution to a state of para-state" or separatist organizations conduct is not a new matter for the court of Strasbourg. Since the late nineties of the last century with the creation of Northern Cyprus, ECtHR has indeed had to deal frequently with institutions such as Transnistria, South Ossetia and Nagorno-Karabakh. The presence of separatist bodies in the territory of a state party to the Convention places the court in addresses legal issues related both to the status of these entities and to their relationship with third states. Two judgments were made in June 2015 concerning the violation of property rights as protected by article 1 of the first Protocol³⁶ to ECHR in the Nagorno-Karabakh region³⁷.

³⁶First Additional Protocol which entry into force on 18 March 1954. For further details see: B. RAINEY, W. WICKS, C. OVEY, Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, Oxford, 2017. J.P. COSTA, La Cour européenne des droits de l'homme. Des juges pour la liberté, ed. Dalloz, Paris, 2017. F. TIMMERMANS, Fundamental rights protection in Europe before and after accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, in M. VAN ROOSMALEN and others, (eds.), Liber amicorum Pieter Van Dijk, Intersentia, Antwerp, Oxford, 2013, pp. 225ss. D. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, Law of the European Convention on Human rights, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 372ss. A. SEIBERT-FOHR, M.E. VILLIGER, Judgments of the European Convention of Human Rights. Effects and implementation, ed. Nomos, Baden-Baden, 2017.

³⁷The Nagorno-Karabakh region is one of the most disputed in the entire Caucasus since the late nineteenth century. Currently, the most interesting legal profiles with respect to

Chicago et al. v. Armenia, Sargsyan, and others v. Azerbaijan cases were treated by the court simultaneously because the territorial link was the same. However, here we will focus on Chicago, where the profiles of conduct attribution of private individuals to the state are more detailed³⁸.

Nagorno-Karabakh concern the proclaimed independence of Azerbaijan, which we should not discuss here. However, a brief historical note is necessary. The Nagorno-Karabakh region has always been a transit ground and, therefore, ethnically mixed. At the end of the nineteenth century, the Russian domination on the territory favors the Armenian presence on the one hand and on the other foments the intolerance of Azerbaijan, which does not enjoy a privileged treatment on the part of Russians and does not have a fully efficient central apparatus. The first independents ambitions date back to 1918, the period of October revolution during which Russia concentrated on internal problems partially lost control over the Caucasian area. The decision of the Russian central government in 1920 to include Nagorno-Karabakh in the territory of Azerbaijan, definitively sanctioned by USSR Constitution, represents the turning point in the history of the region. The claims by Armenia continue and take hold in 1988, thanks to the moment of confusion within the Soviet power. Thus began a civil war in the disputed territory between Armenia and Azerbaijan that culminates in the declaration of independence of Nagorno-Karabakh in 1994. The Republic of Nagorno-Karabakh is self-proclaimed in compliance with the combined law of the Secession and the Constitution of the Soviet Union. Leaving aside the issues related to the conformity of secession with current domestic law, the creation of Nagorno would probably not have occurred without the Armenian support, given the size of the region and the strength of the movement. Nagorno-Karabakh was not recognized by most members of the international community, and the diplomatic dispute between Armenia and Azerbaijan was mediated by OSCE and the Group of Minsk, without however having produced results. In 2007, the three Representatives of the USA, France and Russia Group proposed a series of Basic Principles for the settlement of the dispute. Among the proposals, the restoration of Azeri control over the territory of Nagorno in exchange for granting an interim status to the Nagorno-Karabakh entity until the final decision to be taken with a referendum. No formal agreement based on these principles has yet been signed. See: H. KRUGER, V. WALTER, Self-determination and secession in international law, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 214-220.

³⁸The main distinction between two judgments concerns the status of territories in which the violations took place. In Chicago, the area of reference is the Lachin, a strip of Azeri land that separates the country from Armenia, but controlled by the secessionist body Nagorno-Karabakh. In Sargsyan, however, the complaints relate to properties in the district of Gulistan, an area almost deserted after the clashes of 1992-1994. It is, in fact, a border territory between Azerbaijan and Nagorno, probably mined and with armed groups stationed on the borderline. For the first time, the court has to deal with a territory where it is not only unclear whether the

The case arises from the application of six Azerbaijani citizens who complain about the violation by Armenia of art. 1 of the First Additional Protocol and of art. 8 of ECHR. According to the applicants, Armenia occupying the district of Lachin would have prevented them from regaining possession of the abandoned properties due to the outbreak of the Nagorno-Karabakh conflict in 1992. Hence, the applicants complain that the damage was not compensated³⁹. Alongside the primary violation, the violation of articles 13-lack of effective remedies-and 14-discrimination on an ethnic and religious basis is outlined. ECtHR has welcomed Chicago and others allegations considering that Armenia had no reason to deny the applicants access to the properties located in Lachin without providing a fair satisfaction in return. ECHR violations are part of a situation typical of international law, such as the conflict between state agencies and armed groups or, more generally, conflicts over disputed territories. Although ECtHR is faced with a question of public international law tout court⁴⁰, operating within ECHR, it must first

authorities of the respondent state have effective access, but above all, where individuals do not live. In this sense, see the concurring opinion of Ziemele judge in *Sarysyan v. Azerbaijan*, in particular on the concepts of limited liability and presumption of jurisdiction under the ECHR on para. 2-5. for further details see: C. GRABENWARTER, *European Convention on human rights: ECHR*, C.H. Beck, München, 2014.

³⁹*Chicago and others v. Armenia* cit., par. 1-25. Specifically, the applicants claimed that their Azeri-Kurdish mixed ancestors had lived in Lachin for hundreds of years. In May 1992, with the outbreak of the conflict in Nagorno, they had been forced to take refuge in Baku. Since then, the presence of Armenian armed forces had prevented them from returning home.

⁴⁰ECtHR, *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany v. Norway* of 31 May 2007, para. 122. *Bankovic and others v. Belgium* of 12 December 2001, para. 57. F. MARCHADIER, *Convention européenne des droit de l'homme et des libertés fondamentales*, in *Revue Critique de Droit International Privé*, 193 (4), 2014, pp. 679-694.

verify that at the time of the infringement there was exercise of defendant state jurisdiction in the territory in question, pursuant to art. 1 of the Convention⁴¹. This is an essential preliminary verification, since it serves as a basis for the assessment of any breach of positive or negative obligations. As already mentioned, in fact, in the framework of the protection of human rights, ECHR requires states parties to refrain from engaging in behaviors that may generate an infringement, or to act to protect individuals under their jurisdiction from violations.

7. Effective control of the separatist body as proof of jurisdiction exercise

According to the appellants, the exercise of Armenian jurisdiction over Lachin derives (i) from state direct control and support towards Nagorno-Karabakh forces, or alternatively, (ii) from the exercise of authority of part of the Armenian forces present in the territory of Nagorno. Already here, we introduce a fundamental theme to understand the jurisprudence of the court with respect to separatist bodies, i.e. the link between attribution and jurisdiction. Starting from the jurisdiction, the central point of the appeal of *Chicago et al.* it is the extraterritorial application of ECHR, as consolidated in particular in *Al-Skeini et al. v. GB*⁴², *Ilascu and others v. Moldova and Russia*⁴³ and *Catan and others v. Moldova and Russia*⁴⁴ cases.

⁴¹S. TALMON, *The responsibility of outside powers for acts of secessionist entities*, op. cit., pp. 493-512.

⁴²ECtHR, *Al Skeini et al. v. GB*, 7 July 2011, para. 149-150.

⁴³ECtHR, *Ilascu and others v. Moldavia and Russia*, 8 July 2004.

⁴⁴ECtHR, *Catan and others v. Moldavia and Russia*, 19 October 2012.

The term jurisdiction ex. art. 1 of the Convention must be interpreted first of all in a territorial sense. Progressively, however, the court has elaborated some exceptions to this interpretation, both in cases where the violations took place in disputed territories and in the event of war occupation⁴⁵. When ECtHR enters the merits in *Chicago*, it immediately dismisses the hypothesis of the exercise of authority by Armenian officials directly on the territory⁴⁶. On the other, it is the question of having to prove effective control in order to establish the responsibility of Armenia for the violation of ECHR⁴⁷. In this sense, ECtHR already anticipates the setting of its argument, suggesting that it will oscillate between jurisdiction and attribution. As proof of this interpretation, reference can be made to *Jaloud v. the Netherlands case*⁴⁸: although ECtHR does not dwell on the point in the device, in attribution and jurisdiction sentence are clearly defined different institutes⁴⁹, contra *Chicago*.

⁴⁵In this sense, see the case: ECtHR, *Loizidou v. Turkey*, (preliminary objections) of 23 March 1995, par. 62. *Loizidou v. Turkey*, (merits) of 18 December 1996, par. 52. *Cyprus v. Turkey* of 4 July 2001, par. 76; *Banković and others v. Belgium*, op. cit., par. 70. *Ilaşcu*, op. cit., par. 314-316. *Al-Skeini v. United Kingdom*, op. cit., par. 138. C. TEITGEN COLLY, *La Convention européenne des droits de l'homme: 60 ans et après?* ed. LGDJ, Paris, 2013.

⁴⁶ECtHR, *Chicago*, op. cit., para. 169: "The court first considers that the situation pertaining in Nagorno-Karabakh is not one of Armenian state agents exercising authority and control over individuals abroad".

⁴⁷ECtHR, *Chicago*, op. cit., "the issue to be determined on the facts of the case is whether the Republic of Armenia exercised and continues to exercise effective control over the mentioned territories and as a result may be held responsible for the alleged violations (...)".

⁴⁸ECtHR, *Jaloud v. The Netherlands* of 20 November 2014.

⁴⁹ECtHR, *Jaloud v. The Netherlands*, op. cit., par. 154: "the test for establishing the existence of "jurisdiction" under Article 1 of the Convention has never been equated with the test for establishing a State's responsibility for an internationally wrongful act under general international law". For further details: J.M. ROONEY, *The relationship between attribution and jurisdiction after Jaloud v. Netherlands*, in *Netherlands International Law Review*, 62, (3), 2015, pp. 407.

In determining jurisdiction exercise, ECtHR does not consider it necessary to ascertain exactly how many Armenian soldiers are present in Nagorno-Karabakh⁵⁰, despite this being the subject of contention between the parties. Leveraging on the report of International Crisis Group⁵¹ that testify the Armenian military presence and funding for Nagorno territory management activities, as well as on the presence of former Armenian officials among the political figures in Nagorno-Karabakh⁵², ECtHR concludes that NKR and its administration survive by virtue of the military, political, financial and other support⁵³. Referring only to the exercise of a "domination over the territory"⁵⁴ ECtHR avoids deploying on the side of war occupation or control over a subordinate authority. This, according to Gyulumyan judge, is the primary fault of the sentence. Not distinguishing the type of control exercised on the territory prevents ECtHR from developing a well-argued ratio decidendi⁵⁵. It is also true; however, that more than one element in the sentence seems to suggest the presence of a subordinate local administration. The court also mentions

⁵⁰ECtHR, *Chicago*, op. cit., par. 180.

⁵¹International Crisis Group (ICG), *Report, Nagorno-Karabakh: Viewing the Conflict from the Ground*, 14 September 2005, 9-10.

⁵²ECtHR, *Chicago*, op. cit., par. 181: "integration of the two entities is further shown by the number of politicians who have assumed the highest offices in Armenia after previously having held similar positions in the NK Republic".

⁵³ECtHR, *Chicago*, op. cit., par. 186.

⁵⁴ECtHR, *Chicago*, op. cit., par. 168.

⁵⁵*Chicago*, op. cit., and the dissenting opinion of judge: Gyulumyan, par. 50: "The fundamental problem lies in the Court's failure to distinguish situations where the control over the territory is established through "a subordinate local administration" from situations where control is established through "the contracting state's own armed forces". And this is not simply a difference in fact; it is a difference in law, since both situations are concerned with different rules of attribution (...)".

other sources of financial support for Nagorno-Karabakh, such as those from the United States or the Armenian diaspora⁵⁶. In this sense, it cannot be understood that the Azerbaijani region has been annexed or placed under occupation. The court refers to Nagorno-Karabakh as an institution, a contracting party to 1994 Cooperation Agreement with Armenia. Therefore, it seems that Nagorno has a fair degree of autonomy; otherwise, ECtHR could have limited itself to talking about groups armed or separatist movements⁵⁷. Moreover, since the ruling on Cyprus Nord⁵⁸ ECtHR had not excluded that in addition to the occupation of war there could be other situations such as to justify the exercise of effective control over the territory, indicating explicitly the presence of a subordinate administrative authority⁵⁹. However, precisely because it is talking about a subordinate authority it is necessary to prove the attribution.

8. Test standards and attribution in Chicago and others v. Armenia

The need to establish what kind of control a third state exercises over a non-state body was set for the first time following the creation of North Cyprus. In *Loizidou*, ECtHR described the Turkish

control in terms of an effective authority that gave an effective overall control⁶⁰. Leaning on the extensive evidence of Turkish occupation, as well as on the Security Council resolutions⁶¹, which demanded not to recognize the illegitimate occupation of North Cyprus, the attribution to Turkey of Turkish Cypriot acts was proven⁶². In *Chicago*, however, Armenia status is not comparable to that of Turkey. Specifically, one could say that there are elements such as the massive deployment of armed forces, which suggest that the creation of Nagorno-Karabakh took place in 1992 with the indispensable support of Armenia. However, it is very difficult to establish the importance of maintaining this support over time, with the progressive strengthening of Nagorno-Karabakh forces. Above all, the non-position taken by the international community weighs heavily. There are no binding documents that go beyond the observation of a high Armenian presence on the territory. The Security Council resolutions do not directly refer to the Armenian occupation, as is noted by the fact that the withdrawal of troops is requested through the generic "demands the withdrawal of all occupying forces"⁶³.

⁵⁶Chicago, op. cit., par. 185.

⁵⁷In the dissenting opinion, judge disputes the fact that by not indicating the degree of control, the court leaves ample room for maneuver to oscillate between the application of articles 4 and 8 of the Article Project. However, on closer inspection, the court does not go so far. With due caution, it can be said that if the court defines Nagorno as an entity and not an Armenian armed wing, it leaves room at least implicitly for the application of the only art. 8.

⁵⁸ECtHR, *Loizidou v. Turkey*, (preliminary objections), op. cit., par. 62. *Loizidou v. Turkey*, (merits), op. cit., par. 52.

⁵⁹If this interpretation is accepted, however, it is not clear why the Court has included in the part of the law the four Geneva conventions and the Hague conventions, an element which adds strength to the thesis of the relative ambiguity of the sentence on the subject.

⁶⁰ECtHR, *Loizidou v. Turkey* (merits), op. cit., par. 52-56; *Cyprus v. Turkey*, op. cit., par. 77. A variant of the effective overall control was proposed in *Issa et al. v. Turkey*, where the Court referred to the control of the Turkish mission in northern Iraq used the formula "temporary effective overall control". See also: *Issa and others v. Turkey* of 16 November 2004, par. 74.

⁶¹Resolutions of Security Council, n. 541(1983) of 18 November 1983, par. 1-2 and 7 and n. 550(1984) of 11 May 1984.

⁶²Support for the Court's findings in *Loizidou v. Turkey* we find it also in the Commentary to the Project of articles of the ILC cit., Regarding the application of the art. 8. pp. 48.

⁶³Security Council of UN, Resolution n. 822 (1993) of 30 April 1993, operative 1. Council of Security, Resolution n. 853 (1993) of 29 July 1993, operative 8: "(...) urges the government of the Republic of Armenia for the Nagorno

In Chicago, the court gives extensive weight to the report of Human Rights Watch⁶⁴, statements of Armenian officers and military cooperation agreement signed by Armenia and Nagorno in 1994. The use of reports by non-governmental organizations and declarations is not an established practice in the jurisprudence of Strasbourg: in *Loizidou* as in *Ilaşcu*, the court considered it necessary to base itself on the work of the committees of inquiry⁶⁵. Pursuant to art. 38 of ECHR, ECtHR can proceed to the examination of witnesses or organize the same inquiries. The committees of inquiry are a rather rare practice: by virtue of the role of last resort of the court, it is not surprising that this jurisdiction is refractory to the organization of inquiry committees⁶⁶. However, in the event that there are substantial divergences concerning the reconstruction of facts, the court proceeds to set up a commission, both in the admissibility decision and during the procedure. In *Ilaşcu*, the delegation of four judges who had interviewed numerous witnesses in Moldova had provided considerable support for the

Karabakh of resolution 822". To have a more direct stance against Armenia one must look at the General Assembly resolution A/RES/62/243 of 14 March 2008, operative 2: "demands the immediate (...) withdrawal of all Armenian forces from all occupied territories of the Republic of Azerbaijan (...)".

⁶⁴Human Rights Watch, Report, Seven Years of Conflict on Nagorno-Karabakh, 8 December 2004.

⁶⁵On the point v. the Dissenting Opinion of Judge Gyulumyan, par. 43. The judge notes in particular how the art. 19 of the Convention puts to the Court the duty to "ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting parties". The Court, in other words, would have been asked in this case in relation to the legal obligation to set up a commission of inquiry, above all to be able to express itself on the merits of the case.

⁶⁶P. LEACH, Taking a case to the European Court of Human Rights, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 55ss. See also the case: *Klaas v. Germany* of 22 September 1993, par. 29. A. AUST, Handbook of international law, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 230ss.

elaboration of Court's device⁶⁷. Hence, in Chicago and others, Armenia had requested to provide more information through a commission of inquiry⁶⁸, but the court held that it was not necessary⁶⁹. By contrast, ICJ in *Nicaragua v. USA* had outlined a very scrupulous test evaluation model. The model gave particular relevance to disinterested statements by representatives regarding criticisms of their own state, while little weight is given to the testimony of military officers⁷⁰. It must be said, however, that court's scrupulousness was strengthened by the fact that US support on the activities of contras was widely proven⁷¹.

ECtHR's approach to the military agreement between Armenia and Nagorno-Karabakh is of particular interest compared to documents. The text seems to suggest far more than an involvement. In the argument of the court, one of the supporting elements is art. 4 of the agreement⁷², which provides for the right of the armed forces of the two contracting parties to carry out part of the military service in one of the two countries. However, to note is also art. 5 (1), according to which if Nagorno soldiers in training in Armenia commit

⁶⁷Press Release of 18 March 2003 concerning *Ilaşcu v. Moldova and Russia*.

⁶⁸*Chicago cit.*, Grand Chamber Hearing, 22 January 2014.

⁶⁹To be honest, however, it is good to note that the decision to open a fact-finding mission is also influenced by temporal reasons. In *Tanli v. Turkey*, the Court, considering that it had been too long since the deeds of judgment had been carried out, did not consider it useful to proceed with its own investigation. ECtHR, *Tanli v. Turkey* of 10 April 2001, par. 7.

⁷⁰P. REICHLER, The impact of the Nicaragua case on matters of evidence and fact-finding, in *Leiden Journal of International Law*, 25 (1), 2012, pp. 152ss. E. SOBENES ORREGON, B. SAMSON, *Nicaragua before the International Court of Justice: impacts on international law*, ed. Springer, Berlin, 2014.

⁷¹The US Congress, for example, had specifically legislated on the financing of paramilitary groups in Nicaragua. *Nicaragua v. USA cit.*, Par. 152.

⁷²ECtHR, *Chiragov*, op. cit., par. 74-75.

crimes, they will be tried under Nagorno-Karabakh jurisdiction. Exercising jurisdiction is perhaps the most striking proof of effectivity on a territory⁷³. If he pursued this line, however, ECtHR would probably have to admit the ability to exercise the jurisdiction of Nagorno-Karabakh, going against its own ruling because if it is Nagorno to exercise jurisdiction, it cannot be Armenia. Hence, Court's view on the status of Nagorno-Karabakh is deducible from the interpretation of the agreement. ECtHR does not claim that Nagorno-Karabakh and Armenia are a single body, but finds its own interpretation. He believes that Nagorno-Karabakh militias are more than just a rebel movement inside Azerbaijan, but the court nevertheless claims that NKR forces could not have operated without Armenian support. From here, the judgment can pass to attribution issues.

9. A deductive approach to conduct attribution

With respect to conduct attribution, the court stands on the defensive by stating that the material at its disposal does not allow it to know precisely what the composition of the armed forces in Nagorno-Karabakh is. This does not however prevent it from determining the Armenian responsibility for the violations committed in Lachin. However, we do not directly find any reference to act attribution⁷⁴. Rather, the court seems to infer that the alleged violations are to

⁷³M.G. KOHEN, *Possession contestée et suzeraineté territoriale*, Genève, 1997, pp. 191-212.

⁷⁴The terms "attribution" or "imputability" are in fact almost absent, not only in Chicago but also in the recent jurisprudence of the court. In *Catan*, for example, the term attribution is used only when the ruling contains ICJ jurisprudence applicable to the present case, para. 76.

be attributed to Armenia. Consider effective control as a matter of fact⁷⁵ and create the link between jurisdiction and violation in par. 186, when he claims that Nagorno-Karabakh and Armenia are highly integrated⁷⁶. From here, the attribution vanishes from the arguments. One might think that in reality the court does not need to argue about attribution, because it determines Armenia responsibility for violation of its positive obligations. In this sense, however, the court should have better grounded its verification of the exercise of jurisdiction. Although in *Chicago* appears clearer, the less stringent approach to jurisdiction could be glimpsed already in *Ilascu* and especially in *Catan*.

10. *Ilascu and others v. Moldova and Russia*

In *Ilascu*, legal issues related to attribution are not dealt directly and in detail. The court has at its disposal multiple probative elements that demonstrate Russian control to express itself in a less in-depth way from the theoretical point of view. Russia's responsibility for acts in Transnistria is verified on the "decisive influence" standard⁷⁷ and as overall control over an area outside its national territory. Although it is an evaluation standard that recalls that ICTY is focused on the overall control of the third state on the armed movement, the court refers scrupulously to the activities to which Russian agents

⁷⁵ECtHR, *Chicago*, op. cit., par. 107.

⁷⁶ECtHR, *Chicago*, op. cit., par. 186 "the two entities are highly integrated in virtually all important matters and that this situation persists to this day (...) Armenia, consequently, exercises effective control over Nagorno Karabakh and the surrounding territories, including the district of Lachin (...)".

⁷⁷ECtHR, *Ilascu and others v. Moldavia and Russia*, op. cit., par. 392.

themselves participated. In fact, for its argument, the court has clear evidence of Russian participation and command over the violations committed during the detention of the applicants⁷⁸. In this sense, if the attribution profiles are clearer, the court does not allow to understand whether the acts of separatists in Transnistria are also attributed to Russia or if the focus is only on Russian activities⁷⁹.

11. Exercise of jurisdiction and attribution from Catan to Chicago

In Catan, ambiguity reproduces, but the evidence is not as clear as in Ilascu. First, the court states that jurisdiction and attribution are two different institutions⁸⁰, but Russia's responsibility is proven on the Ilascu model. Catan indeed opens the way to Chicago to the extent that the two pronouncements share some elements. The first is the temporal connection. The court has to do with violations occurring in a temporal space different from that of Loizidou or Ilascu. In fact, it is not a question of events that occurred at the time of the birth of an institution or in an armed conflict between central government and separatist groups. The reference period in Catan is after the formation of

Transnistria, just like the period of time in which the appellants in Chicago complain about ECHR violations. With the passage of time and the establishment of a paramilitary group in a given territory, it is likely that the support of the third state decreases, or in any case assumes different traits that require the scrupulous test of individual act attribution to the third state. In this context, the verification of jurisdiction only on the basis of some NGO reports and official statements is incomplete.

The second common element concerns the burden of proof. In Chicago the court seems to define a probative standard that revolves around expressions like "it could not be expected" or "it is hardly conceivable" that Nagorno-Karabakh-an entity with a population of less than 150000 ethnic Armenians-was able, without the substantial military support of Armenia, to set up a defense force in early 1992⁸¹. Court interlocutor seems to be more the defendant, who has the burden of subverting a predictable result, so to speak. This suggests a reversal of the onus probabandi, which brings to trial in Catan, when the court upheld its position against Russia stating that it had failed to prove that jurisdiction conditions for extraterritorial exercise had changed after Ilascu⁸².

Hence, if we want to find a precedent in court attitude in Chicago, this seems to be above all Catan.

12. Concluding remarks

Based on what has been highlighted so far, multiple reflections are possible. A

⁷⁸ECtHR, *Ilascu and others v. Moldavia and Russia*, op. cit., par. 393.

⁷⁹ECtHR, *Ilascu and others v. Moldavia and Russia*, op. cit., par. 385: "In the Court's opinion, all of the acts committed by Russian soldiers with regard to the applicants, including their transfer into the charge of the separatist regime, in the context of the Russian authorities' collaboration with that illegal regime, are capable of engaging responsibility for the acts of that regime". ECtHR, *Costello-Roberts v. United Kingdom* of 25 March 1993, par. 23-28.

⁸⁰ECtHR, *Catan and others v. Moldavia and Russia*, op. cit. par. 115: "the test for establishing the existence of «jurisdiction» under Article 1 of the Convention has never been equated with the test for establishing a state's responsibility for an internationally wrongful act under international law (...)".

⁸¹ECtHR, *Catan and others v. Moldavia and Russia*, op. cit.

⁸²ECtHR, *Catan and others v. Moldavia and Russia*, op. cit., par. 149-150.

first general note concerns the impact of very different jurisprudential lines on the fragmentation of law. The tendencies of ICJ and ECtHR seem to consolidate each one in its own dimension and become rigid. This certainly does not favor the uniform interpretation of law⁸³. Regarding ICJ, the adoption of penalties in the field of state crime of genocide leaves perplexing. If on the one hand it is a shareable choice given the available information of the Court on the conflict in Ex-Yugoslavia and given the gravity of the offense, there remains a line of interpretation that threatens to weaken the applicability of 1948 Convention. In fact, it is important not only the goal of preventing but also of punishing. Intersecting two individual and state liability-criminal regimes-does not appear to be the purpose of ECHR.

ECtHR approach is more pragmatic, but it can be to the detriment of sound legal arguments. One might think that the court tries to fill the void created by the lack of agreement on the disputed territory, on the one hand, and on the other, the possible normative vacuum⁸⁴ in the system of protection of human rights established by ECHR. Would you then face a lex specialist on attribution in ECHR, where the level of control recalls the overall control test elaborated by ICTY-and the attribution is deducted⁸⁵?

⁸³L. LINDROOS, Addressing norm conflicts in a fragmented legal system: the doctrine of lex specialist, in *Netherlands International Law Journal*, 52 (1), 2005, pp. 27-66. G. CONWAY, *The limits of legal reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 156ss. V. JEUTNER, *Irresolvable norm conflicts in international legal dilemma*, Oxford University Press, Oxford, 2017. N. WALKER *Intimations of global law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 66ss.

⁸⁴*Cyprus v. Turkey*, op. cit., par. 78. Critics on this point in the partially absent and dissenting opinions are both Judge I. Ziemele, in par. 11, which Judge A. Gyulumyan in par. 58-59.

⁸⁵A. BERKES, *The Nagorno-Karabakh cases before the European Court of Human Rights: Pending cases and certain*

One could say yes, with the necessary caution, however. In general, ECtHR seems to us to be acceptable, especially in terms of protecting the individual. If anything, it is a question of refining the method of scrutiny. Defining control in a variable way-from effective to overall, to decisive influence-can also be seen in a positive sense. Although generally accepted, the Nicaragua test has always been elaborated within a specific situation. Therefore, one could consider whether a single test is useful to judges, given that the existence of a certain degree of control depends on the specificity of each case⁸⁶. ECtHR adopts a method of mixed scrutiny, which weaves overall control and evidence of jurisdiction. This is because it is faced with entities with a frozen legal status, against which the international community is unable to take a common position. The ultimate goal does not seem to be to derogate from the existing regime or to create a specific procedure, but to respond to a vacuum of the international system itself in individual's interest. As pointed out by Ziemele, there is no doubt that court's aim to provide compensation to those who forcibly had to abandon their possessions is shareable⁸⁷. It is extremely understandable that this right must also prevail in the face of a stalled

forecasts on jurisdiction and State responsibility, in *The Military Law and Law of War Review*, 2013, pp. 415ss. A. VAN AAKEN, I. MOTO, *The ECHR and general international law*, op. cit.,

⁸⁶This argument was proposed, for example, by the vice president of ICJ Al-Khasawneh in *Bosnia v. Serbia*, noting that there are not only different degrees of control but that the Bosnian Serbian group presented one "unity of goals, unity of ethnicity and a common ideology, such that the effective control over non-state actor would not be necessary". ICJ, *Bosnia v. Serbia* cit., dissenting opinion of Judge: Al-Khasawneh, par. 37.

⁸⁷ECtHR, *Chicago*, op. cit., dissenting opinion of judge: I. Ziemele, par. 1.

international community. Moreover, the Articles Project did not remain blind to the existence of bodies seeking to control disputed territories. Article 10 establishes that an insurrectionary movement once it has become a state is itself responsible for the conduct of its individuals. Paragraph 3, however, does not affect conduct attribution to a third state, governed by the combined provisions of articles from 4 to 9, which must be interpreted and applied according to the established jurisprudence⁸⁸.

In *Jaloud*, Raimondi and Spielman judges in their competing opinion considered the attribution of a non-issue⁸⁹. Such a consideration seems risky: establishing jurisdiction does not imply that any act suspected of constituting a violation of the Convention is attributable to the state in question. The attribution is a relevant legal issue in any case before the court, because the states act because of individuals. A more flexible approach can be accepted if the court focuses on states obligations to protect individuals under their jurisdiction from violations. In other words, two hypotheses are found: on one side (i) the issue of attribution is not raised because, being the suspect a *de jure* organ, there is no need for further proof. On the other, (ii) one might think that in the context of a treaty on the

protection of human rights, positive obligations do not make the precise attribution of the necessary act⁹⁰. In this last case, however, the proof of jurisdiction becomes fundamental. The high integration between two bodies on the basis of generic findings and in a very broad period such as the existence of Nagorno-Karabakh is not sufficient. We need clearer references, perhaps from specific committees of inquiry, that protect the court from the criticism of uncertain arguments and excessive activism in similar cases that will arise, such as *Georgia v. Russia* or *Ukraine v. Russia*.

Recibido: 13 de Abril 2020.

Aceptado: 22 de Mayo 2020.

⁸⁸Project of articles, *op. cit.*, art. 10: "1. The conduct of an insurrectional movement, which becomes the new Government of a state, shall be considered an act of that state under international law. 2. The conduct of a movement, insurrectional or other, which succeeds in establishing a new state in part of the territory of a pre-existing state or in a territory under its administration, shall be considered an act of the new state under international law. 3. This article is without prejudice to the attribution to a state of any conduct, however related to that of the movement concerned, which is to be considered an act of that state by virtue of articles 4 to 9 (...)"

⁸⁹ECtHR, *Jaloud v. Netherlands*, *op. cit.*, dissenting opinion of D. Spielman e G. Raimondi, par. 7.

⁹⁰M. MILANOVIC, *Extraterritorial application of human rights treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 136-142. C. HARRIS, *Extraterritorial application of human rights treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2012.



Referencias bibliográficas

- Alonso, H., Current trends on modes of liability for genocide, crimes against humanity and war crimes, in C. Stahn, L. Van Den Herik (eds.), Future perspectives on international criminal justice, T.M.C. Asser press, The Hague, 2010, pp. 522-524.
- Ambos, K., Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts: Ansätze einer Dogmatisierung, Duncker and Humblot, Berlin, 2002.
- Badar, M.E., "The mental element in the Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary from a comparative criminal law perspective", in Criminal Law Forum, 19 (3), 2008, pp. 477ss.
- Badar, M.W., The concept of Mens rea in international criminal law. The case for a unified approach, Hart Publishing, Oxford & Oregon, Portland, 2013.
- Behrens, P., Hennam, R., Elements of genocide, ed. Routledge, London & New York, 2013, pp. 194ss.
- Beigbeder, Y., International Criminal Tribunals, ed. Palgrave, London, 2011.
- Berkes, A., "The Nagorno-Karabakh cases before the European Court of Human Rights: Pending cases and certain forecasts on jurisdiction and State responsibility", in The Military Law and Law of War Review, 2013, pp. 415ss
- Bettwy, D.S., "The genocide Convention and unprotected groups: Is the scope of protection expanding under customary international law?" in Notre Dame Journal of International and Comparative Law, 1 (1), 2011, pp. 102ss.
- Blaise Ngameni, H., La diffusion du droit international pénal dans les ordres juridiques africaines, ed. L'Harmattan, Paris, 2017.
- Calvo-goller, K., La procédure et la jurisprudence de la Cour pénale internationale, ed. Lextenso, Paris, 2012.
- Cameron, L., Chetail, V., Privatizing war: private military and security companies under public international law, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 162ss.
- Cassese, A., "The nexus requirement for war crimes", in Journal of International Criminal Justice, 10, 2012.
- Clark, R.S., "The mental element in international criminal law: The Rome Statute of the International Criminal Court and the elements of offences", in Criminal Law Forum, 12, 2001, pp. 296ss.



- Conway, G., *The limits of legal reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 156ss.
- Costa, J.P., *La Cour européenne des droits de l'homme. Des juges pour la liberté*, ed. Dalloz, Paris, 2017.
- Crowe, J., weston-scheuber, K., *Principles of international humanitarian law*, Edward Elgar Publishers, 2013, pp. 149ss.
- Cryer, R., Friman, H., Robinson, D., Wilmshurst, E., *An introduction to international criminal law and procedure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- De Hoogh, A.J.J., "Articles 4 and 8 of the 2001 ILC articles on State responsibility", in *British Yearbook of International Law*, 2001, pp. 278ss.
- Dinstein, Y., *War, aggression and self-defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- Don Taylor III, B., *Crimes against humanity in the Former Yugoslavia*, in R. BELLELLI (eds.), *International criminal justice. Law and practice from the Rome Statute to its review*, ed. Ashgate Publishing, Farnham, 2010, pp. 285-294.
- Drumbl, M.A., "Rule of law amid lawlessness: Counseling the accused in Rwanda's domestic genocide trials", in *Columbia Human Rights Law Review*, 29, 1998.
- Epps, V., graham, L., *Examples and explanations for international law*, Wolters Kluwer Law, Alphen Aan den Rijn, 2014.
- Eser, A., *Mental elements-Mistake of fact and mistake of law*, in A. Cassese, P. Gaeta, G.R.W.D Jones (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 890ss.
- Fidell, E.R., Hillman, E.L., Sullivan, D.H., *Military justice: Cases and materials*, Lexis Nexis, New York, 2012.
- Fleck, D., *The law of non-international armed conflict*, in D. Fleck (eds.), *The Handbook of International humanitarian law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 581-610.
- Geert, J., Knoops, J., *Defenses in contemporary international law*, The Martinus Nijhoff, The Hague, 2008, pp. 7ss.
- Gil, A.G., "Mens rea in co-perpetration and indirect perpetration according to article 30 of the Rome Statute. Arguments against punishment for excesses committed by the agent or the co-perpetrator", in *International Criminal Law Review*, 14, 2014, pp. 87ss.
- Gill, T.D., Fleck, D., *The handbook of the international law of military operations*, Oxford University Press, Oxford, 2015.



- Grabenwarter, G., *European Convention on human rights: ECHR*, C.H. Beck, München, 2014.
- Harris, C., *Extraterritorial application of human rights treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Harris, D., O'boyle, M., Warbrick, C., *Law of the European Convention on Human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 372ss.
- Heller, K.J., *The Rome Statute of the International Criminal Court*, in K.J. HELLER, D. DUBBER (eds.), *The handbook of comparative criminal law*, Stanford Law Books, Stanford, 2011, pp. 597ss.
- Jeutner, V., *Irresolvable norm conflicts in international legal dilemma*, Oxford University Press, Oxford, 2017
- Keith, K.M.F., "The mens rea of superior responsibility as developed by ICTY jurisprudence", in *Leiden Journal of International Law*, 14, 2001, pp. 618ss.
- Kelly, M.J., "The debate or genocide in Darfur, Sudan", in *University of California*, *Davis Journal of International Law & Policy*, 19 (1), 2012, pp. 208ss.
- Knoops, G.J., *Defenses in contemporary international criminal law*, Transnational Publishers, 2001, pp. 97ss.
- Kohen, M.G., *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Genève, 1997, pp. 191-212.
- Kolb, R., *Theory of international law*, Hart Publishing, Oxford & Oregon, Portland, 2016.
- Kruger, H., Walter, V., *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 214-220.
- Leach, P., *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 55ss
- Liakopoulos, D., "Rough justice: Anatomy and interpretation in the exclusion of individual criminal liability in international criminal justice", in *Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, 10(1), 2019, pp. 154ss
- Liakopoulos, D., *Complicity of States in the international illicit*, ed. Maklu, Antwerp, Portland, 2020.
- Liakopoulos, D., *The function of accusation in International Criminal Court. Structure of crimes and the role of Prosecutor according to the international criminal jurisprudence*, ed. Maklu, Antwerp, Portland, 2019.
- Liefländer, T.R., "The Lubanga judgment of the ICC: More than just the first step?" in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2012, pp. 191-212.
- Lindroos, L., "Addressing norm conflicts in a fragmented legal system: the doctrine of *lex specialis*", in *Netherlands International Law Journal*, 52 (1), 2005, pp. 27-66.



- Lingaas, C., "Imagined identities: Defining the racial group in the crime of genocide", in *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 9 (1), 2016, pp. 80ss.
- Maisson, R., *Justice Pénale Internationale*, ed. PUF, Paris, 2017.
- Manacorda, S., Meloni, C., "Indirect perpetration versus Joint Criminal Enterprise: Concurring approaches in the practice of international criminal law?" in *Journal of International Criminal Justice*, 9 (1), 2011, pp. 165ss.
- Marchadier, F., *Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in "Revue Critique de Droit International Privé", 193 (4), 2014, pp. 679-694.
- Milanovic, M., *Extraterritorial application of human rights treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 136-142.
- Nolte, G., *Treaties and subsequent practice*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Ntubangwe, S., *The position of witnesses before the International Criminal Court*, ed. Brill, The Hague, 2015.
- Nystén, C., Casey-Maslen, S., Golden Bersagel, A., *Nuclear weapons under international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Ohlin, J.D., "Targeting and the concept of intent", in *Cornell Law Faculty Publications*, paper 774, 2013, pp. 84ss.
- Peay, J., "Mental incapacity and criminal liability: Redrawing the fault lines?" in *International Journal of Law and Psychiatry*, 42, 2015, pp. 4ss.
- Porro, S., *Risk and mental element: An analysis of national and international law on core crimes*, ed. Nomos, Baden-Baden, 2014.
- Rainey, B., Wicks, W., Ovey, C., Jacobs, White and Ovey: *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Reichler, P., "The impact of the Nicaragua case on matters of evidence and fact-finding", in *Leiden Journal of International Law*, 25 (1), 2012, pp. 152ss.
- Robinson, P.H., Grall, J.A., "Element analysis in defining criminal liability: The model penal code and beyond", in *Stanford Law Review*, 35, 1983, pp. 685ss.
- Rodenhäuser, T., *Organizing rebellion: non-state armed groups under international humanitarian law, human rights and international criminal law*, Oxford University Press, Oxford, 2018.
- Rooney, J.M., "The relationship between attribution and jurisdiction after *Jaloud v. Netherlands*", in *Netherlands International Law Review*, 62, (3), 2015, pp. 407.



- Salmon, J., *Dictionnaire du droit international public*, ed. Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 588ss.
- Sánchez Reverte, R.S., "Referencia al crimen de genocidio aprocimacion genocide crime", in *Revista de Estudios Jurídicos*, 16, 2016.
- Schackelford, S., "Holding States accountable for the ultimate human rights abuses: a review of the ICJ's Bosnian genocide case", in *Human Rights Brief*, 2007.
- Seibert-Fohr, A., Villiger, M.E., *Judgments of the European Convention of Human Rights. Effects and implementation*, ed. Nomos, Baden-Baden, 2017.
- Simma, B., "Universality of international law from the perspective of a practitioner", in *European Journal of International Law*, 20, 2009, pp. 280ss.
- Sobenes Orregon, E., Samson, B., *Nicaragua before the International Court of Justice: Impacts on international law*, ed. Springer, Berlin, 2014.
- Talmon, S., "The responsibility of outside powers for acts of secessionist entities", in *International and Comparative Law Quarterly*, 58, 2009, pp. 498ss.
- Teitgen Colly, C., *La Convention européenne des droits de l'homme: 60 ans et après*, ed. LGDJ, Paris, 2013.
- Timmermans, F., *Fundamental rights protection in Europe before and after accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, in M. Van Roosmalen and others (eds.), *Liber amicorum Pieter Van Dijk*, Intersentia, Antwerp, Oxford, 2013, pp. 225ss.
- Van Aaken, A., Motoc, I., *The ECHR and general international law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 194ss.
- Walker, N., *Intimations of global law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 66ss.
- Webb, P., *International judicial interpretation and fragmentation*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 140ss.
- Weigend, T., "Intent, mistake of law, and co-perpetration in the Lubanga Decision on the confirmation of charges", in *Journal of International Criminal Justice*, 8, 2008, pp. 476ss.
- Weller, M., *The oxford handbook of the use of force in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 724ss.
- Werle, G., Jessberger, F., "Unless otherwise provided: Article 30 of the ICC Statute and the mental element of crimes under international criminal law", in *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005, pp. 37ss.
- Werle, G., Jessberger, F., *Principles of international criminal law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.



Wilmshurts, E., (eds.), International law
and the classification of conflicts,

Oxford University Press, Oxford,
2012.



JUDICIAL DICTATORSHIP AS AN INSTRUMENT OF RENOVATED MONROE DOCTRINE

Dictadura judicial como instrumento
de Doctrina Monroe renovada

Misa Djurkovic

Institute of European Studies Belgrade, Serbia
mdjurkov@gmail.com



Misa Djurkovic (1971). Head (director) of Institute of European Studies in Belgrade. PhD in political philosophy (Belgrade University), 2005 Principal fellow researcher, at the Institute of European Studies in Belgrade since 01. 03. 1999. Author of 15 books and 5 collections of articles. Fields of work: political theory, international relations, European studies, right wing and conservative politics, bioethics. He held lectures at Mexico (University Monterey), Spain (University of Granada), Finland, and participated in many conferences at different countries. Adviser to Serbian Prime minister for political affairs, January - August 2005. Secretary of the State Council for Kosovo and Metohija, March - October 2005. Political Adviser to the President of Serbian People's Party in Montenegro, since August 2006 to July of 2008. Political consultant for several other political subjects in region. Business and political consultancy, since 2009 (Business

intelligence for international partners including BBC Consulting, dealing with political development in region, especially Serbia, Montenegro, BiH, Macedonia). Djurkovic is considered a leading expert for Balkans and international relations generally in Serbia. Besides books and academic articles, he writes for magazines and newspapers (columnist in leading daily Politika), and he is very active in different public and legal debates such as family law, immigration, education etc. He has very good contacts in Russia, Turkey and many EU countries.



Resumen || El autor analiza cómo Estados Unidos usa el fenómeno de la dictadura judicial para realizar una ola de cambio de gobierno en América Latina. Primero, se explica el significado de la dictadura judicial. Luego, el autor analiza cómo los jueces en países individuales de América Latina usurparon su posición e interfirieron directamente en los procesos políticos. Con sus métodos unilaterales e instrumentalizados para combatir la presunta corrupción, los jueces ayudaron a sacar del poder a los líderes de la marea rosa y facilitaron el traslado a sus lugares de practicantes leales a los Estados Unidos. Se hace especial hincapié en Brasil, Argentina y Ecuador.

Palabras Claves || América Latina - dictadura judicial - jueces - Estados Unidos - Lula da Silva.

Abstract || The author analyzes how the United States uses the phenomenon of judicial dictatorship to perform a wave of change of government in Latin America. First, the meaning of the judicial dictatorship is explained. Author then analyzes how judges in individual countries in Latin America usurped their position and directly interfered in political processes. With their unilateral and instrumentalized methods of combating the alleged corruption, judges helped remove the leaders of the pink tide from power and facilitate bringing to their places practitioners loyal to the United States. Special focus is on Brazil, Argentina and Ecuador.

Keywords || Latin America - judicial dictatorship - judges - USA - Lula da Silva.



1. Introduction

In recent years, my research attention has been particularly preoccupied with the phenomenon of the use, abuse or instrumentalisation, of the judicial, constitutional, as well as of international courts and tribunal's power, and in a wider sense of the complete judiciary, for political and geopolitical purposes. It is a phenomenon that Otto Kirchheimer, a student of Carl Schmitt and a member of the Frankfurt School, called *political justice*, or the political use of justice. In that series earlier, I first published a study on the use of the Hague Tribunal to influence current political developments in the respective ex-Yugoslav countries, and then a study on Robert Bork and the phenomenon of judicial dictatorship¹. For this research, I chose to present a concrete instrumentalization of the judicial dictatorship for the purpose of undermining sovereignty and initiating the downfall of democratic regimes in Latin America, conducted by the United States in an effort to restore actions along the principles of Monroe doctrine.

This research may also be important for Serbia's needs. After 2000, foreign forces and international organizations that they control have been deeply

involved in our judicial system, in the form of consultations, help, through advisers and other actors, playing a very detrimental role in special prosecutor offices, in commercial courts, appellate courts and other judicial institutions. The domestic judiciary is therefore extremely inefficient, and Serbia is terribly far from the necessary norms of an effective legal state, which also affects the business environment, the general uncertainty of life and property of citizens, and spurs the massive outflow of the population from the country.

After showing the detrimental role of especially the supreme and constitutional courts in the United States and other American countries, we will try to explain why the necessary processes of resuscitation and resouvereignisation in a number of countries from Europe to Latin America today must begin from the stopping and breaking of the alienated, antidemocratic and anti-sovereign power of constitutional, supreme and other important courts.

At the end of August 2015, the American Netflix channel broadcasted the first series of ten episodes of the new television series *Narcos*. A brilliantly produced series with a great team of actors, reconstructed in detail the period of the eighties, when the rise

¹ See Ђурковић, (2018, a), Djurkovic, (2018b).



of Pablo Escobar began. But in an ideological and value sense, the series has developed in a subtle and artistically convincing way a well-known mainstream narrative of corrupt local politicians and non-existent judiciary, of wild, untamed Narco-Traffickers (*narco traficantes*) of Colombia, of greed, murders, fights, a huge amount of cocaine that flows into the United States and destroys the health of the whole population, etc.² The only positive characters that the viewer sees are Steve Marphy and Javier Peña, agents of the American DEA who are fighting against the whole of this system, and some rare Colombians, like President César Augusto Gaviria, who squeezes a loop and finds the courage to mostly let the Americans do the job, e.g. to fight the entire system by protecting not only the interests of America, but at the same time the rights of the local people. Anyone who knows how close relations always existed between the institutions of popular culture and US foreign policy, and the security sector, realized that this series is by no means coincident with the great return of *gringos* into the space which they perceive from President Monroe as their backyard, and which according to general estimations, over the past

² Rare example of this perspective on *Narcos* can be found in Rocha, (2018).

decade, due to their activities in the Middle East, with the completion of the Arab Spring they have neglected. Thus, the appearance of this series in which much of the communication takes place in Spanish, with very popular local actors (Brazilian Vagner Moura for example) and with the DEA agent who is of a Latinian origin (Pedro Pascal) in no way accidentally coincides with the year in which demonstrations and impeachments were launched for change of non-cooperative authorities in a number of Latin American countries.

Immediately there occurs the parallel with the famous excursion, which Walt Disney with 16 of his artists made in the spring of 1941, throughout Latin America. On the eve of the US entry into the war, President Roosevelt wanted to begin to suppress the German influence on these areas, and for this purpose, he organized the tour of the Disney Studios in Brazil, Chile, Argentina and Peru. The tour was a great success in every aspect, including improving the image of the United States in these three countries. As a result of this tour, famous cartoons *Saludos amigos* and *Tres Caballeros*³,

³ In 2009, Ted Tomas filmed documentary *Walt & El Grupo* in which he explained this entire venture, interesting for understanding public diplomacy and US pop-politics. Interestingly, the entire project was pushed by Nelson Rockefeller, who was then in charge of inter-American relations, that is, the US relations with other countries of the continent.

with Joze Carioca and Panchito, were made.

During the first fifteen years of our century, in time of the two Bush mandates and the first Obama's, the area of Latin America has largely come out of the control of its great northern neighbor. In a large number of important countries, the power has come into the hands of politicians to great extent hostile to the policies of the United States and the country itself. From Venezuela, through Brazil, Ecuador, Bolivia, to Argentina, power was taken over by political forces and leaders who were counted under the popular title *pink tide*.

The reader should understand a specific line of ideological and political divisions in the Latin American countries. During the seventies and eighties, USA exported a model that most often combined military dictatorship, or some form of authoritarianism, with so-called neo-liberalism and pro-market economic order. The military dictatorships introduced after the coups in Brazil (1964), Chile (1973) or Argentina (1976), which the Americans supported, left very serious wounds on the societies of these countries⁴. As

⁴ See Greg Grandin's book, *The Last Colonial Massacre: Latin America in the Cold War*. Grandin, (2011). In 1975, the notorious Kondor operation was launched, which included the incitement to terror, torture, the establishing of concentration camps, massacres, kidnapping and other frightening methods of intimidation and the elimination of

Stanley Rut observed, all the states in this area, apart from Costa Rica, had at least one experience of dictatorship supported by the United States⁵. Against it there were very broad coalitions dominated by the forces of the anti-globalist left, devoted to building solidarity, the welfare state and advocates of the independence of these countries in relation to the United States. During the dictatorship period, trade union organizations also played a major role in the opposition, as well as parts of the Roman Catholic Church who resisted both the dictatorships and the radical market policy of the IMF⁶.

After the opening and democratization of the 1990s, the generation of leaders who, during the dictatorship, belonged to the opposition and workers' circles broke into the forefront. After 2000, they assumed power and began to build their model, which is generally baptized as left populism, democratic socialism, anti-Americanism, etc. Hugo Chavez came to power in 1999, Lula da Silva in 2003, together with Nestor Kirchner, Evo Morales in 2006, Rafael Correa in 2007, and Mujica in 2010.

US political opponents and the opponents of market economy in LA. About this operation, see McSherry, (2005).
⁵ Ruth, (2016).

⁶ However, similar to the interwar period in Europe, there were different tendencies. There were also parts of the church in some countries that worked closely with dictators and supported them in the name of the struggle with communism. See De Souza, (2007).

They all came up with an economic and social model that affirmed protectionism, higher budget allocations for health, education, social security and in this way went directly against the recommendations of international financial institutions. They started with higher taxation of multinational corporations, infrastructure projects, and the fight against poverty. As a rule, they have achieved great popularity above all with the broad masses of the population who felt the serious benefits of this change in relation to the time of the rule of IMF recommendations.

These leaders also helped each other to make in Mercosur and with less success in the Organization of American States a serious lobby to curb the interests of the United States, to protect each other from their predation and suppress the influence of US proteges such as Mexico or Colombia. In addition, there has been a growing opening up to China's investments and attempts to cooperate with Russia. At the time of Silva, Brazil was one of the fastest growing economies in the world that pretended to become an important regional power. Participation in the organization BRICS, as well as the achievement of the Iranian Nuclear Agreement in 2010, presented Brazil as a potentially serious global player. All of this triggered red lights in

Washington and prompted a new offensive for the return of the US impact and for the return of this space to the US sphere of influence.

However, this time, it will turn out, unlike in previous years marked by military dictatorships, the citizens and politicians of these countries will face a completely new, until then unknown phenomenon, the judicial dictatorship (*dictadura de los jueces*, *dictadura judicial*). The process of suppressing domestic non-cooperative leaders and parties was implemented with the decisive role and assistance of judicial authorities, especially judges of the Supreme and Constitutional Courts. Thus, the area of Latin America has subsumed under what Robert Bork calls the American disease: judicial abuse of the position that usurps the legislative powers and carries out ideologically driven politics. Some authors claim that the modern sophisticated judicial dictatorship in Latin America replaced the former brutal military dictatorship⁷.

⁷ Croceri, (2018). Christina Kirchner, the former president of Argentina, claims the same. In August 2018, she said in parliament that the current dictatorship should be compared with the former one, when opponents were eliminated simply by killing, while now they are being eliminated by instrumentalization of judicial power. <https://www.hispantv.com/noticias/argentina/386175/fernandez-proceso-judicial-missadura-macri>. At a hearing before Judge Bonadio, she pointed out that there is a regional model for the removal of all leaders, forces and movements fighting for the expansion of rights and the tackling of poverty for millions of people.

In the text below, we will first briefly explain the phenomenon of judicial dictatorship, and then show that the judicial dictatorship was instrumentalized as a weapon used by the US and their local partners from the countries concerned to undermine sovereignty, democracy and in the total sum the national interests of those countries. At the end of the text, we will point out how some European countries that are trying to make a sovereign decisions on their fate, are being forced first to limit the scope of their allegedly independent constitutional courts. In a similar position is the new Mexican President, Andres Manuel Lopes Obrador, who begins to clash with activistic judges in his country.

2. I recently published an extensive study on the problem of judicial dictatorship called Robert Bork and the issue of judicial dictatorship in the Serbian journal *Annals of the Law Faculty in Belgrade*⁸. Here in a very condensed form, I will only present the phenomenon of judicial dictatorship in order to understand how this mechanism works in the area of Latin America.

During the adoption of the US Constitution, there was a huge

controversy between Hamilton, Medison and Jay, on the one hand, whose writings would be published under the title commonly known as *Federalist* or *Federalist* writings, and on the other hand still not precisely defined author signed by the pseudonym Brut, and whose 16 essays were published with the works of other authors under the common name *Antifederalist*. In this polemic, Hamilton coined the famous formulation of *the least dangerous branch*, believing that the judiciary and, in particular, the Supreme Court would play the role of a conservative contralor of the reforms, by defending stability and by preventing too much rapid evolution in society. However, from today's perspective, it is clear that Brutus had a much better prophetic power. In his *Antifederalist* number 12, he stated that due to the great power provided by the Constitution, the court would expand its legislative power, increase the general jurisdiction of the courts, and ultimately reduce and destroy the legislative and judicial functions of the state⁹. Brut pointed to the potential problem of the provision that gives the court the right to interpret the Constitution in accordance with the

<https://www.hispantv.com/noticias/argentina/385286/cristina-kirchner-bonadio-corrupcion-coimas>

⁸ Бурковић, (2018a).

⁹ See <https://www.constitution.org/afp/brutus12.htm>. The collection of antifederalist writings can be found as *The Antifederalist Papers*, at <http://www.firearmsandliberty.com/antifederalist/theantifederalistpapers.pdf>



spirit and the resonance, and not only according to the written law. He also saw the danger in the fact that courts were given the right to decide on the validity of the legislative measures adopted by the Congress: he proposed to place greater control over the actions of judges and that crime should not be the only basis for their dismissal. Indeed, the Court really used the power of review in only one case before the Civil War, but in the second half of the century, this practice increased. The courts played a particularly important role during the years of depression and Roosevelt's New Deal. At that, time started major controversies about the relationship between the judiciary and the executive. The real revolution, however, begins with the Brown's case of 1955, when the court terminated segregation by its judgment. After 1962, a clear liberal majority was formed in the Supreme Court and since then a series of judgments has been launched which radically changed the system of values and the whole system of inherited institutions over the next half century.

In 1995, William Quirk and Randal Bridwell published a book titled *Judicial Dictatorship*. But the thinker and the law theorist who best promoted this theoretical notion and demystified the violent unconstitutional behavior of liberal judges in America, Israel and other

parts of the World, was Robert Bork, the man whose nomination for the seat in the US Supreme Court was dropped in 1988 after a brutal public defamation campaign and the humiliation that was prepared for him. He subsequently analyzed in detail the mechanisms of judicial dictatorship in the series of books and proceedings he edited with his associates, as well as the dangers it posed for American democracy, constitutionality, morals and value systems.

The judges of the Supreme Court in the US over the past half-century have taken up and usurped a number of legislative and executive powers, which, according to the original interpretation of the constitution, do not belong to them at all. However, with the help of large-scale capital, media, university lobbies where members of neotrotskyism, that is, the radical left, were dominated, they managed to master the entire public space and to present their judicial activism and usurpation as an alleged struggle for justice, human rights and other worthwhile and popular concepts. The Supreme Court made a series of extremely controversial decisions, most directly contrary to the US Constitution, which expelled religion from schools and the public sphere, imposed abortion on the entire territory of the United States, imposed homosexual marriages and thereby



violently changed the understanding of marriage in this country, etc. For a long time already this court has served for violent, anti-democratic warfare against tradition, constitution, will of the majority and inherited concepts, categories and values with which the ordinary US citizen has defined his identity and the identity of his community.

However, after 2000 this practice has been expanding to other countries. It was noticed that until the Second World War, only the courts of the United States and Norway had the right to reconsider, review and reverse the laws that the parliaments pass. Today this has become a practice in dozens of countries, and their number is constantly increasing. In addition to the US courts, the courts of Israel, Canada, the European Court of Human Rights, the European Court of Justice, ad hoc international courts, etc. are known for their infamous activist practices. Bork pointed out that such judges are helping each other and that judges in certain countries begin to quote the precedents and decisions of judges not only from non-binding judgments of international tribunals, but also from courts of other states with an obviously different legal tradition and practice. Thus, this American disease, like viruses, spreads across the globe, primarily endangering elementary

democratic freedoms and the right of people to decide on their own destiny. Here, we will show that the United States in the last five to ten years has spurred the spread of judicial dictatorship into Latin America as part of the strategy of restoring Monroe's doctrine that is, re-putting this space under its full control and preventing the entry of other major powers such as China and Russia.

3. The United States, somewhere at the time of the commencement of events in Ukraine, in 2013 and 2014, actually began to treat relations with Russia and, in part, China as a new cold war. Not only in Europe, a strong propaganda campaign has begun to classify and hunt down all potential allies in a unique anti-Russian front, accompanied by a new highly intriguing propaganda discourse on alleged hybrid and cyber wars that Russia is launching in order to interfere in the internal relations of individual countries, European Union and to expand its sphere of influence.

Part of this strategy has become intense action towards the area of Latin America. The period from 2000 to 2014 was observed as the era of the *pink tide* leaders, who, in economic, social, and geopolitical terms, quite radically exited the US sphere of influence. Great nervousness was shown by the actors of large companies and banks, whose

influence during this period was quite shaky in the mentioned area, and the experience of Guatemala and Chile, for example, shows that large companies can instrumentalize and launch US diplomacy and security sector, and in order to protect their interests, organize even *coups d'états*. The reign of Lula Da Silva, Nestor and Christina Kirchner, Rafael Correa, Evo Morales and Hugo Chavez is marked by significant economic growth in a large number of these countries, by increasing allocations for health, education and poverty alleviation, as well as by the return of sovereignty and democracy in the original sense. For example, Chavez printed millions of copies of the constitution and distributed to the citizens of Venezuela to get acquainted with what rights they have, and the new president of Mexico, Lopez Obrador, whom the citizens symbolically supported with yelling "You Are Not Alone!" at the inauguration, insists on frequent regular conferences for the public to get people acquainted with all the moves that he pursued to realize what he had promised. These leaders renewed the autochthonous mixture of politics that inherited the tradition of theology and the philosophy of liberation and slowly launched a wave of emancipation from the northern neighbor. In Washington and the Pentagon, observers have spotted that

this space is neglected and left out of focus, with very dangerous tendencies, and in the light of the projections of new global conflicts with Russia and China, an entire package has been launched in an attempt to regain control of this area.

Special mention should be made of appointment of Mark Feierstein in May 2015 as a key man in the administration for Latin America. Prior to that, since 2010 he was Assistant Administrator for USAID for Latin America and the Caribbean, and according to Shon Nevins, he played important role in the coup in Paraguay in 2012¹⁰. After 2015, however, he started a wave of such operations.

In addition to this, the standard propaganda package was launched, speaking on "the malignant influence of Russia" in the value, economic, political and security aspects¹¹. Similarly, to

¹⁰ Nevins, (2015), <https://shadowproof.com/2015/05/13/coups-massacres-and-contras-the-legacy-of-washingtons-new-point-man-in-latin-america/>. It is a man who was engaged in the suppression of left-wing governments in this area in the 1980's, which included massacres, aiding military junta, military coups, and so on. His interesting biography indicates person for special tasks that is constantly moving between administrations, journalism, ngo/s with apparently a lot of intelligence work. See at the *Center for Strategic and International Studies* portal.

¹¹ See, for example, the study of Julia Gurganus in May 2018, done under the auspices of the Carnegie Endowment for International Peace, about the Russian geopolitical game in Latin America, where she in detail for each country analyzes Russian influence in the economic, political, information and military field. See Gurganus, (2018), <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>

Europe, Russia was accused for cooperation with "populist leaders", which allegedly violate democracy and allegedly present carriers of corruption and actors of threatening the rule of law to which, as we know from recent history, Americans allegedly seem to care a lot. This emphasis on the need to curb corruption and to strengthen the rule of law will become the basis for the spread of the phenomenon of judicial dictatorship in the Latin American area.

Since the phenomenon is relatively new and in fact, only in 2018 it began to be clearly perceived as a clear tendency, that is, the strategy of the United States, large companies and the cooperative local elite, there are no corresponding academic works. This is probably one of the first attempts to capture, record, describe and locate this tendency in the global context of growing conflict of democracies with the predatory behavior of allegedly independent courts¹².

Judicial dictatorship, in a broader sense which includes prosecutors, can also be seen as another very important segment in the theory and practice of

state upheavals and overthrows that has progressed greatly over the past twenty years thanks to the actions of Otpor, Canvas, the wave of colored revolutions, the Arab Spring, Macedonian events and interesting unsuccessful attempts to overthrow regimes in Iran or Hong Kong¹³. For this purpose, the term *lawfare* was launched, as a coin of the terms Law and Warfare. This term refers to all forms of use, that is, the abuse of rights, prosecution, judiciary and international courts in order to achieve political, internal political and geopolitical goals. Romero gives a very nice definition of this phenomenon, coined by experts in Cleveland at the 2010 conference: "... a war of the judges that takes place through the illegitimate use of domestic or international law with the intention of destroying an opponent, achieving such a victory in the battlefield of public policy paralyzing the politics and finances of the opponents, or by preventing them through judiciary to achieve their goals or to submit their candidacies for public positions."¹⁴

Already Otto Kirchheimer wrote about political justice, and recently, on the case of the ICTY, I have shown that this court from 1993 to 2017 was used form the Westerners for achieving the

¹² The author is, of course, aware of the methodological insufficiencies of this early approach, but I think that there is enough material on the basis of which, with my previous dealings with the phenomenon of judicial dictatorship, this work can be established as a valid hypothesis, a heuristic circumscribing of research space, with the expectation that the subsequent works of colleagues from that area verify or maybe refute my thesis.

¹³ About new interpretation of regime overthrows, see Парезановић (2013).

¹⁴ Romero, (2018).

current political goals in the Balkan countries.¹⁵ The role played by the so-called Special Prosecution for Corruption in the long lasting hybrid process of the downfall of Nikola Gruevski's authorities in Macedonia should be especially emphasized in our region. This prosecution office and prosecutor, Katica Janeva, were imposed by the foreign and above all the US embassy in order to issue indictments, threaten, remove ministers, send them to jail, apply double standings, and ultimately to support the change of power. The new illegal government immediately began the key geopolitical processes initiated by the Americans, such as the federalization of Macedonia and the signing of the Prespa Treaty, which should open the way for Macedonia's entry into NATO, which was the most important objective of the recent USA activity in the country. In Brazil, as we will see, a hybrid process that included yellow ducks on the streets, media propaganda, and parliamentary impeachment of the President, was performed along with the big role of powerful judge Sergio Moro.

Let's try to show how this process in practice took place in Latin America. First, it should be noted that the process of transforming Latin America's legal systems under the

influence of the United States has been going on for a long time. These systems are mostly built according to the European continental model, with written constitutions, laws and a relatively limited role of the judiciary, that is, judges as someone who applies the law. However, because of the action of the American foundations, which, due to the education or training of a large number of lawyers from these countries in leading law schools in the United States, such as Yale, Princeton or Harvard, over the past two decades has begun to expand the culture of precedent law. Judges, like in other countries around the World where Americans and the English have reformed legal systems, began to accumulate growing powers, to increasingly interfere in the legislative process, violate laws and enter their judgments not only in the process but also in the content matter, along the lines of the practice of their colleagues and professors from the United States. Somehow, during the past decade, these attempts have always coincided with the interests of the United States.

Even before the wave we are talking about, precedent was posed with the downfall of Manuel Zelaya in Honduras. Zelaya was elected president in 2006, approached Chavez and initiated a whole wave of social and legal reforms such as the introduction of free education for all children, interest rate

¹⁵ Djurkovic, (2018,b).

cuts, an 80% minimum wage increase, provision of free meals in school for 1.5 million children, poverty reduction by 10%, etc. He also tried to include Honduras in the ALBA association of Latin American countries. In order to obtain greater authority in internal politics, Zelaya tried to change the constitution and tried to hold a referendum for that purpose. The Supreme Court first banned that referendum, and then ordered Zelaya to be arrested. At the end of June 2009, the court issued an order that the legitimate, elected president be arrested and later expelled from the country!

Although President Obama nominally condemned the coup, later revealed e-mails of Hilary Clinton showed, as Zelaya himself claimed, that the USA administration was very interested in changing the power, which has happened afterwards. Zelaya is expelled into Costa Rica.

The next important case is Fernando Lugo in Paraguay. This former Roman Catholic priest and bishop, representative of theology of liberation, won the 2008 presidential election. In line with his intellectual beliefs, he launched a series of measures with which he wanted to help raise standards of poor members of society. There were the construction of cheap apartments, free treatment for the poor and increasing social

assistance. Four years later, the parliament initiated the impeachment procedure in June against him. After the vote, the Supreme Court of Paraguay automatically confirmed the alleged legality of the proceedings and Lugo was removed from power. Everything went very quickly after a controversial and dubious incident in May over the ownership of the land at Campos Morombi, when 6 police officers and 11 farmers were killed. Lugo launched an investigation into this suspicious massacre, but was quickly removed.

WikiLeaks telegrams, however, found that as early as March 2009, the US Embassy in Paraguay was aware of the entire operation scenario initiated by senior officials of the oppositional party. There is a detailed explanation of the idea of finding some cause after which an impeachment will be organized in parliament, regardless of whether it was legally founded, and that they would then regain power¹⁶. This parliamentary strike, supported by the Supreme and Special Election Court, a large number of states in Latin America proclaimed to be a coup, pointing to similarities with the fall of Zelaya¹⁷.

¹⁶ See a telegram from March 28, where it is clearly said that a parliamentary coup is being prepared. https://wikileaks.org/plusd/cables/09ASUNCION189_a.html

¹⁷ Ezquerro-Cañete, Fogel, (2016)

Nevin is citing the research work of Natalia Viana, who noted that USAID has radically boosted its work in Paraguay after the election of the Lugo, especially with those sectors of public administration that will play a major role in the impeachment¹⁸. The aim was to prevent its political strengthening that would take Paraguay into an ever-increasing number of states that are determined to oppose the USA.

At the beginning of his review article, Romero gives an overview of five to six key court decisions that have changed the political geography of Latin America from September 2016 to July 2018¹⁹. Except Colombia and Ecuador, that what has happened in Brazil and Argentina is also mentioned.

Of course, the two most important cases of lawfare are related to these two key countries in South America, Brazil and Argentina. Brazil spent the period from 1964 to 1985 under a regime of military dictatorship, which the Americans had strongly supported. After the so-called *golden era* of high economic growth (until 1973), with the onset of the global energy crisis, Brazil began to face the problems of entering the vicious circle of recession and hyperinflation at the end of that decade. Fifteen years after the fall of

the military dictatorship, the Labor Party came to power, and since 2003, the presidential mandate has been taken over by longtime trade union leader and politician Lula da Silva. During the two mandates in the period 2003 -2011, Lula da Silva implemented a series of programs that radically eradicated poverty, but at the same time, it created a system that attracted major foreign investment and enabled great economic progress. Largely, this continued during Lula's successor, Dilma Rousseff. Brazil through BRICS, participation in the Iranian nuclear agreement, the organization of the World Cup in football 2014 and the 2016 Olympic Games, has significantly boosted international reputation and prestige. Brazil was among the ten largest economies in the world and slowly became an important regional leader, whose economic and political model with all its flaws as such a large country began to attract people from all over Latin America.

During 2011, Lula was diagnosed with throat cancer, so he supported Dilma Rousseff in presidential elections. Dilma was his chief of staff, and in that way a kind of guarantor of continuity. She received a second mandate without major problems in 2015, but immediately after the election, a mechanism was launched that will eventually bring to her impeachment on August 31, 2016, a year and a half

¹⁸ <https://www.thenation.com/article/usaid-dubious-allies-paraguay/>

¹⁹ Romero, (2018).

later. A number of political leaders and analysts stressed that this process of the downfall of Dilma Rousseff, the launch of the fight against corruption in the case of Lava Jato (money laundry) and the prevention of Lula Da Silva to take office in the administration and to become the president again, was designed and directed in the USA²⁰. It was a complex operation²¹ in which we also saw yellow duck symbols, which will later appear as a symbol in Moscow and Belgrade protests. As a rule, this phenomenon was always linked to Soros's infrastructure. However, the courts played a particularly important role throughout the process.

As noted by Eliane Brum, justice in Brazil got its face with Judge Sergio Moro. Protestants who demanded resignation of Dilma Rousseff wore t-shirts with his character on which was written: "In Moro we trust!" Moro was in 2014 one of the main judges who initiated the Lava Jato process and received enormous support from the media he used to propagate his highly controversial measures. Among other things, he initiated the release of a recorded conversation between Dilma Rousseff and Lula da Silva as the candidate for the office of the chief of the cabinet (position of prime

minister). It was the sequence in which she explains that it is important that for any case it provide him administrative protection and immunity. Moro has justified this controversial measure by the public's interest in finding out such important things²². Interestingly, Da Silva was not even indicted for participating in the corruption scandal at all at the time

When Da Silva was appointed to that position, Judge of the Supreme Court, Gilmar Mendes, initiated the same day abolishing of the decision and remove Lula from the office. The judges also played a key role during 2018 when their decision prevented Da Silva's bid for the third term, although at that time, he was the most popular candidate with over 40% support. Lula was in the process of appeal to a prison sentence determined by the 2017 judgment, so the court's decision actually precluded him from winning his election and instead sent him to serve a twelve-year prison sentence.

It should be noted here that on March 23, 2018 Netflix again played a significant role in the accompanying propaganda-psychological warfare. At that time, eight episodes of the *Mechanism* series were broadcasted (the author is the same Jose Padilla, who also worked on *Narcos*), filmed in

²⁰ Cristina Kirchner claimed that the libretto of operetta was written in Washington.

²¹ See an interview with Jose Luis Fiori. De Lucena, (2019).

²² Moro's methods are extremely controversial, unilateral, and obviously politically motivated. There are a number of very controversial cases on which he worked.

a Portuguese language. This TV show deals with the Lava Jato case in detail and indicates that Da Silva and his associates are involved in huge corruption and schemes with a large energy companies.

It should be noted here that in January 2019, *Anonymous* announced the sixth tranche of hacked e-mails of British operatives gathered around the Integrity Initiative, which discussed the strategy of spreading the impact on the Western Balkans. The key role of the strategy should be the alleged fight against corruption, and in the framework of the performance, a search for a television soap opera is also being sought, the subject of which will be political corruption. The British intelligence-political structures are obviously preparing the application of the Latin American method that we now describe, into the so-called Western Balkans.²³

Thus, during the 2014-2018. period, the Brazilian judiciary played a key role in overthrowing the Labor Party and its leaders, which included a formal ban on politics and finally condemning Lula Da Silva as party leader to long-time imprisonment. At the same time, the corruption that was apparent in cases of financing opposition PSDB was

completely ignored. Moro was, in the meantime, seen in a cordial relationship with their leaders. After the victory of Bolsonaro, which he actually facilitated, this judge, from November 1, 2018, became the Minister of Justice!

It is a direct, proven conflict of interest, but for this global media has stayed silent. Here is the essence of the problem. Over the past hundred years, we have witnessed increasing mercantilisation of politics, where money plays a far more important role than ideas, and is the basis for the development of organizations, lobbying, propaganda and all parts of the political. Funding of political parties is therefore unfortunately all over the world connected with various forms of corruption and gray zone. Not to speak of the Latin American area in which it is, similarly to the considerable parts of Latin Europe, a part of the customs and culture of business. A one-sided application of conviction measures, for which obviously enough material can always be found, is equal to the political instrumentalisation of the judiciary, that is, it becomes a form of judicial dictatorship. In this case, the Brazilian judiciary performed unilateral persecution, initiated direct interference in the electoral process, and took over the powers of the executive and the electorate. Romero

²³ <https://www.logicno.com/politika/london-operacija-zapadni-balkan.html> The documents can be found at <https://www.cyberguerrilla.org/blog/operation-integrity-initiative-british-informational-war-against-all-part-6/>



rightfully noticed that we witnessed a paradox that the branch of government that is the most responsible for the global status of Latin America as a champion of corruption suddenly enters allegedly crusading wars of suppression of corruption, but very targeted and one sided²⁴.

A similar thing happened in Argentina in 2014. With all its occasional economic crises, this country is still one of the ten largest economies in the world and traditionally politically very influential not only on the continent but globally. On a number of occasions, we have seen that Argentina was one of the most ardent and, in legal terms, most passionate representatives of Serbia's interests in the defense of Kosovo and the idea of sovereignty in international forums. The great influence of the population of German origin and the dispute with Britain over the Falkland Islands, facilitated that the people of this country maintains a mood that can be largely described as anti-USA. However, this is the case in a large number of countries in Latin America, starting with Mexico onward, but the United States maintains its great influence acting through the corrupted elite and attaining the most with it. This, however, defines their entire politics as largely anti-

democratic: when the political process is left to the sovereign decision-making of the population, that is, when elementary democratic conditions are respected, and the forces that have reserves towards the United States come to power. When USA interferes in political, electoral and other processes, then it finds ways to deform the natural course and direct political decision-making toward their own interest. Hence, the phenomenon of judicial dictatorship is so important, because through the form and concepts of respecting the law, fighting corruption and defending human rights, it actually deforms the political process and suspends the possibility of democratic decision-making of citizens and thus the protection of national interests.

In 2003, Nestor Kirchner was elected President of Argentina as a candidate of the Peronist Justicialist Party (Social Justice Party). In yet another of the many ideological turnovers which in its history this party made, Kirchner began ruling with a model that is now called by him *kirchnerism*. It is a combination of nationalism and the struggle for resouvereignisation, then socialism and radicalism. Following the 2001 bankruptcy caused by the IMF's recommendations, Kirchner began with the program of leftist sovereign social democracy and the expulsion of international monetary institutions. He was succeeded by his wife Cristina who

²⁴ Romero, (2018).

was directly elected in 2007 and then in 2011. She nationalized private pension funds, fired the liberal president of the Central Bank, nationalized the main energy company YPF, continued the policy of strong subsidies for the public services sector, etc.²⁵

Not only in internal but also in foreign policy, it clearly joined the *pink tide* and openly opposed the United States, which included several scandals such as the seizure of US devices and medicaments, leading to the diplomatic crisis. She has since 2014 claimed that the USA will try to remove her and linked to it the decision of the US courts to declare a partial bankruptcy of Argentine debt, although the economy itself and the payment of foreign liabilities were in a very solid state at that time.

The problems began in 2012 when Kirchner and her associates released

the idea of changing the constitution in order to be the president even after 2015. In addition to street demonstrations, and the involvement of independent journalist as investigators of the corruption allegedly involving Nestor Kirchner (the Road of K-Money Affair), also the prosecution has begun processing the alleged involvement of Kirchner in concealing of the Iranian perpetrators involved in the attack on the Jewish Cultural Center in Buenos Aires in 1994. Since then followed a series of allegations of alleged corruption cases, involvement of the party's top leadership in suspicious cases, etc. All this, together with the corporatist media with which Kirchner was waging war, led to the prevention of the possibility of changing the constitution and the victory of the oppositional candidate Macri over Daniel Scioli, a candidate of the Peronist party. During 2016, there was a whole wave of judicial attacks on Kirchner and her associates from the party, in order to break the political, financial and media basis of their functioning.

Kirchner emphasized specifically the role of Judge Claudio Bonadio, for whom she claimed in the parliament to be an ordinary puppet in the hands of President Macri. Bonadio first demanded that the Senate abolish her mandate accusing Kirchner of standing behind the dollar-futures affair. Then in

²⁵ The famous neo-Marxist philosopher from Argentina Ernesto Laclau supported the policy of Kirchner, claiming that this kind of autonomous democratic populism was a reaction to neoliberalism from the 1990s, seen as a logical continuation of military dictatorship. Contrary to their predecessors, Kirchners have spurred the investigation into the crimes of the junta and the massive violation of human rights during its reign. There was also a controversial case of about 500 children of killed guerrillas, which the junta gave to their supporter for adoption. In 2005, Laclau defended populism as an essential element of democracy in the book *On Populist Reason*. See Laclau, (2005). About relations with Kirchner and other pink tide leaders, Laclau spoke in his last interview with *La Nación*, which can be found at <https://www.versobooks.com/blogs/1575-ernesto-laclau-s-last-interview-with-la-nacion>.

December 2017, he filed an indictment against her for high treason, although he knew she was enjoying immunity as a senator. Finally, in March 2018, the federal court charged that it allegedly made an agreement with Iran, in which it promised to conceal Iran's involvement in the 1994 terrorist attack in order to get cheaper oil for the country.

Kirchner pointed out that the use of the judiciary, or judicial dictatorship, has become a regional model for the elimination of the so-called "progressive opposition", that is, the leaders of the pink tide movements. The aim of this wave is the elimination of populist leaders who represent the lower strata of society. The motive of judicial dictatorship substituting the former military dictatorship points to the fact that judges take over the role of political leaders and celebrity stars and directly violate the constitutional principles of the division of power. Judges become masters of political life and death, while all of that simultaneously take place under the alleged firm defense of the rule of law and democracy. In Bodriar's terms, we see a simulacrum of democracy and the rule of law.

In addition to the above-mentioned cases, here we will briefly mention the case of Ecuador and the case of Colombia. In December 2017, the Colombian government passed a

decree amending the jurisdiction of the courts. Former Minister Luis Felipe Henao warned in a column on December 21²⁶ that it was a bomb that could initiate institutional chaos. The decree provided that the lower district courts deal with the work of the Congress, and that almost every judge from his office can influence public policies, judge them, suspend them, change them, etc.

Namely, the opportunity opened up for the courts to be directly involved in the work of the Congress. Contrary to the Constitution, the judges ordered the House of Representatives and the Senate to send certain laws to the president's approval. Analysts have called this "flagrant sweeping of the procedure and constitution", and a "judicial dictatorship", which has been imposed in favor of the executive, in order to preserve control and dominance over a parliament where the government has no majority. In February, similar voices were heard in Guatemala. Aquiles Faillace, former MP, warned that the Amparo Law of 1985, the signatory of which was the vice-president of the assembly, was increasingly beginning to be interpreted, as that institution one day in 1985 would carry out an instrument of the Constitutional Court for the usurpation of functions that no one

²⁶ See Espinosa Fenwarth, (2018).

imagined. He illustrates this by spreading the thesis that the Constitutional Court's decisions "are met and not discussed", and he asked how the Constitutional Court could decide on criminal and fiscal problems.²⁷

Finally, there is the case of Rafael Correa and Ecuador. This doctor of economic, who among other things studied at the famous Catholic university of Leuven in Belgium, became president in 2006 and started the struggle to expel from the country international economic institutions. The national debt was declared illegitimate and he said that the country will refuse to pay \$ 3 billion to foreign creditors - at the time of its inauguration, the government was spending 38% of the budget on repayment of debts. He began the standard policy of the pink tide leaders, which included increased allocations for education, health and social policy, the fight to reduce poverty and reduce social inequalities. Correa had good results in all these fields for ten years of its reign, along with an economic growth of 1.5%. He refused to sign a free trade agreement with the United States. He combined his original left wing economic and social politics with powerful Catholicism - he held the

picture of the Pope on his working desk, and showed significant conservatism in social matters; for example, consistently opposed to same-sex marriage.

In 2016, the country faced a number of problems including a catastrophic earthquake and a recession. Many believe that because of such a bad situation, Correa decided not to run for another term, expecting to return to the 2021 elections. He supported Lenin Moreno, but this new president moved to the side of Correans' opponents, together with the judges prepared, and organized a historic referendum on February 4, 2018. Voters voted for the ban on running for more than two terms, preventing Correa from returning to power at any time. Two important environmental policy decisions from Correa's time have also been overturned: the mining in urban and protected areas has been re-enabled, as well as the exploitation of oil in the biodiversity-rich National Park of Yasuni where indigenous Indios live²⁸. The ultimate blow of the judges of the highest court in Ecuador was given in June 2018 when they accused Correa of being involved in the kidnapping of opposition lawyer

²⁷ <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/02/10/la-dictadura-de-los-jueces/>

²⁸

https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/05/a-referendum-in-ecuador-is-another-defeat-for-south-americas-left-wing-populists/?noredirect=on&utm_term=.cae35e472c22



Fernando Baldo in 2012. On July 3, they issued a warrant for his arrest, so Correa is now a political refugee living in Belgium.

The Correa himself reiterated that the opponents could not defeat his politics through the democratic process, so they used the judiciary. He received great support from other Latin American leaders such as Morales, Maduro, Kirchner, while Lula da Silva sent a letter from prison saying: "I heard that you too became ... a victim of the politicization of judiciary, by which certain judges want to kick us out of politics. They take away from our people the right to decide on their destiny. You have my full solidarity and I am sure that we will enjoy the full triumph of justice, and that our nations will have the opportunity to decide democratically about the fate of their countries and of all Latin America."²⁹

4. It should be noted that, however, now the ruling blocks, which mostly USA have helped in the conquest of power, began to shy away from these ever-growing powers of the judges, since it can turn them back on their heads tomorrow. Recently elected president of Mexico, Lopes Obrador came immediately to the conflict with the justice sector. With the help of the

Congress, as a part of the austerity package, he decided that no one in the public administration could have a higher salary than the president, which is about \$ 5300 a month. The most affected by this measure are, according to him, the judges of the Supreme Court with a salary of about 30,000 dollars. It was precisely the judges of this court that decided to suspend the mentioned salary law, and the association of judges organized street demonstrations against Obrador. Obviously, this is about the beginning of a very harsh conflict between the executive and the judiciary, which, according to the reputation of its USA counterparts, wants to usurp both legislative and executive power. Having the experience of all these cases that we dealt with, Lopes Obrador is preparing to fight judges and prevent something similar to what his colleague's politicians have experienced.³⁰

Here we will leave aside the work of the international courts, and we will finish by pointing to the cases of Hungary and Poland, as models that will probably soon begin to be followed by the sovereigns politicians of Latin America. Viktor Orban and the Kaczynski's Party in Poland who are

²⁹ <https://www.mintpressnews.com/latin-america-defends-ecuador-ex-president-correas-fight-against-us-backed-persecution/245525/>

³⁰ In February 2019 Obrador's supporters have spread posters claiming: "Si pudimos cambiar casi todo el congreso, ¿apoyo no podemos quitar a 11 parásitos de la suprema corte?"

enrolled in the struggle to restore sovereignty and respect for the democratic will of the people and the national interest, first had to wage war with so-called independent institutions such as central banks and supreme courts of justice (constitutional courts). Their so-called independence is essentially independence from the national interest and will of the people. As a rule, these institutions protected the interests of international capital, Brussels bureaucracy, and ideological tasks of contemporary Western hemisphere rulers. Hence, the basic precondition for the survival of the state and the financial and the value system was to overcome the powers and pretensions of the constitutional judiciary. While Brussels and the international corporate media expectedly condemned these moves altogether, the people in these two countries pleaded with their leaders, due to awareness of the malignant influence of such institutions in the previous period, which brought to their delegitimation.³¹

³¹ Let us add these European examples to the fact that on March 17, 2018, hundreds of demonstrators in Israel demonstrated outside the house of the President of the Supreme Court of Israel, Eshet Hajut, after the court's decision to suspend the government's decision to deport immigrants. They accused the court of having been obstructing laws and the rule of law for ten years, preventing deportation and allowing infiltration of illegal immigration. And here the accusation was heard that the judiciary stood above the democratic will and acts like a larger mula in Iran. See

The consequence of such a development is that their elementary function, the preservation of constitutionality and legality in the state is endangered, and that their previous work legitimizes any measure of the executive power against them, even when it is linked to usurpation or corruption. But, as is known from history, it was always necessary to establish statehood and sovereignty, and then only to fight for the rule of law and other mechanisms for creating a decent and regulated political and legal system

Let's conclude. We have shown how the United States has prepared and instigated a new doctrine of power over the past decade in the form of judicial dictatorship, which, through their agents of influence, has intensively backed their activities in the Latin American countries since 2015. Romero says: "Judges are now stairs through which North is pursuing its strategy of defeating left-wing governments by disqualifying leaders who have sought to defend the sovereignty of their people."³² In a number of key countries, thanks to the functioning of the judiciary, they have succeeded in changing regimes and

<http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/243274>

³² Romero, (2018).



installing friendly politicians. The Venezuelan case, however, showed that, in order to restore the objectives of the Monroe doctrine, they do not hesitate neither of using the more traditional methods, such as sanctions, coups and threats to provoke civil war. The Latin American people, after a peaceful period marked by prosperity, re-enter the age of turbulence.

Globally, such a geopolitical instrumentalization of the judiciary, similar to its abuses in the *ad hoc* international tribunal, further undermines the trust in the rule of law

and the division of power as one of the most important features of contemporary liberal democracy. In the long run, the people get used to idea that instead of being the protector of their rights and property, judges look to them like alienated centers of power that serve the interests of foreign powers.

Recibido: 13 de Mayo de 2020.

Aceptado: 2 de Junio de 2020.



Referencias bibliográficas

- Brum, B, (2016), "Brazil is in danger of turning the clock back on democracy", *The Guardian*, 18. 03.
- Brutus and others, *The Antifederalist Papers*, internet edition <http://www.firearmsandliberty.com/antifederalist/theantifederalistpapers.pdf>
- Croceri, M, (2018), "La 'dictadura judicial', nuevo regimen politico en America Latina", *Contexto*, 29. 01, <https://www.diariocontexto.com.ar/2018/01/29/la-dictadura-judicial-nuevo-regimen-politico-en-america-latina/>
- De Lucena, E, (2019), Entrevista con José Luís Fiori: "EUA sacramentaram opção por Bolsonaro", *Brasil de Fato*, 19.01. <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/19/jose-luis-fiori-eua-sacramentaram-opcao-por-bolsonaro/>
- De Souza, L.A.G, (2007), *Latin America and the Catholic Church: Points of Convergence and Divergence, 1960-2005*, Working paper 334, February, Kellogg Institute, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/334_0.pdf
- Djurković, M, (20186), „The Political Dimension in the Work of the International Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY as a Form of Political Justice”, *Serbian Political Thought*, no. 2, pp. 33-52. In Spanish: Miša Djurković, „La dimensión política del trabajo del tribunal internacional para la antigua Yugoslavia”, *Perspectiva integral*, primavera 2018, No. 10, pp, 46 - 60.
- Espinosa Fenwarth, A, (2018), "¿Dictadura de los jueces en Colombia?", *Portafolio*, <https://www.portafolio.co/opinion/andres-espinosa-fenwarth/dictadura-de-los-jueces-en-colombia-513311>
- Ezquerro-Cañete, A, Fogel, R, (2016), „A coup foretold: Fernando Lugo and the lost promise of agrarian reform in Paraguay”, *Journal of Agrarian Change*, 17 (2), pp. 279-295.
- Faillace, A, (2018), "La dictadura de los Jueces", *El Periodico*, Guatemala, <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/02/10/la-dictadura-de-los-jueces/>
- Grandin, G, (2011), *The Last Colonial Massacre: Latin America in the Cold War*, The University of Chicago Press.
- Gurganus, J, (2018), *Russia: playing a geopolitical game in Latin America*, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>



- Laclau, E, (2005), *On Populist Reason*, Verso, London.
- McSherry, P, (2005), *Predatory States - Operation Condor and Covert War in Latin America*, Rowman and Littlefield Publishers
- Medina, W, (2018), "América Latina, del golpe blando al 'lawfare'", *Nueva tribuna*,
<https://www.nuevatribuna.es/opinion/walter-c-medina/america-latina-golpe-blando-lawfare/20180825095153155091.html>
- Nevins, S, (2015), "Coups, Massacres and Contras: The Legacy of Washington's New Point Man in Latin America", *Shadow Proof*,
<https://shadowproof.com/2015/05/13/coups-massacres-and-contras-the-legacy-of-washingtons-new-point-man-in-latin-america/>
- Rocha, S, M, (2018), "Political Visuality of Latin America in Narcos: a Television Style Analysis / [El Visualidad política latinoamericana en Narcos: un análisis a través del estilo televisivo](#)", *Comunicación y Medios*, vol 37, pp. 106-118.
- Romero, E, S, (2018), "El 'lawfare': guerra jurídica contra la democracia", *El Diario*, 21.08.
https://www.eldiario.es/tribunaabierta/lawfare-guerra-juridica-democracia_6_806029406.html
- Ruth, S, (2006), "Predatory States. Operation Condor and Covert War in Latin America/When States Kill. Latin America, the U.S., and Technologies of Terror", *Journal of Third World Studies*.
- Scotti Vilain, C, (2018), "A estratégia americana de energia e suas petrolíferas privadas: a centralidade de México e Brasil", *GGN*, 06. 07.
<https://jornalgggn.com.br/petroleo/a-estrategia-americana-de-energia-e-suas-petroliferas-privadas-a-centralidade-de-mexico-e-brasil-por-caroline-scotti-vil/>
- Ђурковић, М, (2018а), „Роберт Борк и проблем судске диктатуре“, *Анали Правног факултета у Београду*, vol. 66, no. 3, pp. 185 – 209.
- Парезановић, М, (2013), *Политички преврат – савремени приступ*, Нова српска политичка мисао, Београд.



EL LIDERAZGO DE MATTEO SALVINI EN ITALIA (2013-2019). UNA MIRADA DESDE EL ENFOQUE DE LA EUROPEIZACIÓN

**The leadership of Matteo Salvini in Italy (2013-2019). A gaze from the approach of
europeization**

Mariana Polizzi

Centro de Estudios de Política Internacional, Universidad de Buenos Aires (CEPI UBA) /
Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento (IDH UNGS)
Email: marupolizzi@gmail.com



Marian Polizzi es Licenciada en Ciencia Política (UBA), Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (UBA), Especialista en Estudios Contemporáneos de América y Europa (UBA), Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional (FLACSO Argentina), y Doctoranda en Ciencias Sociales (IDES-UNGS). Docente adscripta (IDH-UNGS). Co-coordinadora del Observatorio de Política Internacional del Centro de Estudios de Política Internacional de la Universidad de Buenos Aires (CEPI UBA).



Resumen || A partir del surgimiento de la crisis económica mundial de 2008, el escenario internacional (aún al día de hoy) se haya sumergido en una profunda competencia entre las naciones, evidenciando un orden internacional en disputa. En el caso de Italia, este artículo tiene como objetivo contribuir al debate sobre la articulación “conflictiva” entre política doméstica y política supranacional (“Europeización”), concentrándonos en un caso específico de liderazgo dentro de la Unión Europea como reacción a ese tensión mentada. Nos centraremos en analizar la figura de Matteo Salvini (líder y senador de la Liga Norte) de 2013 a 2019: la elección de este período de tiempo obedece a que, como Secretario de la Liga del Norte, transmuta la estrategia del partido (de un movimiento regionalista y separatista pasa a consolidarse uno nacional y soberano), en clave antieuropeísta y antiglobalización.

Palabras Claves || Italia - Matteo Salvini - Lega Nord - Europeización - Globalización

Abstract || Since the emergence of the 2008 global economic crisis, the international scene (even to this day) has plunged into deep competition between nations, evidencing a disputed international order. In the case of Italy, this article aims to contribute to the debate on the “conflictive” articulation between domestic policy and supranational policy (“Europeization”), concentrating on a specific case of leadership within the European Union as a reaction to this mentioned tension. We will focus on analyzing the figure of Matteo Salvini (leader and senator of the Northern League) from 2013 to 2019: the election of this period of time is due to the fact that, as Secretary of the Northern League, he transmutes the party's strategy (from a regionalist and separatist movement begins to consolidate a national and sovereign one), in an anti-European and anti-globalization key.

Keywords || Italy - Matteo Salvini - Lega Nord - Europeanization - Globalization

1. Introducción

El actual escenario de conflictividad política europea, caracterizado por una clara contestación a la tradicional “democracia liberal”, tiene su punto de partida en la crisis económica global de 2008. Asimismo, en el caso particular de Italia, debemos señalar el año 2013 como epicentro de la crisis que referimos previamente: la conformación de un gobierno tecnocrático a pedido de Bruselas, con la designación de Mario Monti como Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, terminó por decantar el nuevo rumbo que el país mediterráneo adoptaría: medidas de austeridad solicitadas por la denominada Zona Euro para sanear las cuentas de la Península, reforzando así una transferencia de poder desde la política y los mecanismos de representación popular hacia a los mercados y las instituciones económicas y políticas creadas por la Unión Europea.

La República Italiana, como Estado integrante de la Unión Europea, se encuentra actualmente enmarcada por compromisos profundamente ortodoxos en términos de deuda pública, déficit fiscal, etcétera. Esto resta poder de decisión al país respecto del manejo autónomo de la política fiscal, afectando así su escenario doméstico. Nuestra hipótesis es que esta situación mencionada está ayudando a consolidar cada vez más un sentimiento claramente antieuropeísta / antiglobalización y antiinmigración, en el cual se inserta fácilmente en la arena política italiana un liderazgo como el de Matteo Salvini.

Por estos motivos consideramos la Enfoque de la *Europeización*, a fin de reflejar la incidencia que el bloque tiene

en la política doméstica de los países miembros (y en Italia en particular). Si bien existen asimetrías entre los distintos Estados miembros, sobre todo entre Europa septentrional y la sur mediterránea, éstos se están volviendo cada vez más europeos, en el sentido que las instituciones europeas incrementan su influencia hacia el interior de los diferentes gobiernos de la Unión.

El presente trabajo analizará, en primera instancia, lo referente a los antecedentes teóricos del enfoque de análisis propuesto. En segundo lugar, presentaremos la situación italiana en la que emerge la figura de Salvini. En tercer lugar, presentar las características de este liderazgo italiano y el devenir de los acontecimientos políticos. Y, finalmente, las reflexiones del estudio.

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos del enfoque de la Europeización?

A partir del *Tratado de Maastricht* (1992)¹, el proyecto europeo priorizó la profundización de la liberalización sin precedentes que había comenzado con la propuesta de creación del mercado único presente en el Acta Única Europea, enmarcada por compromisos profundamente ortodoxos en términos de deuda pública, déficit fiscal, etcétera. Esto resta poder de decisión a los Estados respecto del manejo autónomo de la política fiscal, afectando así al interior de las naciones, incidiendo

¹ Orden jurídico fundador de la actual unidad monetaria europea (*one single currency*), adoptando al Euro como moneda común; mas posteriormente la creación de instituciones económicas como el Banco Central Europeo. En el siguiente apartado se analizará en mayor detalle algunas de sus principales estipulaciones.



directamente en su política doméstica. En este sentido, en palabras de Hettne (2002), “Europa no sólo representa un paradigma en términos de integración regional sino también una paradoja en términos de diversidad y unidad que coexisten” (p.326). Entonces, asistimos a una crisis de las formas tradicionales de la democracia (representativa, liberal), tanto en sus anclajes nacionales como regionales. La no resolución de este dilema ha llevado, asimismo, a una profunda asimetría en la legitimidad relativa de las democracias en el norte y el sur de la Unión Europea (principalmente, Francia-Alemania vs. Grecia-España e Italia).

Los acuerdos macroeconómicos y de liberalización comercial que emanan de Bruselas, no hacen más que incrementar la brecha existente: el proceso de “homogenización económica” y globalización ha despertado discordancias políticas (“movimientos populistas”) al interior de la zona euro. Si bien existen asimetrías entre los distintos Estados miembros, sobre todo entre Europa Septentrional y la Sur Mediterránea, éstos se están volviendo paradójicamente cada vez más europeos, pues las instituciones europeas incrementan su influencia hacia el interior de los diferentes gobiernos de la Unión.

Por estos motivos, inicialmente adoptamos la teoría de la *europaización*, a fin de problematizar sobre la influencia que el bloque tiene en la política doméstica de estos países miembros. Pero, ¿a qué llamamos *europaización*? Según Borzel y Rissel (2000), este concepto puede ser definido de dos maneras diferentes: 1) como la

emergencia y desarrollo de estructuras de gobierno (instituciones políticas, legales y sociales), que escriben las reglas de juego; 2) europeización como proceso que reorienta las decisiones que se toman a nivel interestatal, especialmente aquellas referidas a la economía y políticas públicas, configurando un espiral de cambio desde las instituciones de la Unión hacia el interior de las naciones integrantes del bloque.

Ahora bien, ¿cómo podemos descomponer (analíticamente) este enfoque de la europeización? Siguiendo a Radaelli (2002), es posible iremos distinguir tres grandes dimensiones:

- Estructuras políticas domésticas: instituciones; administración pública; relaciones inter gubernamentales; estructura legal; estructuras representativas; estructuras cognitivo-normativas.
- Política pública: Hace énfasis en el impacto que se vislumbra, tanto por la unión económica como por la monetaria, hacia el interior de los Estados miembros.
- Los mecanismos del cambio: “la acomodación de Europa no debe ser confundida con transformación. Esto es similar a lo que Hall denomina ‘cambio de tercer orden’, es decir, cambio paradigmático (...), el cual ocurre cuando la lógica fundamental de la política cambia - por ejemplo, un cambio en el formato y mecanismos del sistema de partidos, o la adopción de una nueva ortodoxia en política monetaria”.

Entonces, retomando nuestra hipótesis de trabajo propuesta, vemos que es

factible articular la creciente incidencia de las instituciones, tanto político jurídicas como económicas, en la política interna de los Estados miembros de la Unión, trayendo como correlato primordial la paulatina pérdida de autonomía política por parte de los gobiernos para ejecutar, por ejemplo, medidas de política fiscal. Por ello, la paradoja de este proceso es que los Estados miembros se están volviendo cada vez más europeos, en detrimento de los propios intereses nacionales (en sentido de la *realpolitik*²): este movimiento se traduce en una desconfianza por las instituciones de la democracia liberal, como lo son los partidos políticos, en favor de liderazgos “soberanistas” y “antiglobalistas”, como el caso de Matteo Salvini en Italia.

3. La Europeización frente al desafío de la Unión Europea

La Unión Europea posee dos dimensiones amplias: asociación económica y asociación política. La UE está formada por siete grandes instituciones: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el Tribunal de Cuentas.

En principio, diremos que, a partir del Tratado de Maastricht (1992), el proyecto europeo priorizó la profundización de la liberalización sin

² Siguiendo el enfoque del Realismo Clásico de Hans Morgenthau, desarrollado en su obra *Política Entre Naciones (1987)*, el conflicto y la competencia son lo natural en las relaciones entre Estados; las relaciones internacionales son entendidas como una lucha por el poder. Fundamentalmente, el Estado es el actor unitario y racional y, a su vez, debe considerarse la principal unidad de análisis de la política.

precedentes que había comenzado con la propuesta de creación del mercado en el Acta Única Europea, enmarcada por compromisos profundamente ortodoxos en términos de deuda pública, déficit fiscal, etcétera. Esto resta poder de decisión a los Estados respecto del manejo autónomo de la política fiscal, afectando así al interior de las naciones, es decir la política doméstica. De lo anterior, podemos inferir que “la política fiscal de la Unión Europea es muy limitada, y por otro lado, la de los estados nacionales está limitada por las restricciones que varios Tratados imponen sobre los déficit y deudas públicas” (Franzini, 2019:5). Es por ello que la capacidad de políticas proteccionistas queda reducida para los Estados, en pos de la integración económica del bloque:

Entre los obstáculos económicos, el principal es la escasa disponibilidad, por parte de los países que disfrutaban de mejores condiciones económicas, para compartir los riesgos que conllevarían una unión económica más estrecha. Esto también se refleja en la falta de otras instituciones, en particular una unión fiscal completa para complementar la unión única. Esto explica por qué el presupuesto de la UE es muy limitado y no muy eficaz para tratar numerosos problemas (Franzini, 2019:6).

Por otra parte, los criterios de convergencia o Criterios de Maastricht (1992) son los siguientes: 1) tasa de inflación de debe exceder el 1,5% durante los últimos 3 años; 2) el déficit presupuestario no puede ser superior al 3% y la relación deuda / PBI no debe ser mayor al 60%; 3) el tipo de cambio debe mantenerse; y 4) el tipo de interés no puede exceder el 2% anual.

Además, el presupuesto de la UE no es definitivamente uno federal, sino que representa aproximadamente el 1% del PBI total de los países miembros, una cifra increíblemente pequeña teniendo en cuenta el nivel de interdependencia regional; ergo, no puede prever deuda, por lo que debe cerrarse debidamente en equilibrio. Por ello es que un presupuesto más amplio ayudaría a remediar dos grandes problemas que enfrenta hoy la Zona Euro: por un lado, alivianar las diferencias estructurales que existen entre los países miembros; por el otro, la gestión de los choques asimétricos entre estos países.

Otro punto importante a destacar es la profunda asimetría estructural entre el norte y el sur de la Unión Europea (Francia-Alemania vs. Grecia-España e Italia en menor medida), proceso que se acrecienta a partir de la crisis de 2008. Los acuerdos macroeconómicos y de liberalización comercial que emanan de Bruselas, no hacen más que incrementar la brecha existente: el proceso de “homogenización económica” y globalización ha despertado discordias políticas (“movimientos populistas”) al interior de la zona euro, que tuvo su epicentro con la crisis griega desatada en 2009-2011.

Además, la cuestión más institucional-política propiamente dicha: los órganos de gobierno de la Unión, dado que el bloque europea es principalmente un *proyecto político*³. Siguiendo a D. Fernández Navarrete (2018) vamos a destacar brevemente cuatro instituciones fundamentales: Comisión Europea y

Parlamento Europeo (comunitarias, que no dependen directamente de los Estados miembro); Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (intergubernamentales, en tanto que dependen de cada miembro comunitario). Entre las principales funciones de las dos primeras instituciones es dar impulso político a la Unión (legislativa y políticamente) y, en el caso específico del Parlamento, adoptar leyes comunitarias y decidir el presupuesto del bloque comunitario. En cuanto a las otras dos, poseen competencias institucionales y ministeriales (reforma de tratados, competencias económicas, judiciales, etc.).

Como vemos, el denso entramado político institucional del bloque regional europeo cada vez cobra más incidencia respecto a la toma de decisiones al interior de los Estados. Y por ello consideramos que el Enfoque de la Europeización resulta más que adecuado para el abordaje de estos argumentos planteados. Si Europa cobra cada vez mayor protagonismo, frente a las distintas realidades que representan cada uno de las naciones integrantes de la Unión Europea, entonces no puede sorprendernos el surgimiento de un liderazgo populista como el de Salvini. O mejor aún: no el surgimiento sino la consolidación de un cambio de estrategia política por parte de la Lega Nord encarnada en la figura del político milanés. Si bien existen divergencias entre los distintos Estados miembros, sobre todo entre Europa septentrional y la sur mediterránea, la paradoja del caso es que éstos se están volviendo cada vez más europeos, en el sentido que las

³ El subrayado es nuestro. Esto a fin de enfatizar la idea de los Padres Fundadores del proyecto político de la comunidad de naciones europeas, luego de la Segunda Guerra Mundial (Tratado de Roma).

instituciones europeas incrementan su influencia hacia el interior de los diferentes gobiernos de la Unión, por medio de las instituciones tanto políticas como económicas. Esta situación está ayudando a consolidar un claro clima anti europeísta en los países más afectados de la región, como es el caso de la República Italiana.

También en la introducción de este trabajo hablábamos de un creciente ambiente anti globalización. Pero ¿por qué afirmamos esto? Porque observamos que durante este proceso que se inició en Europa, desde la crisis del 2008, se ha profundizado una dicotomía conflictiva entre economía y Estado. Siguiendo a Bauman y Bordoni, (2014), podemos identificar dos fases de esa relación: a) incremento de los grandes capitales, en pos de una gobernanza global, en detrimento del interés nacional; y b) limitación de la autonomía de los países, a favor de las decisiones e intereses de las grandes potencias y/o instituciones internacionales; lo que luego explicaría (en parte) el surgimiento de movimientos anti globalización. Una vez presentados el enfoque y su relación con el proceso regional europeo, a continuación pasaremos a adentrarnos en la realidad política del caso italiano.

4. El escenario italiano: Consolidación de la Lega Nord como alternativa política bajo el liderazgo de Matteo Salvini

Antes de continuar con el devenir del escenario político italiano actual, vamos a aclarar el motivo por el cual hablamos de “nueva derecha”, “nuevo liderazgo” en Italia, caracterizado por una fuerte

impronta populista de derecha. Siguiendo la tipificación expuesta por C. Mudde (2007), a esta “nueva derecha” (surgida como contracara del capitalismo neoliberal) se le debe sumar otra dimensión definitiva que la caracteriza especialmente como “nueva”: la idea del “nativismo”:

La motivación primigenia del populismo de derecha es nativista. La economía debería estar al servicio de la nación y sólo de la nación. (...) Consecuentemente, el populismo de extrema derecha mantiene una imagen relativamente positiva del mercado interno (nacional), pero siendo escépticos del europeo y del resto de los mercados globales. (...) Esta desconfianza también se aplica al Estado de Bienestar, que es apoyado en principio, pero sólo debiera existir para los ciudadanos más necesitados del país (Mudde, 2007:125; traducción propia).

Retomando el argumento anterior, y siguiendo a Casullo (2019), podemos entender que el populismo de derecha en Europa está dispuesto a jugar las reglas de juego de la democracia moderna, pero rechazando el carácter liberal de ésta. Como referíamos en la introducción del proyecto, los tres temas claves que permiten construir consenso son los siguientes: la inmigración y lo extracomunitario; el complejo entramado institucional tecnocrático que caracteriza a la Unión Europea; y los cambios en el modelo de familia tradicional como núcleo básico organizador de la sociedad. Lo paradójico del caso es que estos líderes populistas de derecha dicen representar al “hombre de pie”, pero finalmente terminan polemizando con sectores que no forman parte de las élites económicas y sociales de Europa: los inmigrantes, las minorías étnicas, los excluidos del sistema, etc.

En este sentido, también es necesario distanciar a estos partidos europeos del Siglo XXI de fenómenos totalitarios como el fascismo y el nazismo, pues la situación europea es diferente de aquella que cobijó esas dos páginas negras de la humanidad. Estos partidos, como Lega Nord, han surgido en un escenario pos industrial, en donde la crisis del Estado de Bienestar y la expansión del neoliberalismo convergen tanto en cambios económicos como sociopolíticos: ya el “enemigo” no es la URSS ni el comunismo, sino una integración europea que concentra cada vez más poder en detrimento de los Estados Nación miembros y, por supuesto, los inmigrantes producto de un mundo interdependiente y global: “la consecuencia (...) ha sido la desprotección absoluta de grandes bolsas de trabajadores poco cualificados y de trabajadores dependientes del “trabajo manual”, que ha supuesto sobre todo en los movimientos de Derecha Populista su gran caladero de votos” (Duñaiturria Laguarda, 2015). Es en este contexto de descontento popular en donde podemos encuadrar el fenómeno Matteo Salvini dentro del panorama político italiano (y europeo).

Italia atraviesa una verdadera crisis tanto política como económica desde principios de 2012. La mentada crisis económica mundial que afectó a la Zona Euro desde 2008, más el débil equilibrio político institucional del bicameralismo perfecto italiano; son, entre otras, algunas de las razones detrás de la caída del gobierno de centro derecha (encabezado por Silvio Berlusconi con su partido *Forza Italia*, más la coalición de partidos de centro destra *Popolo Della*

Liberta', entre los que se encontraba Lega Nord) en noviembre 2011. A partir de esa fecha asume el gobierno italiano Mario Monti, un “comisario de Bruselas”, enviado por la Unión Europea para conformar un gobierno técnico que no respondiera a intereses de la llamada “partidocracia italiana”, a fin de implementar medidas reformistas de austeridad requeridas por el bloque europeo, que no hicieron más que acelerar tanto el estancamiento económico como una profunda desconfianza de gran mayoría de la población hacia los partidos tradicionales. Esto permitió, por ejemplo, la emergencia de un movimiento de protesta (que luego se consolidó a lo largo del país, adoptando una estructura cuasi “partidaria”) conocido como “M5S” o “Movimiento Cinque Stelle⁴”.

La vida política democrática italiana está caracterizada por una continua conflictividad y violencia que ha marcado el modo de hacer política en Italia (...). Esta lógica del conflicto ha obstaculizado desde siempre un diálogo político fructífero y se ha traducido en la creciente radicalización de la política y de una población que, incluso en el imaginario colectivo, brilla por la ausencia de un sentimiento de unidad y espíritu de colaboración (Maggi, 2012).

Y sumado a ese escenario de conflictividad política, el partido Lega Nord se ve envuelto en un escándalo millonario de malversación de fondos, que obliga a su secretario Umberto Bossi a dimitir, asumiendo su conducción Matteo Salvini mediante primarias (del propio partido) en diciembre de 2013. Hasta la asunción de Salvini, el partido Lega Nord tenía una fuerte impronta

⁴ “Movimiento Cinco Estrellas”.

regionalista e independista, sosteniendo en su cosmovisión que la rica Italia industrial del norte (con su epicentro económico en la ciudad de Milano) costeara el atraso de la región meridional rural. El eje del problema italiano eran los subsidios al Sur, los “terroni”⁵ que no contribuían seriamente con la economía, y el norte desarrollado cargaba supuestamente con toda esa situación por ser la zona más acaudalada del país. Por estos motivos, a grandes rasgos, el objetivo era separar la “Padania” del resto del país y de la Roma “ladrona” (Biorcio, 1999).

El ascenso de Matteo Salvini como figura clave de la política italiana puede explicarse, según M. Pucciarelli (2019), por tres grandes razones: 1) el escenario de combustión social, económica y política que deja como legado la tecnocracia liberal impuesta al país por la UE; 2) el gobierno de “consenso” político emanado del Patto di Nazareno⁶ entre el Partito Democratico y Forza Italia, con la designación de Matteo Renzi como premier italiano en 2014-2016: sin embargo, los grandes problemas económicos de la República (crecimiento nulo, desempleo record, trabajo informal, presión fiscal, etc.) continúan sin resolución efectiva; 3) el apelo afectivo y carismático que Salvini hace tanto en los discursos, como en redes sociales y otros medios de comunicación masivos, dirigiendo sus dardos hacia numerosos objetivos: el Euro, la burocracia europea de Bruselas, la inmigración extracomunitaria, la mafia, la corrupción estatal y, fundamentalmente, el fracaso

de la socialdemocracia al interpretar la “hora de los pueblos”. Ya la estrategia de la Lega Nord, a fin de consolidarse como partido hegemónico no sólo del centro destra sino del escenario político italiano (¿y europeo?), está puesta en una articulación de consenso nacional en clave nativista, con el objetivo de recuperar la plena soberanía de los asuntos italianos, y asimismo reformar Europa.

El enemigo de Italia ya no es la figura del “*terrone*” sino los gigantes capitales bancarios, la burocracia económica y política de la Unión Europea, y la inmigración “irregular” que perjudica al italiano “*per bene*”⁷. Con el objetivo de capitalizar el caudal electoral, Matteo Salvini adoptó dos estrategias: 1) Quitarle al partido la palabra “*nord*” y reemplazar el nombre por “Lega Salvini”; 2) crear un partido subsidiario para el territorio meridional e insular: “*Noi con Salvini*”; asegurándose de esta manera una plena representación en todo el territorio de la península itálica.

Salvini apela al ejercicio o construcción de liderazgo basado más en la confianza personal y/o emocional hacia su figura política que hacia su Lega Nord. Ergo, las distintas herramientas comunicacionales de los medios masivos (Tv, redes sociales, etc.) juegan un claro papel en el desenvolvimiento de este proceso político. Y en relación a lo anteriormente expuesto resta por analizar como juega el par enemigo – consenso en la construcción de la narrativa (*storytelling*) política salviniana. En este sentido, es preciso dilucidar estos tres factores mencionados, ya que los mismos nos permitirán comprender cómo este

⁵ Término coloquial para referirse a los italianos del sur.

⁶ Pacto de Nazareno. Su denominación se debe a la calle de la sede partidaria del PD en Roma: Nazareno.

⁷ “El italiano de bien”.

liderazgo italiano logró capitalizar la voluntad política de la mayoría de los votantes del país (Albertazzi y Fremmeaux, 2002; Polleta, 2006; Salmon, 2008; Casullo, 2019). Entonces, conectándonos con párrafos anteriores y arrojando un poco de luz sobre el consenso que logró Matteo Salvini en el electorado italiano, observamos la siguiente evolución: partiendo inicialmente de una narrativa regionalista que hablaba del predominio del norte industrial que sucumbía frente a un Estado parasitario y mafioso, se pasa a una nueva historia en donde los polos antagónicos son los siguientes: Unión Europea – Italia; inmigrantes – italianos “de bien”; globalización – Estado italiano; fronteras abiertas – protección y seguridad del territorio; etc. La identificación de la figura de Salvini como la solución posible a los problemas que aquejan a la República Italiana nos permite entender porque el 1 de junio de 2018, luego de elecciones generales (que no arrojan mayoría indispensable para formar un gobierno con un único signo político) y de posteriores (e intensas) negociaciones llevadas a cabo con el objetivo de formar un gobierno sucesor al de Paolo Gentiloni, se conforma una coalición política entre los partidos Lega Nord y Movimento Cinque Stelle, denominada “*Governo del Cambiamento*”⁸. Giuseppe Conte, un académico sin afiliación partidista, es denominado Primer Ministro; Matteo Salvini (LN) y Luigi Di Maio (M5S) Vicepresidentes del Consejo de Ministros y Ministros del Interior y del Trabajo, respectivamente. Este gobierno que se constituye representa el primero surgido

en Europa con una clara impronta anti europeísta y contestataria respecto de la Unión, en el tercer país en importancia del bloque europeo.

5. Reflexiones finales

En este artículo intentamos desarrollar la vinculación entre un enfoque específico de las relaciones internacionales (Europeización) y los sucesos políticos que tuvieron lugar en Europa, y en Italia en particular. Para responder a nuestros objetivos propuestos hemos considerado el enfoque teórico adoptado, para de ahí en adelante encarar tanto los antecedentes políticos en Europa como en Italia.

Como mencionáramos oportunamente, la crisis mundial de 2008 impactó severamente en la economía y en la política de la Unión Europea. Como esta crisis aún no encontró un cierre y/o solución definitiva, al extenderse en el tiempo habilitó el escenario para la emergencia de distintos movimientos contestatarios al orden liberal imperante, y a nuevos liderazgos que centralicen los descontentos del pueblo.

En el caso específico de la Italia de Salvini, hemos examinado los antecedentes socios políticos y económicos acontecidos en la península itálica, desde 2013 hasta el año en que llega a conformarse el gobierno Lega – M5S, junto al cambio de estrategia política y discursiva que el político milanés adoptó para conquistar el consenso de los italianos.

Esta creciente radicalización de la democracia italiana, sumada a la situación de descontento político que se suscitó luego de las consecuencias de la

⁸ “Gobierno Del Cambio”.

crisis de 2008 en el país, entre ellas la conformación de un gobierno técnico liberal (impuesto por la Unión Europea para regularizar la crisis política y económica que vivió el país luego de la caída del tercer gobierno Berlusconi en 2011), constituyen la puerta de entrada para el surgimiento de liderazgos como el de Salvini con su Lega Nord: ya los problemas del desempleo, la inmigración irregular, y la seguridad ciudadana y social no son sólo patrimonio exclusivo del Nord sino de toda Italia (en la mente de este líder milanés de la derecha populista).

Para finalizar, el enfoque de la europeización nos ha servido para explicar, analizar y entender la causa de los fenómenos políticos mencionados en el presente trabajo. Si los Estados, a pesar de las resistencias generales, se están volviendo cada vez más “europeos”. Este tipo de liderazgos tan personalistas como el de Salvini vienen a movilizar a gran parte del pueblo italiano, contra el avance de las instituciones europeas, y contra la pérdida auto percibida de la “identidad italiana” de antaño.

Recibido: 3 de Mayo 2020.

Aceptado: 3 de Junio 2020.

Referencias bibliográficas

- Albertazzi, D. & Fremeaux, I. (2002). Discursive Strategies around 'Community' in Political Propaganda: The Case of Lega Nord. *National Identities*, 4(2), 145-160. Doi: 10.1080/14608940220143835
- Albertazzi, D.; Giovannini, A. y Seddone, A. (2018) 'No regionalism please, we are Leghisti!' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini, *Regional & Federal Studies*, 28:5, 645-671, DOI: 10.1080/13597566.2018.1512977.
- Bauman, Z. y Bondoni, C. (2014). Estado de crisis. Paidós.
- Biorcio, R. (1999). La Lega Nord e la transizione italiana. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Fascicolo 1, aprile 1999. Doi: 10.1426/1640.
- Borzel, T., y Risse, T. (2000). *When Europe Hits Home: Europeization and Domestic Change*. Instituto Universitario Europeo.
- Casullo, M. E. (2019). ¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis. Siglo XXI Editores.
- Duñaiturria Laguarda, G. (2015). La Heterogénea 'extrema derecha' europea. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 25 online: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num25art3.php>.
- Franzini, M. (2019). Unión Europea: evolución y características. Seminario: Política económica e integración regional. Especialización en Estudios Contemporáneos de América y Europa. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Hettne, B. (2002). The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), 325-340.
- Maggi, F. (2012). La nueva crisis política en Italia. Factores políticos y económicos de una crisis de legitimidad. *Cuadernos de Pensamiento Político*. N°35, (Julio/Septiembre 2012), pp. 75-96, online: <https://www.jstor.org/stable/23265790>.
- Morgenthau, H. (1987). *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press.
- Parlamento Europeo (1992). "Tratado de Maastricht". Versión on-line: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

Perrotta, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En Llenderozas, E. (comp.). Relaciones Internacionales. Teorías y debates. Eudeba.

Polletta, F. (2006). It was like a Fever. Storytelling in Protest and Politics. The University of Chicago Press.

Pucciarelli, M. (2019). Salvini ascendant. New Left Review. 116/117, Mar Jun 2019, online: <https://newleftreview.org/issues/I116/articles/salvini-ascendant>.

Salmon, C. (2008). Storytelling, la máquina de fabricar historias y formatear las mentes. Península.



GLOBALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ARGENTINA, EL OFFSET COMO INSTRUMENTO

Globalization of the argentine industry, *offset* as an instrument

Pablo A. Aramayo

Universidad Nacional de Córdoba
pabloacba@gmail.com



Pablo Aramayo es Ingeniero Mecánico Aeronáutico. Especialista en Higiene y Seguridad. Maestrando de Relaciones Internacionales. Se desempeña en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) enfocado en temas relacionado con normativas, relevamiento de empresas y desarrollo de proveedores aeronáuticos, fue Responsable de la extensión Córdoba - INTI Aeronáutico y Espacial. Miembro consejero suplente del Consejo Profesional de Ingeniería Aeronáutica y Espacial (CPIAyE).



Resumen || Argentina es miembro del G-20, grupo que en su definición reúne a las economías industrializadas y en desarrollo más relevantes. En un contexto de globalización e interdependencia, solo cabe a Argentina un lugar autoimpuesto por las políticas y el pensamiento tradicional de ser abastecedor agropecuario, y ensamblador como concepto de industria estratégica. Autoimpuesto, ya que existen políticas industriales haciendo uso de modalidades de comercio, el offset, en países vecinos, que buscan desarrollar, en incluso fundar sectores industriales. Argentina teniendo capacidad industrial ociosa, recuerdo de inversiones pasadas, no ha priorizado los productos industrializados con valor agregado, reflejado por datos de organismos internacionales. Esta realidad no correspondería a un país del G-20, entonces es necesaria la toma de decisión que cambie esta tendencia.

Palabras Claves || offset - industria - estratégico - tecnología - pymes - Tier - valor agregado - globalización

Abstract || Argentina is a member of the G-20, a group that in its definition brings together the most relevant industrialized and developing economies. In a context of globalization and interdependence, Argentina only has a place that is self-imposed by politics and the traditional thought of being an agricultural supplier, and assembler as a concept of strategic industry. Self-imposed, since there are industrial policies using trade modalities, offset, in neighboring countries, which seek to develop, even found industrial sectors. Argentina having idle industrial capacity, memory of past investments, has not prioritized industrialized products with added value, reflected by data from international organizations. This reality would not correspond to a G-20 country, so decision-making is needed to change this trend.

Keywords || offset - industry - strategic - technology - SMEs - Tier - value added - globalization

1. Introducción

Argentina es miembro del G-20, grupo que en su definición reúne a las economías industrializadas y en desarrollo más relevantes, sin embargo en este mundo globalizado e interdependiente como el planteado por Keohane y Nye (1988), con mutua dependencia, por el intercambio de flujo de personas, servicios, bienes e información, con actores que abastecen y son abastecidos, solo cabe a Argentina un lugar no impuesto, autoimpuesto por las políticas y el pensamiento tradicional de ser abastecedor en lo agropecuario, tal como lo reflejan datos de organismos internacionales. Los productos industrializados con valor agregado de nuestro país en descenso, no hace honor tal vez a pertenecer al G-20.

Este artículo busca analizar qué debería realizarse en nuestra política industrial tendiente a un cambio, no gradual, de la actual matriz agroexportadora con bajo valor agregado, desde una visión de un profesional formado en las ciencias duras que ha asimilado conocimientos de las ciencias sociales. Enfoque seguramente sujeto a críticas, las cuales siempre son bienvenidas, ya que implica la revisión de conceptos y mejoras continuas, justamente lo que se hace en las organizaciones empresariales certificadas y debería hacerse en lo político.

2. Evolución de las exportaciones industriales

Al hablar de globalización como un proceso dinámico de creciente interdependencia entre países; siendo

crítico, este concepto en lo industrial no aplica para Argentina y no se ve una oportunidad de desarrollo económico, siendo que varios países grandes y pequeños se han abierto a la vinculación e industrialización. Brasil y México son los ejemplos más destacados; Colombia, Perú; e incluso reciente, la industria de Costa Rica como lo refleja Flores (2017).

Desde un enfoque industrial la globalización de los mercados, debería permitir que una selección de empresas nacionales pudieran participar en las cadenas de valor de muchas ramas industriales cumpliendo requerimientos internacionalmente exigidos, en la organización de la empresa, en las certificaciones específicas de productos y partes.

La Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA, 2019), entidad gremial empresaria constituida por pymes y cámaras regionales y sectoriales; expresa la necesidad de encarar una política de promoción de exportaciones con personal especializado, seleccionado en consenso con cámaras industriales. Deja en claro que la actual promoción en las embajadas y oficinas comerciales del país, se orienta al fomento de productos tradicionales, primarios y agroindustriales de bajo valor agregado. La idea del granero del mundo vigente.

Este hecho puede asociarse a otro error conceptual, la utilización del concepto de industria, inexactamente generalizada, donde todo es lo mismo; y si bien en los discursos se hace la intención de diferenciar, la práctica lleva a tratar lo que está al alcance y más conocido como "estratégico", y hay cuestiones y acciones concretas que diferencian a la industria.

Existen dos industrias y sus términos incorrectamente utilizados, Industria Convencional e Industria Estratégica.

Por ejemplo, la industria automotriz, no es estratégica, como se oye a periodistas y técnicos ponderar, e incluso funcionarios. Es convencional, su importancia radica en aportar al PBI nacional, nadie puede negarlo, tal como lo hace el agro. Ambas aportan divisas, que no es igual a decir estratégicas, son convencionales como la gran mayoría de la matriz industrial nacional.

La Industria Estratégica implica necesariamente la participación del Estado, se relaciona a la autonomía de decisión, a la independencia de acción de un país, a poseer una posición relativa en el Sistema Internacional minimizando la dependencia de otros Estados en cuestiones de energía, seguridad, defensa, economía, etc. Esto da pie, a una aclaración más fina, Industrias Pesada y de Alta Tecnología. Siendo los exponentes inmediatos que vienen a la mente las industrias: aeronáutica, naval (con los drones en estas dos, como rama innovadora); la industria espacial, ferroviaria, siderúrgica, química, las industrias energéticas, las innovaciones en general con sus nuevos campos (e.g. exoesqueletos, ciberdefensa, software, robótica, etc.).

3. Presencia del Estado

Informes de Pietralunga (2017) y Gómez Fuentes (2017) pertenecientes a grandes medios europeos se hacían eco de la acción y consecuencias de la nacionalización del Astillero Saint Nazaire (STX), por parte del Presidente Emmanuel Macron, para evitar la compra

y control por Fincantieri de Italia. Las razones expuestas: "il faut préserver l'emploi. (...) il y a un risque qu'une partie de l'activité soit transférée vers les sites italiens. (...) préserver un savoir-faire stratégique", según lo informado por la emisión de France 2 (Burgot, 2017), muestran que no obstante ser Italia un aliado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), es una cuestión estratégica nacional. Es de destacar, que el savoir-faire, o el know-how equivalente, es una importante ventaja competitiva en la actividad industrial (naval), y es lo que protegió Macron con esta acción.

Phillips Del Castillo (2017) menciona otro ejemplo de intervención del Estado es el caso del Reino Unido, a favor de la contratista *British Aerospace Systems (BAe System)*, contratista militar y constructora aeronáutica comercial, quien pasaba dificultades financieras en la crisis mundial del 2008-2009. Para evitar su colapso y caída en manos extranjeras, y la repercusión en las subsidiarias británicas como reflejaban medios de la época (Wearden, 2009), benefició con contratos de mantenimiento a una empresa privada, representativa del orgullo nacional.

Complementariamente, es útil saber que en 2004 la empresa *Agusta-Westland*, fabricante de helicópteros había pasado totalmente a manos del grupo italiano *Finmeccanica*; y *Martin Baker*, especializada en asientos eyectables, tiene participación italiana de Leonardo.

En vista de estos ejemplos, puede compararse este accionar de protección y participación de países capitalistas, con algunas políticas que han imperado en la región, respecto al papel del Estado en

ciertas industrias, por los intereses que representan a un país. En concreto, Francia y el Reino Unido evitaron que empresas emblemáticas puedan quedar en manos de “aliados”... ¿qué consideración cabe, que las compras de refacciones de sistemas, militares e incluso civiles, de Argentina deban pasar por la autorización de una potencia extranjera?

A más de 35 años desde el conflicto en el Atlántico Sur, los condicionamientos se mantienen para distintos tipos de elementos militares y civiles, comprobable con explorar el sitio oficial, *House of Commons - Committees on Arms Exports Controls*, del gobierno británico.

Los llamados *Scrutiny of Arms Exports and Arms Controls* publicados en distintos periodos siempre han considerado a nuestro país como miembro del grupo de *Countries of concern (CoC)*, somos de preocupación. Se analizan y limitan ventas de bienes destinados a la reposición o actualización, sean civiles o militares (e.g. componentes de motores, navegación, guía, radares, etc.) (HC608, 2015) y condena que puedan ser suministrados por otros miembros de la OTAN, lo cual se refleja incluso en medios de comunicación, ante el mero rumor de una posible compra argentina, como lo refleja Niebieskikwiat (2015) en Clarín.

4. Realidad de las exportaciones e importaciones

La Dirección General de Industria Pesada y de Alta Tecnología (DGIPAT), dependiente de la Secretaría de Comercio de México, es el organismo enfocado en apoyar mediante políticas concretas a las industrias estratégicas en ese país.

El título que porta el organismo expresa en una forma contundente y representativa, más que la palabra “estratégica”, cuáles son las industrias priorizadas. Sin duda las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), están incluidas dentro de este título, incluyendo a actores de la industria convencional y la AIERA (2019) analiza la evolución de las MOI en el informe antes mencionado.

En una época de teórica globalización, Argentina se caracteriza por un reducido número de empresas exportadoras.

Gustavo Segré, analista-economista conocido, en disertaciones o entrevistas a lo largo del país, durante 2019, menciona que este porcentaje oscila entre el 0,5% y el 1 % como lo han reflejado distintos medios regionales (In Salta, 2019) (Diario Castellanos, 2019). Cabe aclarar que Segré no es el único que ha mencionado estos porcentajes representativos de las exportaciones. Por otro lado, AIERA analiza que la mayor parte de las exportaciones son Manufactura de Origen Agropecuario (MOA), lo cual se refleja en informes periodísticos de grandes diarios o medios, resaltando las capacidades de exportación enfocadas en la alimentación, se ignoran las MOI y su falta de inserción en las cadenas de valor de este mundo globalizado.

Spots publicitarios del anterior gobierno durante 2019 reflejaban en pocos segundos el embarque de contenedores en el puerto, de frutos rojos, cítricos y “cueros argentinos que van para Estados Unidos para la industria automotriz” (Casa Rosada, 2019).

Un criterio opuesto sería pensar en la salida de mermeladas en envases

tetrapack o frascos cumpliendo normativa de la Unión Europea, o el destino que fuere; y asientos de cuero certificados para la industria automotriz, en cada uno de sus componentes y el conjunto final, lo cual implica aplicar normativas, esta actualizado como país respecto de estas; generar una cadena con escalones de proveedores (Tier) y personal certificados; visibilizar estas empresas en otros mercados, además de contar con centros tecnológicos y laboratorios cumpliendo normativas, certificados también, y con disponibilidad de equipamiento tecnológico adecuado para la realización de ensayos. El equivalente de casi siete renglones de potencialidades describiendo solo una parte y sus componentes automotrices, con alto valor agregado, en lugar de solo la palabra cueros, menos de un renglón. Esa es la diferencia a notar.

Cuando se escuchan las declaraciones de referentes económicos en sus análisis macroeconómicos relacionados a la apertura del comercio, comparando ingresos per-cápita con otros países y valores propios de Argentina correspondientes a décadas pasadas; la verdad no es absoluta e inamovible, sino múltiple. Afirmaciones de tal índole deben ser adecuadas a la realidad particular, en este caso de las pymes, pasar de lo macro a lo micro.

Al mencionarse la apertura al ingreso de importaciones, un empresario pyme cordobés expresaba en una conversación, "a igualdad de condiciones". Esta afirmación puede resumirse, a que haya un marco legal, leyes específicas que suban el nivel actual de la industria nacional por la obligatoria certificación

de productos, de sistemas de gestión de la calidad.

De igual forma, los productos importados que quieran ingresar a nuestro país deben cumplir estas normativas. Esto es una barrera comercial, Medidas No Arancelarias (MNA), las que aplican los países para proteger a su industria local, mediante licencias, permisos para importar, requerimientos de calidad, inspecciones, control de precios, etc. y una condición sine-qua-non, el cumplimiento de sistemas de gestión de la calidad específicos en función de la rama industrial, además de la certificación de productos y partes.

Al plantear la apertura de las importaciones no se está teniendo en cuenta el estado, las necesidades, ni la opinión de la inmensa mayoría de empresas pymes que trabajan en el país que son parte del 99% de empresas no exportadoras. Esto se refleja en el informe de exportaciones de AIERA que analiza valores extraídos de UN *Comtrade*, la base de datos de estadísticas oficiales de comercio internacional de bienes y cuadros analíticos de las Naciones Unidas.

5. Déficit de exportaciones - AIERA

AIERA analiza el periodo de exportaciones argentinas de 2011 a 2016 de un grupo representativo de productos que se continúan exportando, y con el adecuado apoyo de personal especializado, podrían incrementar sus ventas al exterior desde oficinas de promoción comercial en diez países emergentes y diez países de América Latina, seleccionados en función del

crecimiento económico en décadas precedentes, la cantidad de población, y países con los cuales Argentina ya tiene una relación comercial industrial. Ver Tabla 1.

Separadamente de las razones expuestas para la selección de estos países, esta información es oportuna, para sobre esta misma base complementar con datos de los años 2017 y 2018 extraídos de Comtrade¹ y observar la evolución de las exportaciones de MOI, corroborando los datos y complementando lo informado por AIERA inicialmente. No existiendo datos aún de 2019. Ver Tablas 2 y 3.

Tabla 1 - Países seleccionados por AIERA, análisis de exportaciones 2011 – 2016².

Países emergentes	Países Sudamericanos
Bangladesh	Bolivia
China	Brasil
Egipto	Chile
India	Colombia
Indonesia	Ecuador
Malasia	México
Rusia	Panamá
Sudáfrica	Paraguay
Turquía	Perú
Vietnam	Uruguay

Tabla 2 – Evolución de las exportaciones MOI desde 2011 a 2018 a países emergentes.³

¹ UN Comtrade data base. Disponible en: <https://comtrade.un.org/Data/>

² Tabla de autoría propia, que resume los países donde hacer foco en una política de promoción de exportaciones con personal especializado desde la perspectiva de AIERA.

³ No hay datos disponibles en Comtrade correspondientes a 2019. Puede apreciarse la evolución negativa, incluso tendiendo a la nulidad, de las industrias pesadas y de alta tecnología.

Capítulo	Descripción	2011	2016	2017	2018
30	Productos farmacéuticos	\$ 36.682.299	\$ 38.878.626	\$ 50.308.344	\$ 46.049.920
38	Productos diversos de las industrias químicas	\$ 9.944.049	\$ 10.016.539	\$ 14.814.290	\$ 20.471.919
39	Plásticos y sus manufacturas	\$ 69.064.508	\$ 42.518.219	\$ 17.207.518	\$ 17.578.419
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos mecánicos...	\$ 70.719.989	\$ 29.100.428	\$ 35.014.712	\$ 35.736.217
85	Máquinas y aparatos eléctricos y sus partes, aparatos de grabación	\$ 12.617.718	\$ 9.744.842	\$ 7.877.412	\$ 4.330.718
86	Ferrocarril, locomotoras de tracción, material rodante y sus partes	\$ 340.162	\$ 113.251	\$ 363.209	\$ 0
87	Vehículos distintos del material rodante ferroviario de tracción	\$ 130.870.389	\$ 128.317.842	\$ 104.211.990	\$ 138.273.190
88	Aeronaves, naves espaciales y sus partes	\$ 18.856	\$ 142	\$ 873.000	\$ 0
89	Buques, embarcaciones y estructuras flotantes	\$ 1.463.489	\$ 1.737.000	\$ 4.843.016	\$ 0
90	Instrumentos y aparatos, partes y accesorios, ópticos, fotográficos	\$ 8.574.311	\$ 9.941.003	\$ 7.177.081	\$ 7.196.894
94	Muebles, ropa de cama, colchones, soportes para colchones, cojines	\$ 1.261.548	\$ 186.201	\$ 113.317	\$ 1.650.843
	Total	\$ 341.944.054	\$ 280.913.427	\$ 242.324.849	\$ 279.510.148

Puede apreciarse la evolución negativa, incluso tendiendo a la nulidad, de las industrias pesadas y de alta tecnología

Tabla 3 – Evolución de las exportaciones desde 2011 a 2018 a países sudamericanos⁴.

Capítulo	Descripción	2011	2016	2017	2018
30	Productos farmacéuticos	\$ 438.219.180	\$ 473.157.424	\$ 461.967.738	\$ 489.454.786
38	Productos diversos de las industrias químicas	\$ 87.487.320	\$ 637.426.302	\$ 66.309.251	\$ 390.029.771
39	Plásticos y sus manufacturas	\$ 1.302.120.816	\$ 844.448.334	\$ 893.447.387	\$ 984.598.573
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos mecánicos...	\$ 1.290.432.876	\$ 736.932.964	\$ 768.293.828	\$ 814.092.871
85	Máquinas y aparatos eléctricos y sus partes, aparatos de grabación	\$ 402.985.241	\$ 143.175.538	\$ 150.862.629	\$ 133.940.844
86	Ferrocarril, locomotoras de tracción, material rodante y sus partes	\$ 30.348.133	\$ 1.919.941	\$ 1.461.191	\$ 1.642.299
87	Vehículos distintos del material rodante ferroviario de tracción	\$ 6.262.322.116	\$ 4.219.212.301	\$ 4.823.884.703	\$ 6.456.321.405
88	Aeronaves, naves espaciales y sus partes	\$ 138.219.510	\$ 47.086.782	\$ 27.702.209	\$ 6.668.706
89	Buques, embarcaciones y estructuras flotantes	\$ 166.426.995	\$ 21.571.181	\$ 79.924.054	\$ 15.780.286
90	Instrumentos y aparatos, partes y accesorios, ópticos, fotográficos	\$ 118.521.970	\$ 61.627.674	\$ 65.299.300	\$ 61.682.479
94	Muebles, ropa de cama, colchones, soportes para colchones, cojines	\$ 64.996.095	\$ 11.134.151	\$ 16.661.696	\$ 29.177.800
	Total	\$ 13.090.232.274	\$ 7.289.564.095	\$ 7.874.490.813	\$ 9.585.388.293

La extensión de la descripción de algunos capítulos, no permite en Excel visibilizar la magnitud de los ítems, por ello se ejemplifican algunos:

⁴ No hay datos disponibles en Comtrade correspondientes a 2019. En este caso enfocado a Sudamérica, se repite la tendencia analizada en la Tabla 3.

Capítulo 84: Reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos mecánicos, sus partes.

Capítulo 85: Máquinas y aparatos eléctricos y sus partes, aparatos de grabación y reproducción de sonido; aparatos de grabación y reproducción de imágenes y sonido de televisión y sus partes y accesorios.

Capítulo 86: Ferrocarriles, locomotoras de tranvías, material rodante y sus partes; aparatos y accesorios de vías férreas o de vías férreas y sus partes; aparatos mecánicos (incluidos los eléctricos y mecánicos) de señalización del tráfico de todo tipo.

Capítulo 90: Instrumentos y aparatos, partes y accesorios, ópticos, fotográficos, cinematográficos, de medición, control, médicos o quirúrgicos

Los capítulos se expresan de a dos dígitos (e.g. 88: aeronaves, naves espaciales y sus partes); con ulteriores subdivisiones (e.g. 8803: aeronaves), llegando a clasificarse hasta con seis dígitos (e.g. 880260: naves espaciales (incluidos satélites) y vehículos suborbitales y de lanzamiento de naves espaciales).

Observando las Tablas 2 y 3, sus valores son el resultado de la sumatoria de datos correspondientes a cada capítulo Comtrade, de cada país, como en la Tabla 4. Se aprecian pocos casos con un incremento, más bien hay un marcado descenso, e incluso nulidad.

Tabla 4 – Ejemplo de evolución de exportaciones entre 2011 a 2018, con Sudáfrica⁵.

Exportaciones de Bienes de Alto Valor Agregado a Sud Africa por Capítulos					
Capítulo	Descripción	2011	2015	2017	2018
30	Productos farmacéuticos	\$ 4.239.167	\$ 3.040.387	\$ 2.865.873	\$ 3.773.347
38	Productos diversos de las industrias químicas	\$ 5.423.264	\$ 2.753.386	\$ 3.401.150	\$ 3.682.811
39	Plásticos y sus manufacturas	\$ 9.071.121	\$ 1.024.201	\$ 3.197.072	\$ 1.809.725
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos mecánicos	\$ 7.247.497	\$ 8.974.063	\$ 13.222.523	\$ 12.062.793
85	Máquinas y aparatos eléctricos y sus partes, aparatos de grabación	\$ 5.812.888	\$ 7.176.060	\$ 3.559.484	\$ 3.444.711
86	Locomotoras, locomotoras de tranvías, material rodante y sus partes	\$ 304.708		\$ 25.383	
87	Vehículos o sistemas del material rodante ferroviario de tranvía	\$ 227.372.923	\$ 80.993.468	\$ 97.329.200	\$ 129.548.040
88	Aeronaves, naves espaciales y sus partes				
89	Buques, embarcaciones y estructuras flotantes			\$ 4.000.000	
90	Instrumentos y aparatos, partes y accesorios, ópticos, fotográficos	\$ 517.863	\$ 102.059	\$ 262.193	\$ 429.152
94	Muebles, ropa de cama, colchones, soportes para colchones, etc.	\$ 282.499	\$ 91.262	\$ 206.588	\$ 373.049
	Total	\$ 249.061.029	\$ 186.257.809	\$ 128.222.653	\$ 139.251.640

La Tabla 4 refleja la ausencia de exportaciones en países, en forma individual, lo que no se refleja en la sumatoria de totales de las Tablas 2 y 3.

La pregunta a hacer es ¿cómo cambiar esta tendencia?, generar empresas exportadoras de bienes de alto valor agregado, asociado con puestos de trabajo de calidad, uso de tecnología, incorporación de know-how. Nuestra realidad económica tiene necesidad de generar divisas para financiar los compromisos y necesidades externas. ¿El estado de nuestras empresas es tal, que solo podrán exportar siempre ese 0,5 a 1 % de empresas, y en su mayoría MOA?

Pymes tecnológicas estratégicas sin salida exportadora

Las tablas precedentes muestran exponentes de industrias estratégicas y también convencionales, por ejemplo el Capítulo 94 corresponde a muebles, quien también padece la falta de políticas adecuadas, por ejemplo la exigencia de certificación que suba el nivel propio, e impida el ingreso al país de quienes no cumplen esas normativas, tal como lo investigado por el Instituto Tecnológico del Mueble, Madera, Embalaje y Afines,

⁵ La Tabla 4 refleja la ausencia de exportaciones en países, en forma individual, lo que no se refleja en la sumatoria de totales de las Tablas 2 y 3.

AIDIMA de España⁶. La certificación voluntaria, e inversión en ensayos asociada, lo que logrará es que los empresarios nacionales que no hacen esta inversión posean una ventaja de precio por sobre quienes si han hecho las cosas por tener una visión de negocio, como se maneja el ámbito internacional y que abre puertas a otros mercados. Por ello es que el Estado debe intervenir, regulando y sobre todo subiendo la vara, para mejorar el nivel de las empresas nacionales.

Como ejemplo de que está fallando a nivel de políticas que respalden a las pymes tecnológicas y cambien el estado de situación reflejado en las tablas de exportaciones, se ha estado mencionando varias veces la palabra certificaciones. Un ejemplo representativo es la industria aeronáutica, extrapolable, con sus matices a otras industrias clarificará lo expuesto.

6. Medidas No Arancelarias (MNA) – Certificaciones

Hace casi 10 años, sin cambios hasta la actualidad, solo hay dos empresas estatales o con participación estatal que cumplen con el denominado Sistema de Gestión de la Calidad Aeronáutica, Espacial y Defensa – AS9100, aceptada por otras ramas industriales (e.g. automotriz); exigida en el ámbito internacional por las grandes asociaciones de fabricantes, por ejemplo la *International Coordinating Council of Aerospace Industries Associations* (ICCAIA)⁷. Estas empresas son:

⁶ AIDIMA - Instituto tecnológico, mueble, madera, embalaje y afines. Disponible en: <http://www.aidima.es/>

⁷ ICCAIA. Disponible en: <http://www.iccaia.org/our-members/>

- Fábrica Argentina de Aviones Brig. San Martín S.A. (FAdeASA), en Córdoba; en la órbita del Ministerio de Defensa.

- Fabricación de Aleaciones Especiales S.A. (FAESA), en Buenos Aires; de Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CONUAR SA); del Ministerio de Desarrollo Productivo.

Dos empresas representativas del Comtrade, de los capítulos 88 y 84, respectivamente.

En todo este tiempo no se aplicó una política de diseminación de esta normativa a sus otros talleres (e.g. Campo de Mayo, Base Aeronaval Comandante Espora, etc.) o sus empresas proveedoras y en general, subiendo el nivel de las mismas, e incorporando a esas pymes a la cadena internacional de proveedores de la industria aeronáutica, o espacial, o bien la nuclear.

En el caso aeronáutico, todo se centraliza en FAdeA en Córdoba, El cumplimiento de estas normativas es lo que justifica los contratos que puede gestionar en la actualidad esta empresa. FAdeA es una empresa estatal, no se han desarrollado empresas privadas.

7. Componentes de la cadena de valor aeronáutica y espacial

La tarea de diseminación, implementación, certificación de una determinada norma internacionalmente aceptada y exigida tiene por objeto integrar pymes tecnológicas nacionales, actuales proveedoras de las tractoras estatales, generando ingreso de divisas alternativas, trabajo altamente calificado y posicionamiento regional, con aumento de la competitividad.

En la cúspide de las industrias se encuentra los *Original Equipment Manufacturer* (OEM), grandes fabricantes como *Boeing, Embraer*, etc. A nivel nacional se tienen exponentes aeronáuticos y espaciales, en CONAE, ARSAT, INVAP, FADEA, con distintos proyectos y grados de éxito: ARSAT, Tronador II, Pampa III, y algunos ejemplos privados. Estas empresas son integradoras, realizan el ensamblaje final. El diseño y desarrollo de nuevos modelos, ventas, dirigen y coordinan las actividades de toda la cadena.

Es al nivel de los escalones, Tier, de proveedores, donde se ven las falencias, relacionadas fundamentalmente con la certificación y el retraso en Argentina de las mismas.

Los Tier 1, como lo define *Manufacturing Advisory Service* (MAS)⁸, agencia gubernamental británica, son empresas caracterizadas por tener una larga experiencia en la industria; un gran número de empleados acreditados; una cadena de suministro certificada existente; experiencia en la gestión de la cadena de suministro influyendo en los costos y el rendimiento. Son quienes ofrecen el servicio de fabricación para el OEM, quien se concentra en el montaje final.

Por ejemplo FAdeA dualmente es OEM nacional y es un Tier 1 de Embraer. Cumple con los requisitos de la definición, excepto con tener una cadena de suministro certificada. Igual concepto aplica para los proyectos satelitales o de vectores de CONAE, INVAP, ARSAT, etc.

Los Tier 2, son subcontratistas definidas como pymes especializadas en montajes

de diversos sub-ensamblajes y secciones a integrarse en aero-estructuras, sistemas de aviónica, hidráulica, de control, motores, interiores del avión y tren de aterrizaje.

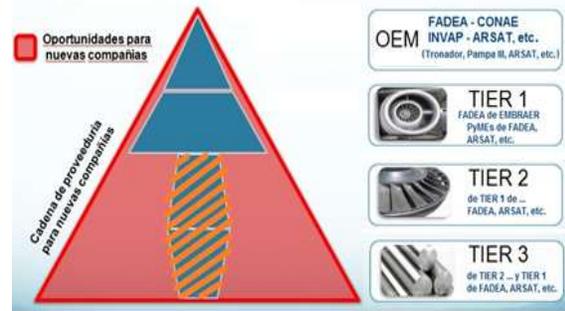
Los Tier 3, se especializan en el diseño y/o fabricación de partes y componentes elementales, tales como tornillos, cristales, textiles, plásticos, etc.; en subsistemas (e.g. equipamientos de cocina, cableados, etc.). En síntesis, productos básicos, componentes y otros servicios complementarios de valor añadido. Si se tiene en cuenta a los proveedores de materia prima y semi-elaborada, surge el concepto de los Tier 4.

8. Postulantes a cambiar la matriz industrial argentina

Nuestro país cuenta con proyectos como el Sistema Aéreo Robótico Argentino (SARA) que se menciona posee 40 pymes proveedoras. En disertaciones de referentes de CONAE-INVAP-ARSAT, se ha mencionado que en los satélites ARSAT o el reciente SAOCOM, han intervenido casi 130 pymes, tal vez incluidas en ellas, las proveedoras de Tronador II. El Pampa III, tiene a FAdeA como única cara visible. La realidad, solo hay una/s cara/s visible/s.

Para dejar en claro el concepto, es útil recurrir a la "pirámide decapitada argentina", Figura 1, adaptada de la "pirámide cabeza mexicana", así llamada y expuesta en presentaciones por Lizcano, citada en un medio especializado por Martínez (2019), "La pirámide de producción en el país es cabeza: la estructura de Tier 1 y OEM está muy bien representada, sin

⁸ Manufacturing Advisory Service. Disponible en: <http://www.manufacturingadvisoryservice.com/>



embargo, los Tier 2 y 3 están subrepresentados". El concepto vertido por Lizcano, director General de la Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial (FEMIA)⁹ se refleja en publicaciones de la entidad empresarial (FEMIA, 2017).

El ejemplo aeronáutico-espacial, en su realidad, es extrapolable a las otras industrias de alto valor agregado, los Tier que podrían comercializar partes al extranjero son cautivos de las OEM criollas, por no estar certificados bajo normas claves: *American Petroleum Institute (API)* o *International Atomic Energy Agency (IAEA)*, *National Aerospace Standards (NAS)*. etc.

Empresas pymes auditadas por sus OEM criollas, o sea que cumplen exigentes normas, pero al no tener el cuadro colgado de la certificación en la pared, ni en su página web, emitido por un organismo internacional de certificación (e.g. TÜV Nord, BSI, Veritas), por su elevado costo y no existencia de una política de Estado que favorezca este trámite, estas pymes no aportan divisas, ni contribuyen a cambiar la percepción de la matriz industrial argentina y están sujetas a los retrasos en los tiempos de pago; de los vaivenes de la política interna, incluso dentro de mismos gobiernos con solo un cambio de ministro; y lógicamente, cambios en los proyectos. Esto también es una causa de la baja en los MOI.

Figura 1 - Gráfico de elaboración propia, adaptado del original, la "pirámide cabezona" mexicana. Se visualizan los componentes Tier y la ausencia de cuerpo.

9. Acciones estatales - Ley de Offset, compensaciones industriales, tecnológicas y comerciales

Como lo expone AIERA, es necesaria una política de promoción, en manos de personal especializado, enfocado en países con los cuales existe una relación y proyección. Pero esto debe ser acompañado con políticas-acciones concretas por parte del Estado para regularizar la situación de las empresas y favorecer su inserción. Medios legales, incluso aunque parezcan redundantes (Ley de Offset), enfocados en determinados sectores (Ley de Desarrollo de la Industria Aeronáutica Argentina, copiando el ejemplo naval, Leyes 27418 y 27419/2017).

Ejemplos de política de Estado es el caso de Colombia ordenando el sector industrial pyme tecnológico, favoreciendo la formación de *clústers*, en regiones. Quien copiando los ejemplos de México y España, se ha enfocado en lograr la visualización de sus empresas y en el cumplimiento de normas reconocidas. Rodríguez Gutiérrez (2012) justamente analiza el caso español y chileno. Estas acciones del Estado se reflejan por ejemplo en *INNpuls*a Colombia entidad gubernamental que apoya y promueve el crecimiento empresarial, enfocada en *mipymes* metalmecánicas para reemplazar importaciones (*INNpuls*a Colombia, 2014); o bien Colombia Productiva, que busca la implementación de estándares internacionales de calidad, mejora de la gestión, para generar exportadoras en

⁹ Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial, A.C. Inicio. Disponible en: <https://www.femia.com.mx/>



regiones, estratégicamente en regiones distintas a las cuatro grandes ciudades de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla (Colombia Productiva, 2019)

Brasil es un ejemplo de redundancias de leyes para asegurar un resultado, la inserción de sus empresas en cadenas de valor internacionales. Miranda Redondo (2012) menciona que por Decr. N° 86010/81, se estableció la obligación de compensación en beneficio de la industria aeronáutica civil brasileña. El Decr. N° 94711/87 más su ampliatoria, Ord. N° 434/88 estableció que toda aerolínea brasileña que importe aeronaves tiene la responsabilidad de presentar un programa de compensación a los fabricantes, OEM, para desarrollar proveedores locales brasileños de bienes y servicios. En vista de estos ejemplos, hacer el paralelismo con Aerolíneas Argentinas-Austral.

El término compensación lleva a un término mucho más conocido a nivel mundial, el offset, una modalidad de comercio relacionada a la adquisición de equipamiento de defensa, de tecnología, de medios de transporte. Es un accesorio de los contratos principales de adquisición, una política industrial de comercialización y desarrollo que rige las compras entre un país en vías de desarrollo y grandes compañías representativas de un país desarrollado, en un contexto de globalización tecnológica y competencia de grandes aglomerados, un oligopolio-club muy reducido, que negocia equipamientos de defensa, de tecnología, de medios de transporte, de comunicación, de energía, que preocupadas por captar países clientes, despliegan áreas específicas de

estudio y desarrollo de compensaciones industriales a países clientes.

Molas Gallart, (citado en Rodríguez Gutiérrez, 2012) especifica que los offsets son usados como un mecanismo de acceso a nuevas tecnologías; transferencia de conocimiento, lo que lleva a recordar la importancia del savoir-faire, expresado por Macron de Saint Nazaire; el know-how como una ventaja competitiva; y un medio de fomento de la innovación. Las compras que superen un determinado monto, fijado por los Estados, deben posibilitar la participación del empresariado local (el ejemplo de Brasil), reduciéndose el impacto causado por este tipo de compras ante los medios y la opinión pública. El Estado comprador por ley impone al vendedor compensar (offset) por el “gasto” realizado, un determinado porcentaje del valor de la compra.

Estas compensaciones se agrupan en: transferencia de tecnología, inversión en tangibles y negocios.

La transferencia incluye capacitación, *on-the-job training*, asistencia técnica, certificación, licencia. La inversión se aplica a equipos, herramientas, simuladores, etc. y en cuanto a los negocios, se consideran la coproducción, subcontratación, *joint-ventures*, comercio de bienes.

Siendo la regla del juego en el mercado de estas grandes adquisiciones, es necesaria su adopción legal impulsando el crecimiento de las grandes OEM nacionales y principalmente de las pymes tecnológicas que ya son proveedoras de esas OEM.

Como ya antes se mencionó, una de las cuestiones que aquejan a los sistemas nacionales (e.g. buques, radares,



aeronaves, etc.) es el acceso a repuestos, partes, etc. de origen británico, quien pone trabas a la disponibilidad de ese material. El offset puede facilitar una política de nacionalización de partes; adquisición de licencias; capacitación; desarrollo de nuevas rutinas, *learn-by-doing*, *learn-by-interacting*.

Una potencial ley de Offset, beneficiará a varios sectores estratégicos, por lo tanto para lograrla, el accionar no debe ser individual, sino en conjunto con otras federaciones o cámaras industriales. Aunar criterios y presentar un único proyecto de interés nacional y estratégico que resalte al offset no solo aplicado a la Defensa, sino a grandes compras estratégicas (e.g. centrales terrenas, satélites o renovaciones de flotas de transporte aéreo).

Socialmente puede ser un medio de mejora en la economía, incluso en el corto plazo, por el apoyo directo a pymes que ya son proveedoras de las OEM locales, pudiendo ser los casos de éxito a replicar por otras empresas, además de permitir al Estado corregir sus políticas y en el concierto de naciones, disminuir la dependencia tecnológica, mejorar su posicionamiento regional, recuperar competitividad internacional.

10. Conclusiones

Estamos en un círculo vicioso, en el cual para poder insertarse las empresas en el mercado internacional, mediante el cumplimiento de sus requisitos específicos, debe necesariamente haber una participación del Estado. Es necesaria una decisión nacional, si bien existen emprendimientos provinciales (Córdoba Produce, 2019).

Adecuarse a los cambios necesarios, en una empresa implica una inversión económica, y se justifica si existe una promesa de participación en las compras del Estado por venir, por fuerza de ley y por las acciones complementarias que sean necesarias. Kumar Behera (2015) al analizar la influencia del offset en la industria privada de la India, menciona que más allá de las inmediatas exportaciones, consideran estas políticas como una forma de ganar experticia por el trabajo con los grandes contratistas y se adquiere visibilidad regional.

El discurso de apoyo a las pymes, no pasa solo por facilitar trámites online, reducir formularios, o facilitar créditos al que muy pocas empresas pueden acceder, beneficiando a las mismas de siempre. Este apoyo implica una "Política de Estado de Certificación en la Industria" que fortalezca y priorice a la industria con valor agregado industrial, que ya cuenta con una nueva Ley N° 27.437/2018 de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores y puede ser complementada y especificada para la industria estratégica con una Ley de offset o de Compensaciones Industriales, Tecnológicas y Comerciales de la cual existen proyectos con estado parlamentario o tal como ya existen las navales Leyes 27418/2018 y 27419/2018 de Incentivo, Promoción y Desarrollo de actividades.

El offset con respaldos y detractores, se hace conocido en Argentina, es reclamado por las empresas de distintas ramas industriales en cartas y solicitadas, Aldazabal y Breertton (2018). Justo es mencionar que existen los escépticos de esta modalidad, quienes argumentan que el costo del acuerdo compensado,

siempre es superior a uno estándar. Como regla, solo los costos administrativos para cualquier negociación, se estiman de un 7 a un 10 % del valor de contrato. Se argumenta también la existencia de denuncias asociadas a un alto riesgo de corrupción, Broecker, E. y Beraldi, F. (2017), por los intereses en juego, la naturaleza competitiva y secreta de las empresas y sistemas implicados, la presencia de intermediarios y las comisiones en juego.

Cuando estas grandes compras se realizan, implican un compromiso para cada país, entre decidir entre un costo de adquisición de rápida disponibilidad (y quejas de la sociedad, prensa e industriales) y un costo con valores agregados por compensaciones siempre mayores (pero participativos para las empresas). Los resultados están a la vista en países vecinos.

En nuestro caso, con una historia industrial, capacidad técnica, universidades, empresas y mano de obra especializada, donde tal vez el problema actual pasaría por la actualización de normativas, la cultura de trabajo y la certificación específica, tiene mucho por ganar y se está en presencia de una herramienta comercial-política que al menos debe ensayarse haciendo uso de la popular globalización, siendo el Estado quien tendrá la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos, y evitar casos de corrupción, logrando abrir las fronteras en las áreas de ciencia y tecnología y creando condiciones de cooperación con otras naciones.

Recibido: 30 de Mayo de 2020.

Aceptado: 12 de Junio de 2020.

Referencias bibliográficas

- AIERA (2019). Propuestas para la promoción de exportaciones. Oficinas de promoción de exportaciones Industriales y de alto valor agregado a 10 países emergentes y 10 países de América Latina. AIERA. p. 4, 6 - 13. Recuperado de: <http://www.aiera.org/pdf/info44.pdf>
- Aldazabal, M. y Breerton, S. (1 Marzo de 2018). La necesidad de una ley de offset en la Argentina. *Ámbito Financiero*. Recuperado de: <http://www.ambito.com/913929-la-necesidad-de-una-ley-de-offset-en-la-argentina>
- Broecker, E. y Beraldi, F. (2017). Offsets in public-sector: procurement tools for economic development or avenues for corruption? OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum. Recuperado de: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Beraldi-Broecker-offsets-public-procurement.pdf>
- Burgot, M. (presentadora) (27 Julio, 2017). Saint-Nazaire: pourquoi nationaliser les chantiers navals? [Noticiero] París, Francia, France 2. Recuperado de: https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/chantiers-navals-de-saint-nazaire/saint-nazaire-pourquoi-nationaliser-les-chantiers-navals_2302473.html
- Casa Rosada. República Argentina (10 abril, 2019). Spot presidencia de la Nación - Juntos estamos cambiando en serio. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=fYHho_yutQo
- Casa Rosada. República Argentina (21 febrero, 2019). Spot presidencia de la Nación - Juntos estamos cambiando en serio. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mFVhs0L1bzM>
- Colombia Productiva (6 Diciembre de 2019). Nuevo proyecto para desarrollar proveedores para industria aeroespacial. Recuperado de: <https://www.colombiaproductiva.com/ptp-comunica/noticias/colombia-productiva-y-acopaer-crean-proyecto-para>
- Córdoba Produce (15 Marzo de 2019). Programa mi Primera Certificación. Recuperado de: <https://cordobaproduce.cba.gov.ar/4647/primera-certificacion/>
- Diario Castellanos (3 Septiembre, 2019). «Necesitamos generar un proyecto exportador a largo plazo». Recuperado de: <https://diariocastellanos.com.ar/2019/09/necesitamos-generar-un-proyecto-exportador-a-largo-plazo/>
- FEMIA (2017). Acerca de la Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial. p. 9. Recuperado de: <http://femia.com.mx/themes/femia/ppt/presentacion.pdf>
- Flores, B. (20 Octubre de 2017). Industria aeroespacial tica despegando con fuerza. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/industria-aeroespacial-tica-despega-con-fuerza>
- Gómez Fuentes, A. (31 Julio de 2017). Fuerte tensión entre Francia e Italia al nacionalizar Macron los astilleros



- STX. ABC. Recuperado de: https://www.abc.es/economia/abci-fuerte-tension-entre-francia-italia-nacionalizar-macron-astilleros-201707311255_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F
- House of Commons. Committees on Arms Exports Controls (2015). HC 608 - Scrutiny of the Government's Strategic Export Controls Annual Report 2013, the Government's Quarterly Reports from October 2013 to June 2014, and the Government's policies on arms exports and international arms control issues. The Stationery Office Limited, Vol. II, 272 - 276, 429 - 431. Recuperado de: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmquad/608/608ii.pdf>
- INNpulsa Colombia (10 Octubre de 2014) - Dosquebradas lidera la industria aeronáutica de Colombia. Recuperado de: <https://innpulsacolombia.com/es/en-trada/dosquebradas-lidera-la-industria-aeronautica-de-colombia>
- InSalta - Infonegocios (9 Octubre, 2019). A salón lleno, Gustavo Segré: "Hay que adaptarse a los cambios siendo mejores, diferentes y productivos". Recuperado de: <https://insalta.info/nota-principal/a-salon-lleno-gustavo-segre-hay-que-adaptarse-a-los-cambios-siendo-mejores-diferentes-y-productivos>
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). Poder e Interdependencia. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Kumar Behera, L. (2015). Indian defence offset policy: an impact analysis. *Journal of Defence Studies*, Vol. 9, No. 4 October-December 2015, pp. 111-132. Recuperado de: https://idsa.in/jds/9_4_2015_Indian-DefenceOffsetPolicy
- Martínez, D. (27 Noviembre de 2019). Industria aeroespacial, punta de lanza de crecimiento. A21Mx. Recuperado de: <https://a21.com.mx/aeronautica/2019/11/27/industria-aeroespacial-punta-de-lanza-de-crecimiento>
- Miranda Redondo, J. (2012). Los offsets del sector defensa como instrumento de política para el fomento de la innovación tecnológica en los sectores productivos: Un análisis desde la experiencia internacional. Casos de estudio: Brasil e Inglaterra. (Tesis de posgrado). Universidad Tecnológica de Bolívar, Bolívar, Colombia. Recuperado de: <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0062874.pdf>
- Niebieskikwiat, N. (4 Mayo de 2015). La tensión con Londres por Malvinas. Una empresa sueca descarta vender aviones de combate a la Argentina. Clarín. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/argentina-malvinas-reino-unido-soberania-aviones-embargo-gripen_0_SyuMO5FPQe.html
- Phillips del Castillo, V. (2017) Factores que influyen en el desarrollo de la industria aeronáutica nacional en el año 2017 (Tesis de posgrado). Escuela Superior de Guerra Aérea - Fuerza Aérea del Perú. La Molina, Perú. Recuperado en:

<http://repositorio.fap.mil.pe/handle/fap/21>

Pietralunga, C. (28 de julio de 2017). Saint-Nazaire, un coup gagnant pour Macron. Le Monde. Recuperado de: https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/07/28/saint-nazaire-un-coup-gagnant-pour-macron_5165880_823448.html

Rodríguez Gutiérrez, I. (2012, p. 23). Los offsets del sector defensa como instrumento de política para el fomento de la innovación tecnológica en Colombia. Un análisis desde la experiencia internacional, caso España y Chile. (Tesis de posgrado). Universidad Tecnológica de Bolívar, Bolívar, Colombia. Recuperado de: <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0062800.pdf>

Wearden, G. (30 Abril de 2009). BAE Systems to axe another 500 jobs. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/business/2009/apr/30/bae-systems-job->



MIRADAS



¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN ESTADOS UNIDOS?

What is happening in the United States?

Anabella Busso

Universidad Nacional de Rosario



Anabella Busso es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Master en Ciencias Sociales de FLACSO. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones de La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR e Investigador Categoría I del sistema de categorización de docentes-investigadores. Profesora Titular de grado de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la UNR. Docente posgrado en la UNR, Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Córdoba; FLACSO -Sede Argentina-; Instituto del Servicio Exterior de la Nación y la Universidad de La República, Uruguay. Ha escrito libros, capítulos de libros y artículos sobre política exterior argentina y relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos.

Resumen || Debido a los últimos acontecimientos ocurridos en Estados Unidos en las últimas semanas comenzó un proceso de inquietud para políticos, académicos y periodistas. Pandemia; movilizaciones y disturbios reclamando el fin de la segregación racial y la violencia policial; propuestas de militarización para afrontar las tensiones domésticas; grupos sociales con posturas extremas y portación de armas en plena calle; una sociedad agrietada; un contexto electoral impredecible donde se observan: rigideces entre el gobierno central y los gobiernos estatales en torno a la gestión de la crisis sanitaria y de seguridad pública.

Palabras Claves || Estados Unidos - Racismo - protesta social.

Abstract || Due to the latest developments in the United States in recent weeks, a process of concern began for politicians, academics and journalists. Pandemic; mobilizations and riots calling for an end to racial segregation and police violence; militarization proposals to address domestic tensions; social groups with extreme postures and carrying of weapons in the middle of the street; a cracked society; an unpredictable electoral context where they are observed: rigidities between the central government and state governments around the management of the health and public safety crisis.

Keywords || United States - Racism - social protest

En las últimas semanas la pregunta ¿qué está pasando en Estados Unidos? apareció como una inquietud para políticos, académicos y periodistas. Pandemia; movilizaciones y disturbios reclamando el fin de la segregación racial y la violencia policial; propuestas de militarización para afrontar las tensiones domésticas; grupos sociales con posturas extremas y portación de armas en plena calle; una sociedad agrietada; un contexto electoral impredecible donde se observan: rigideces entre el gobierno central y los gobiernos estatales en torno a la gestión de la crisis sanitaria y de seguridad pública; declaraciones contrarias a las posturas de Donald Trump por parte de ex presidentes, militares retirados y funcionarios en ejercicio; una oposición política que se resiste a incorporar cambios en el partido Demócrata y un Presidente que atiza la conflictividad pretendiendo invocar la ley y el orden, aunque en realidad esa postura también puede ser considerada un signo de debilidad o un recurso de última instancia para fortalecer su poder.

Sí, aunque luzca inaudito, todo esto ocurre simultáneamente en el país más poderoso del mundo que, además, se auto referencia como cuna de la institucionalidad democrática. Semejante escenario no puede ser analizado desde una perspectiva unicausal: no es la pandemia o el asesinato brutal de George Floyd a manos de la policía de Minneapolis, son un conjunto de tensiones que muestran una falla sistémica que se manifiesta en la política, la economía y la sociedad estadounidense como consecuencia de

una historia de segregación racial y cinco décadas de políticas neoliberales implementadas por republicanos y demócratas de manera creciente.

Este proceso ha generado un efecto acumulativo de descreimiento y decepción de los sectores sociales más afectados quienes sienten que la clase política está cada vez más lejos de los problemas de la gente común. Si bien esto no acontece sólo en Estados Unidos en tanto las movilizaciones de las sociedades nacionales requiriendo cambios en las áreas de educación, salud, jubilaciones, calidad democrática han cruzado el planeta desde inicios de 2019, también es verdad que Washington tuvo varios llamados de atención que el establishment político y económico no tomó en cuenta, o intentó desacreditar para que nada cambie. En este marco se incluyen hechos como la conformación de nuevos movimientos sociales como *Occupy Wall Street* y *Black Lives Matter*, el desempeño de Bernie Sanders y sus propuestas de socialismo democrático en la primarias demócratas en 2015 y 2020 reclamando correcciones sobre la influencia del sector financiero y la creciente concentración de la riqueza y el triunfo de Donald Trump que, como afirma Nancy Fraser (2017), fue una más de una serie de insubordinaciones políticas espectaculares que, en conjunto, apuntaron a un colapso de la hegemonía neoliberal. Efectivamente, Trump es una muestra de la crisis de las democracias occidentales. Estas transitaban por situaciones de grieta, atomización y rupturas del consenso político. Trump es votado como una crítica a eso, pero en realidad es la última versión de la crisis



del neoliberalismo de los últimos 40 años. Dicho de otra manera, Trump es una consecuencia de un proceso preexistente y no la causa aunque, claro está, desde el Salón Oval, se encargó de complicar aún más la situación.

La pandemia de COVID-19 en algún momento cederá y probablemente también lo hagan las movilizaciones sociales cuando se restablezcan las actividades laborales. Entonces, ¿cuál es la diferencia de este momento con otras etapas históricas? ¿Por qué existe una percepción de que el sistema político, económico y social de Estados Unidos enfrenta un punto de inflexión? Sólo a los efectos de ejemplificar, menciono algunas tendencias que se han agravado y sustentan dicha percepción.

a- Estamos frente a una agudización de la crisis del orden internacional liberal establecido después de la Segunda Guerra y también ante una crisis de la globalización neoliberal. Estados Unidos ha sido un actor central en ambos procesos y las condiciones sistémicas y domésticas actuales afectan sus atributos de poder.

b- La identificación de su sistema político con la institucionalidad democrática está bajo la lupa. Entre las cuestiones relevantes se encuentran las fallas al momento de votar. Actualmente se registran serias dificultades en las votaciones primarias. Como declaró la Senadora Warren (2020) “colas de horas, máquinas rotas, sistemas caídos: así no es como se ve la democracia. Debemos garantizar una votación segura, fácil y accesible antes de que esto suceda en todo el país en noviembre y privar de derechos a millones de votantes. Esta es la elección más crítica de nuestras vidas,

y los estadounidenses no deberían tener que faltar al trabajo, esperar horas o arriesgar su salud para hacer oír su voz”. O como afirmó Stephen Walt (2020) “Donald Trump y el partido republicano harán todo lo posible para obtener una victoria, y no podemos descartar un intento de Trump de manipular o posponer las elecciones si queda claro que va a perder”. A esto hay que agregar la oposición del gobierno federal para que se pueda votar por correo en noviembre, en un marco donde no se puede asegurar que no existirá algún rebrote de COVID-19. La base dura de votantes de Trump está asegura (van a votar), mientras que el resto de las medidas afecta especialmente a quienes no votarían por él.

c- En el contexto de pandemia y manifestaciones antirracistas Trump recrudesció su lenguaje enarbolando aún más conceptos xenófobos, racistas, misóginos y engalanando a los supremacistas blancos y a los defensores del uso de armas. También tuvo expresiones muy duras hacia los gobernadores demócratas y personalidades de la política tanto demócratas como republicanas. La idea de profundizar la grieta es cada vez más fuerte. La política se plantea en términos de suma cero.

d- El incremento de la violencia como modalidad de expresión política y como mecanismo para establecer la ley y el orden. En el primer caso se destacan una variedad de grupos extremistas. Entre ellos los supremacistas blancos (que defienden la guerra racial, el uso de armas y tienen una postura contraria a la cuarentena); *boogaloo*, esta palabra es una forma de decir “segunda guerra civil”



o “colapso social” y es el nombre elegido por un grupo extremista descentralizado (una confederación de militantes armados de diferentes rasgos ideológicos -algunos tienen posturas racistas y otros se oponen a la discriminación- pero que tienen en común la obsesión por una nueva contienda y el miedo a que el Gobierno federal les arrebatase las armas. Suelen recurrir a un discurso libertario y por ello se oponen al aislamiento en tanto limita sus libertades. Sus miembros debaten estrategias en internet y han demostrado que se pueden movilizar rápidamente. Fueron parte de quienes tomaron el Capitolio Estatal de Michigan. En el extremo opuesto se encuentran los radicales anarquistas y de izquierda, agrupados bajo el nombre de Antifa (por “antifascista”). Aunque Trump nada dijo sobre los supremacistas y Boogaloo, sí se refirió a ANTIFA como los autores de los disturbios y caracterizó al grupo (que también es descentralizado) como terrorismo doméstico a pesar de no haber aportado pruebas hasta el momento.

Por otra parte, está el debate entre el Estado federal y los gobiernos estatales sobre los instrumentos a utilizar para atender las situaciones de disturbio social. Trump no sólo avala la militarización de la policía, sino que propuso a los gobernadores que recurriesen a las guardias nacionales y anunció que si no lo hacían invocaría la ley de insurrección e involucraría a las Fuerzas Armadas. Su afán por militarizar las calles contra los ciudadanos estadounidenses ha abierto una brecha con los uniformados y con gran parte de los políticos. En este punto, es bueno

recordar que la propuesta de desvanecer la frontera entre seguridad y defensa ha sido invocada por Washington para que la apliquen otros estados, pero en muy pocas ocasiones se lo ha hecho fronteras adentro en tanto se entiende que esto afecta su calidad democrática.

e- El poder económico financiero no ha sido acotado por ninguno de los partidos políticos. Desde la desregulación del sector iniciada en épocas de Nixon, pero convertida en un eje estructurante de la política doméstica y exterior por Ronald Reagan y su revolución neoconservadora (conservadurismo político y neoliberalismo económico) hasta los gobiernos de Clinton y su alianza entre ideas de progresismo político-social y neoliberalismo económico (neoliberalismo progresista en la expresión conceptual de Fraser) continuada por Obama, la política estadounidense quedó prisionera de los intereses de Wall Street mientras que el financiamiento de las campañas electorales por parte de las grandes empresas condiciona la agenda política de manera notoria. Trump en su campaña se mostró como parte de un populismo de derecha anti establishment, pero más allá de sus políticas comerciales proteccionistas y de la generación de empleo que logró hasta el estallido de la pandemia, la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos a cargo de Steven Terner Mnuchin, un ex administrador de fondos en Goldman Sachs, muestra que la influencia de Wall Street sigue intacta. Esta situación ha generado que el 1% más rico de la población concentre aproximadamente el 50% del ingreso de los Estados Unidos. Según datos de la Reserva Federal de



noviembre de 2019, el 1% con más riqueza de los hogares estadounidenses ha disfrutado de los enormes rendimientos en el mercado de valores de los diez últimos años hasta el punto de que ahora controlan más de la mitad del capital en empresas públicas y privadas de Estados Unidos. Ante esta realidad cabe preguntarse ¿Estados Unidos perderá abruptamente su poder mundial? La respuesta es no. Pero sin dudas, el breve listado (muy lejos de ser exhaustivo) de tensiones que se mencionaron sustentan las percepciones sobre que el país enfrenta un punto de inflexión. El estilo político de

Trump y un sector importante de su base electoral no han mostrado vocación para unir al país, mientras que el partido demócrata se resiste a incorporar los reclamos de los sectores más progresistas que lo conforman. En este marco si el país no avanza en una serie de cambios políticos, económicos y sociales que apunten a un Estados Unidos más inclusivo sus atributos de poder y su autoridad para el liderazgo mundial se irán deteriorando de adentro hacia afuera.

Recibido: 10 de Junio.

Aceptado: 19 de Junio.

Referencias bibliográficas

Fraser, Nancy. (Enero 2017). El fin del neoliberalismo progresista, Sin Permiso.
www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista

Walt, Stephen. M (28 de abril de 2020). Why Bernie will win in 2020. Responsible Statecraft.
<https://responsiblestatecraft.org/2020/04/28/why-bernie-will-win-in-2020/>

Warren. Elizabeth. (9 de junio, 2020). We must ensure safe, easy, and accessible voting before this happens across the country in November and disenfranchises millions of voters.
<https://twitter.com/ewarren/status/1270527476960198669?s=>

CORONAVIRUS, INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL ROL DE LOS ESTADOS: LECCIONES APRENDIDAS ANTE UN PROBLEMA MUNDIAL

**Coronavirus, regional integration and the role of States: lessons learned from a global
problem**

Mariano Nascone

Universidad de Buenos Aires-UNASUR



Director de Asuntos Sociales de la Secretaría General de UNASUR (Ecuador, 2015-2018); Jefe del Departamento de Políticas Regionales del Instituto Social del MERCOSUR (Paraguay, 2011-2015); Profesor de grado y posgrado. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM); Lic. en Trabajo Social (UBA); Autor y coautor de varias publicaciones.



Resumen || La pandemia del COVID-19 ha desatado una crisis planetaria que pone al descubierto las debilidades del orden mundial actual y de los mercados globales como garantes de la protección de las personas. Adicionalmente, y como consecuencia, se visibilizan las fragilidades en que se encuentran los países para afrontarlas (algunos con mayor magnitud) como así también los esfuerzos que deberán hacer para superarlas.

Palabras Claves || Crisis mundial - pandemia - Latinoamérica

Abstract || The COVID-19 pandemic has unleashed a planetary crisis that exposes the weaknesses of the current world order and global markets as guarantors of people's protection. In addition, and as a result, the fragility of countries to address them - some of greater magnitude - is visible, as well as the efforts they will have to make to overcome them.

Keywords || Global crisis - pandemic - Latin America



La pandemia del COVID-19 ha desatado una crisis planetaria que pone al descubierto las debilidades del orden mundial actual y de los mercados globales como garantes de la protección de las personas. Adicionalmente, y como consecuencia, se visibilizan las fragilidades en que se encuentran los países para afrontarlas -algunos con mayor magnitud- como así también los esfuerzos que deberán hacer para superarlas. Además de la inmediata atención a las víctimas, las pérdidas económicas, la recuperación de puestos de trabajo, los mayores niveles de pobreza y desigualdad entre otros efectos que la pandemia dejará en mundo aún globalizado, es importante advertir cuáles son algunas de las lecciones aprendidas que un fenómeno cómo este pone al descubierto.

Un tema que al menos hoy nadie se anima a cuestionar es la gravedad del debilitamiento de los sistemas públicos de salud, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Ante la desprotección de los mercados, las personas vuelven a acudir a los Estados en busca de protección. Aquel Estado que no mucho tiempo atrás fue conceptualizado como una traba al libre mercado y a la libertad de las personas, hoy se presenta como el único capaz de garantizar un poco de certidumbre y de – en palabras de la ex presidenta Cristina Kirchner- “ordenar la vida de las personas”. En definitiva, hoy nadie puede negar que es el sector público en su máxima expresión quien está salvando millones de vidas y procurando mitigar los afectos sobre los sectores vulnerados, lo que implica entre otros factores hacerse cargo también de la economía. Es

necesario afrontar el riesgo a que nos enfrentamos si no fortalecemos las capacidades de acción y coordinación entre los Estados para hacer frente a este, y otros desafíos a nivel mundial. Como producto del COVID 19 muchas personas están prestando más atención a lo que sucede en el mundo. Se observan en varios países Estados débiles y como agravante echados a la suerte de tener -o no- gobiernos a la altura de lo que las circunstancias requieren. Las posiciones de negación de la pandemia, por ejemplo en los gobiernos de Donald Trump en Estados Unidos como también de Jair Bolsonaro en Brasil, sin dudas evidencian el interés supremo en cuidar la economía por sobre sus ciudadanos, lo que no conduce a una solución sino todo lo contrario. Lejos de pretender en este artículo abonar al debate instalado por los poderes fácticos entre salud y economía, la prioridad hoy es cuidar a la población, y para ello, es indispensable fortalecer las capacidades de respuesta de los Estados ya que estamos hoy ante un problema mundial que no será resuelto de forma individual. Un fenómeno que traspasa fronteras, religiones y clases sociales. Quizás sea esta una oportunidad para constituir un punto de inflexión que permita reorientar ciertas acciones no sólo para superar esta crisis, sino para protegernos ante futuros fenómenos a escala mundial. También para repensar modelos de desarrollo más inclusivos capaces de revertir algunas de las deudas históricas de los países de América Latina como la pobreza, indigencia y desigualdad y -en esta nueva etapa- hacerlo de modo sostenible protegiendo al ambiente.



Otro elemento que se observa es que varios debates que no mucho tiempo atrás eran patrimonio sólo de algunos grupos progresistas, han ganado posición en la construcción de las agendas para el combate a la desigualdad estructural de nuestra región. Por ejemplo: la adopción de una renta básica universal, o mejor aún, la consolidación de un nuevo sistema de bienestar que la incluya pero no se agota en ella; la necesidad de lograr un sistema tributario progresivo y más justo en nuestra región ante el debate de quien paga los costos de la recuperación económica por la caída del PBI a nivel mundial; así como la importancia de abordar seriamente la agenda ambiental. Así podríamos seguir engrosando la lista. Quizás todo esto evidencie la necesidad de un “nuevo contrato social” como formulara la ex presidenta Cristina Kirchner, y retomara el actual presidente Alberto Fernández.

No obstante, es preciso advertir, que los mismos que instalan el debate entre economía y salud, también buscan hacerlo de sus agendas de ajuste y austeridad como salida de la recesión económica actual propiciando un neoliberalismo más salvaje – y autoritario- a escala mundial. Lejos estamos del fin del neoliberalismo pero también en un momento donde deberá “aggiornarse” en lo discursivo, algo que mal que nos pese ya demostró capacidad. Volviendo a las posturas contrarias que se disputan la hegemonía en este “nuevo orden mundial” es necesario advertir la existencia de un denominador común entre ambas: la necesidad de fortalecer a los Estados. Esto vale tanto para esquemas de gobierno al servicio de las grandes mayorías como también de los

grandes capitales concentrados, donde el caso de Estados Unidos y Brasil nos ofrecen un ejemplo. Dicho de otra manera, el fortalecimiento del rol del Estado no significa necesariamente que sea en beneficio de las grandes mayorías. Y el aparente “reflujo del neoliberalismo” no implica su disolución.

No se trata sólo de inventar algo nuevo sino de poner a funcionar lo existente

Un primer elemento para fortalecer nuestros Estados es reconocer que no podemos caer en el error de pretender una salida de la pandemia sin fortalecernos conjuntamente con nuestros países vecinos. Independientemente de la ideología que cada gobierno tenga, la integración de nuestros países de América Latina es una necesidad, un elemento indispensable para el desarrollo. Para ello, resulta clave recuperar el rol de los organismos de integración regional. No sólo queda demostrada su capacidad para coordinar posiciones en vistas a lograr mejores niveles de inserción de los países en el plano internacional, son fundamentales como mecanismos de defensa, prevención y rápida acción ante diversas problemáticas. En otras palabras, tenemos que entender que lo regional no reemplaza lo nacional sino que lo fortalece.

La coordinación entre países puede realizarse de muchas formas. Seguramente habrá que crear un esquema de integración y formas de relacionarnos que nos contenga a todos. No obstante, ganaremos tiempo si comenzamos por poner en



funcionamiento las estructuras ya creadas. Para el caso de Suramérica, sólo por poner un ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) contaba para el tratamiento de la agenda de salud con el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS). Un organismo de salud técnico - científico con capacidad para brindar asesoramiento permanente a los Ministros/as y Autoridades de Salud de países de Suramérica. Realizaba investigaciones, estudios, proyectos, y acciones en general sobre determinantes sociales de la salud, vigilancia epidemiológica, tecnologías sanitarias, entre otros. Los Estados encontraban en el espacio común la posibilidad de coordinar políticas, establecer cooperación horizontal y acordar posiciones para fortalecer sus sistemas públicos de salud. Asimismo, la UNASUR contaba con otras instituciones en su interior para coordinar mecanismos de defensa y tratamiento de temas de frontera; gestión de riesgos y desastres naturales, problemas de migración masiva, políticas de inclusión social y educativa, proyectos de infraestructura, entre muchos otros. No quedan dudas de la importancia de recuperar estos espacios para fortalecer las capacidades de respuesta de los Estados Nacionales a los desafíos actuales.

Lamentablemente su funcionamiento fue desarticulado por algunos gobiernos de la región argumentando que eran espacios donde abundaba lo ideológico y que eran costosos para los países. En su lugar, propusieron la creación de Prosur, una quimera de algunos gobiernos con una orientación ideológica "Pronorte" que hasta la fecha no ha comenzado a

funcionar, no integra a todos los países de Suramérica y excluye a algunos de estos desde su concepción. Como saldo, hoy no contamos con ningún espacio de coordinación para las políticas de salud a nivel regional que incluya a los doce países de toda Suramérica en igualdad de condiciones. Asimismo, las evidencias demuestran que los grandes problemas recientes en esta región como las migraciones masivas, inundaciones, terremotos, dengue, o los incendios en la Amazonía podrían haber sido articulados desde UNASUR. La no coordinación de respuestas entre los países en un espacio común debilitó la acción de los Estados, y en algunos casos, tensionó sus relaciones.

América Latina no puede seguir de espaldas a la necesidad de integrarnos. La Geopolítica está cambiando y necesitamos recuperar la capacidad de tener posicionamientos conjuntos como región por ejemplo ante los países que se disputan la hegemonía mundial en una aparente "guerra comercial" como China y Estados Unidos. De igual forma, ante otros bloques de integración regional como la Unión Europea donde por ejemplo la puesta en marcha de un *New Green Deal*, significaría una gran amenaza para la exportación de algunos de nuestros *commodities*.

Cabe aclarar, nobleza obliga, que la desintegración actual no es patrimonio sólo de nuestra región. La Unión Europea, por citar un ejemplo, no ha logrado acordar una política común para enfrentar el COVID 19. Adicionalmente, el sistema multilateral se encuentra debilitado. Los organismos internacionales tampoco estuvieron a la altura de las circunstancias evidenciando

una tenue capacidad de reacción y de articulación de políticas en el marco de la pandemia. Seguramente habrá que repensar también si los Objetivos de Desarrollo Sostenible que ya parecían inalcanzables deban ser revisados en la nueva coyuntura. Ello no implica rechazar el multilateralismo, sino todo lo contrario, es necesario repensarlos seriamente a la luz de los desafíos que la post pandemia y la “nueva normalidad” nos dejará. Seguramente las Naciones Unidas que fueron tan importantes post segunda guerra mundial tengan que redefinir su estructura e instituciones ante estos nuevos desafíos. Ello no significa pensar en su disolución, o la salida de los países como ha hecho Donald Trump con respecto a la Organización Mundial de la Salud. Valga este razonamiento para los organismos de integración regional en América Latina como UNASUR, CELAC, MERCOSUR, entre otros.

En conclusión, la conmoción mundial que genera el COVID 19 es una oportunidad inmejorable para repensar muchas cosas. Sin dudas, los grandes temas como salud, inclusión social, ambiente son patrimonio de la humanidad y no pueden regirse por las leyes del mercado ya que este es el gran ausente a la hora de brindar soluciones ante una pandemia como la actual. La mano invisible del mercado está siendo reemplazada por las manos visibles de los Estados. Es por esto que muchas voces comienzan a levantarse. En Suramérica ya son varios los países que anunciaron la suspensión del pago de sus deudas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para atender financieramente esta problemática desde el sector público.

También, en este contexto crítico, se está reclamando el levantamiento de los bloqueos ilegales contra los países tal como lo manifestara el presidente de Argentina Alberto Fernández en su intervención ante el G20 durante este año: “No podemos quedar pasivos frente a sanciones que suponen bloqueos económicos que sólo asfixian a los pueblos en medio de esta crisis humanitaria”, propiciando un diálogo global y la creación de un Pacto de solidaridad Global. Ello constituye, una clara apuesta por reforzar las relaciones entre los países en la búsqueda de un multilateralismo más solidario, contrarrestando la irrupción de nacionalismos del siglo XXI que apuestan a la desintegración regional y al unilateralismo.

Debemos reflexionar qué otras agendas es preciso fortalecer como políticas de Estado más allá de los ciclos de bonanza del capital o de casos de extrema gravedad como esta pandemia. La integración regional y el multilateralismo son parte de estas. En un mundo globalizado, la desintegración de nuestros países sólo conducirá a sistemas públicos, y en efecto, sociedades más vulnerables – y vulneradas- ante los desafíos que los nuevos tiempos nos imponen. En muchas ocasiones son las crisis las que generan las condiciones para un cambio de rumbo. Estamos ante una gran oportunidad en un mundo que ya no será el mismo. Es hora de poner en práctica las lecciones aprendidas que están a la vista. Depende de TODOS.

Recibido: 18 de mayo de 2020.

Aceptado: 2 de junio de 2020.

Necropolíticas do Governo Bolsonaro -Gênero, classe e raça no contexto da pandemia

Necropolitics of the Bolsonaro Government - Gender, class and race in the context of the pandemic

Jimena de Garay Hernández (UERJ/Brasil)

jime.degaray@gmail.com

Amanda Motta Castro (FURG/Brasil)

motta.amanda@terra.com.br

**Marcio
Rodrigo Vale Caetano
(UFPEL/Brasil)**

mrvcaetano@gmail.com



Marcio Caetano

Posdoctor en Currículo y Narrativas Audiovisuales (Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ). Graduado en Historia (UERJ), con maestría y doctorado en educación (Universidade Federal Fluminense). Docente en la Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Compose la Comunidad de Pensamiento Feminista Latinoamericano: El Telar.

Amanda Motta Castro

Profesora del Programa de Posgrado en Educación de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FURG) y docente del Departamento de Educación de la misma institución. Doctora en Educación (Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS). Maestra en Educación, Licenciada en Pedagogía. Compose la Comunidad de Pensamiento Feminista Latinoamericano: El Telar.

Jimena de Garay Hernández. Profesora del Instituto de Psicología de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doctora y maestra en Psicología Social por la misma universidad. Psicóloga por la Universidad Nacional Autónoma de México. Compose la Comunidad de Pensamiento Feminista Latinoamericano: El Telar.



Resumo || A execução da necropolítica ou a gestão da morte, pautada no capitalismo e o racismo representado no Governo Bolsonaro, tem afetado mais fortemente as pessoas negras, indígenas e empobrecidas. Com o sucateamento e saturação do sistema público de saúde e a falta de acesso aos serviços por parte de pessoas que moram em favelas ou em comunidades afastadas tem configurado um cenário de exploração e de extermínio da população empobrecida brasileira. Não obstante, as operações policiais que produzem o genocídio da população negra nas cidades e dos desmatamentos florestais promovidos pelos latifundiários, incentivado pelo Governo Bolsonaro, que têm levado a pandemia para as terras indígenas.

Palabras clave: Bolsonaro – Crisis humanitária –Brasil

Resumen || La ejecución de la necropolítica o el manejo de la muerte, basado en el capitalismo y el racismo representado en el Gobierno de Bolsonaro, ha afectado más fuertemente a los negros, indígenas y empobrecidos. Con el desguace y la saturación del sistema de salud pública y la falta de acceso a los servicios por parte de las personas que viven en barrios marginales o comunidades remotas, ha establecido un escenario de explotación y exterminio de la población brasileña empobrecida. Sin embargo, las operaciones policiales que producen el genocidio de la población negra en las ciudades y la deforestación forestal promovida por los terratenientes, alentada por el Gobierno de Bolsonaro, que han llevado la pandemia a las tierras indígenas.

Palabras clave: Bolsonaro - Crisis humanitaria –Brasil

Abstract || The execution of necropolitics or the management of death, based on capitalism and the racism represented in the Bolsonaro Government, has most strongly affected black, indigenous and impoverished people. With the scrapping and saturation of the public health system and the lack of access to services by people living in slums or remote communities, it has set up a scenario of exploitation and extermination of the impoverished Brazilian population. Nevertheless, the police operations that produce the genocide of the black population in the cities and the forest deforestation promoted by the landowners, encouraged by the Bolsonaro Government, which have brought the pandemic to the indigenous lands.

Keywords: Bolsonaro - Humanitarian crisis –Brazil

Necropolíticas do Governo Bolsonaro - Gênero, classe e raça no contexto da pandemia

No período em que protestos eram mobilizados e se espalhavam nas cidades estadunidenses em resposta a morte de um homem negro, o segurança George Floyd, por um policial branco, o filho negro de uma empregada doméstica morria ao cair de um prédio de luxo na cidade de Recife, capital do estado nordestino de Pernambuco.

No dia 02 de junho, Miguel da Silva, de 5 anos, negro e morador da periferia da região metropolitana de Recife, acompanhava a mãe, Dona Mirtes de Souza, no trabalho de empregada doméstica no apartamento do Prefeito de uma cidade próxima de Recife, o socialista Sérgio Hacker Corte Real, porque as creches estavam fechadas em decorrência das políticas de isolamento definidas por conta da pandemia de COVID-19.

Ao receber a ordem da Patroa, Sari Corte Real, Dona Mirtes, saiu para passear com o cachorro da família, deixando Miguel sob o cuidado da patroa, que na ocasião recebia em sua residência a manicure para cuidar de suas unhas. Começando a chorar, o menino Miguel entrou no elevador do prédio, no 5º andar, para buscar a mãe. Imagens do circuito de câmeras de segurança do prédio, divulgadas pela Polícia Civil de Pernambuco, dão conta de mostrar o momento em que a patroa conversa com o menino Miguel no elevador e parece apertar um dos botões. Segundo as

investigações em curso, o menino foi até o 9º andar onde escalou uma grade na área dos aparelhos de ar-condicionado buscando sair do prédio para buscar a mãe. Mirtes, que estava na parte de baixo do prédio, passou na portaria para pegar encomendas e ouviu dizer que alguém havia acabado de cair. Ao chegar ao local, Mirtes se conta que se tratava de Miguel, o seu filho.

Respirando com certa dificuldade, o menino foi levado pela mãe e a patroa para o Hospital da cidade após um vizinho médico informar da urgência dos tratamentos específicos. Mesmo com a mobilização, Miguel não resistiu e faleceu. Em seu velório, Mirtes, ainda sem saber como foi que seu filho foi parar no 9º andar do prédio de onde caiu, foi confortada pela patroa e seu marido.

Mesmo com ampla repercussão do caso na mídia, a polícia não divulgou a identidade da família onde a criança havia caído do prédio. O argumento central era que se tratava de uma pessoa pública e importante do estado. Semelhante à Polícia, Mirtes manteve em segredo durante três dias a identidade de seus patrões à imprensa até que teve acesso as imagens da câmera de segurança que mostravam a patroa deixando o seu filho sozinho no elevador em direção ao 9º andar. Coube a ela e não à polícia, a revelação das identidades da família que a empregava.

Após as investigações iniciais, Sari foi presa em flagrante suspeita de homicídio

culposo, quando o crime não é considerado intencional. Neste caso, mesmo com a patroa deixando a criança de cinco anos sozinha no elevador e apertando o botão do 9º andar, a polícia considerou que a patroa agiu com negligência e não teve a intenção de produzir nenhum dano ao garoto. Após pagar a fiança de R\$ 20 mil reais (cerca de 4 mil dólares), a patroa foi solta e deverá responder à acusação pelo caso em liberdade.

Este caso provocou uma enorme indignação em uma parcela da população brasileira, incluindo os movimentos alinhados aos Direitos Humanos, por vários motivos. Primeiramente, o fato de Mirtes estar sendo solicitada no trabalho, quebrando as medidas de isolamento social em decorrência do COVID-19, pois seu emprego, assim como o da manicure que fazia as unhas de Sarí, não era considerado essencial, embora fosse seu direito moral continuar sendo remunerada. Frente às acusações sociais, Mirtes, que chorava a morte do filho, se viu obrigada a responder as indagações que questionavam os motivos que a levaram a estar com seu filho no trabalho.

Apesar da suposta solidariedade expressada pelo pedido de desculpas da patroa, registrado em um vídeo após ampla repercussão das imagens que a denunciavam, este caso, mais uma vez, demonstrou a maneira trágica e escancarada da exploração econômica e do racismo, elitismo, negligência, falta de sensibilidade e descaso com a vida das pessoas consideradas em situação subalternidade, elementos que têm se recrudescido no Brasil durante a pandemia do COVID-19.

A situação de Miguel não vem sendo, infelizmente, um caso isolado. Ela espelha a forma com a população da periferia vem sendo tratada em meio as consequências da pandemia. Apesar dos discursos sanitaristas indicarem que as mortes por COVID-19 não possuem “filtros” ou critérios, são as pessoas que vivem em territórios da periferia, das classes populares e negras que vêm se desenhando nos últimos índices de óbitos no país. É nítida a distinção entre quem está morrendo pela doença ou por seus efeitos socioeconômicos e quem está conseguindo de alguma forma preservar a saúde e a vida sem grandes prejuízos.

Vemos na história de Miguel e de tantas outras pessoas vítimas diretas ou indiretas da COVID-19 que a pandemia no Brasil tem marcas precisas de sua letalidade. São as pessoas pobres e negras, residentes nas periferias das cidades que estão morrendo com as omissões do Governo Bolsonaro. O racismo de Estado comparece com suas políticas sem nenhum pudor, lamento ou luto.

Bolsonaro, ao estampar a COVID-19 em populações específicas (idosos, obesos e portadores de doenças crônicas), ao invés de aceitar a presença de comportamentos econômicos e sociais responsáveis à transmissão, estimula a demora em promover políticas públicas capazes de prevenir o contágio e de dar assistência às pessoas infectadas. A necropolítica do Governo Bolsonaro tem resultado na morte de milhares de pessoas brasileiras quase todas pretas, pobres, velhas... escarnecidas.

A execução da necropolítica ou a gestão da morte, pautada no capitalismo e o

racismo representado no Governo Bolsonaro, tem afetado mais fortemente as pessoas negras, indígenas e empobrecidas. Com o sucateamento e saturação do sistema público de saúde e a falta de acesso aos serviços por parte de pessoas que moram em favelas ou em comunidades afastadas tem configurado um cenário de exploração e de extermínio da população empobrecida brasileira. Não obstante, as operações policiais que produzem o genocídio da população negra nas cidades e dos desmatamentos florestais promovidos pelos latifundiários, incentivados pelo Governo Bolsonaro, que têm levado a pandemia para as terras indígenas. Nesse sentido, e até encorajadas pelo movimento internacional produzido a partir do assassinato de George Floyd, as pautas e reivindicações dos movimentos negros e de favela têm encontrado força tanto nas redes sociais quanto nos veículos midiáticos e ruas das grandes cidades brasileiras. No dia 07 de junho, com os cuidados para evitar contágios, inúmeras manifestações ocorreram no

país denunciando as atrocidades vividas pelo Governo Bolsonaro.

Para enfrentar a política da negação do direito à vida do governo Bolsonaro e superar o COVID-19 dependemos da construção de respostas balizadas nos direitos humanos e na ética do direito à vida para todos e todas e, para isso não nos parece possível permanecer nas políticas devastas e nefastas do capital que matam e culpabilizam o morto pela morte no Brasil.

A pandemia nos ensina a importância das redes de amizades, solidariedades e de lutas pela democracia, nos lembrando que para vencê-la é fundamental o investimento na dignidade humana e, sobretudo, na produção de políticas públicas capazes de fortalecer a produção científica e as vitórias conquistadas pelo povo, a exemplo dos princípios democráticos tão caros ao Brasil.

Recibido: 25 de Junio de 2020.

Aceptado: 30 de Junio de 2020.



LA IMPORTANCIA DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS EN CLAVE FEMINISTA

The importance of statistical data in a feminist key

Jeli Edith Camacho Becerra

Secretaria de las Mujeres. Ciudad de México
jeli.camachob2020@gmail.com



Jeli Edith Camacho Becerra es Economista feminista, Especialista en Divulgación de la Economía por el Museo Interactivo de Economía y Maestra en Metodología de la Ciencia por el IPN, colaboró durante 6 años en diversas áreas del INEGI, ha impartido diversos cursos de posgrado y licenciatura en Universidades Nacionales y de América Latina, cuenta con diversas publicaciones en materia de estadísticas con perspectiva de género, brechas digitales y economía feminista, desde 2015 pertenece a la red de investigación El Telar Comunidad Feminista de Pensamiento Latinoamericano con sede en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y la Red de Investigación en diferencias de Género en la Educación Superior Iberoamericana de la Universidad de Alicante, participó como locutora de radio durante 2011 y 2015; actualmente es responsable del área de Evaluación y Estadísticas de Género en la Dirección General de Igualdad Sustantiva de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.



Resumen || Durante más de 20 años en México las mujeres desde los movimientos feministas, la academia y los espacios de producción estadística, han colocado y potenciado la importancia tomar decisiones con datos estadísticos en clave feminista y no es menor ante la crisis por el virus SARS-COV-2, que se instala en lo más profundo de nuestras relaciones cotidianas y nos invita a representar y tomar acciones de forma justa y así transitar del dato estadístico en clave feminista a la acción política es indispensable.

Palabras clave: feminismo – estadísticas en México – CoVid-2

Abstract || For more than 20 years in Mexico, women from feminist movements, academia and statistical production spaces, have placed and enhanced the importance of making decisions with statistical data in feminist key and is no less in the face of the crisis by the SARS-COV-2 virus, which is installed deep in our daily relationships and invites us to represent and take action in a fair way and thus move from the statistical data in feminist key to action policy is indispensable.

Keywords || feminism – statistics in Mexico – CoVid-2

“La precarización de la existencia como creciente incertidumbre vital y cotidiana es un proceso que se entrecruza con las transformaciones en las formas del trabajo y en la organización del sistema de producción que se recogen en la noción de feminización del trabajo”.

Precarias a la deriva, 2006, p.107.

Durante más de 20 años en México las mujeres desde los movimientos feministas, la academia y los espacios de producción estadística, han colocado y potenciado la importancia tomar decisiones con datos estadísticos en clave feminista y no es menor ante la crisis por el virus SARS-COV-2, que se instala en lo más profundo de nuestras relaciones cotidianas y nos invita a representar y tomar acciones de forma justa para las mujeres que contribuyen con el 17.7% del PIB.

Por lo que, ante la limitación de los diagnósticos actuales sobre la COVID19, presento breves pistas metodológicas sobre la importancia de los datos estadísticos en clave feminista, como una herramienta que potencie nuestras demandas de sociedades más justas en medio de una contingencia sanitaria de largo plazo.

El marco teórico desde el que se sustentan los desarrollos conceptuales y metodológicos de los datos estadísticos a los que hacemos referencia, devienen de la corriente de pensamiento de la economía feminista, pues sin los cuestionamientos sobre el trabajo, la valoración del trabajo en los hogares y de cuidados no remunerados, los usos del tiempo, así como la condición y posición

de las mujeres en los trabajos, no tendrían el mismo sentido pues responden a las demandas y agendas feministas desde nuestros territorios; con ello diversos instrumentos estadísticos como las Encuestas Nacionales de los Ingresos Gasto de los Hogares, las Encuestas Nacionales de Empleo, Encuestas sobre Uso del Tiempo y las Cuentas Satélite de Trabajo no remunerado de los hogares en México, cobran relevancia ante la evidente crisis de cuidados que precedió a la actual crisis por el virus SARS-COV-2.

Así transitar del dato estadístico en clave feminista a la acción política es indispensable, por lo que es necesario considerar lo que señalan Machado y Gómez a propósito de la explicación estadística:

La revuelta epistemológica comienza desde asumir que el registro final de una serie de mediciones no es un resultado absoluto, sino llegar a una representación, a un enunciado o concepto teórico con el cual corroborar una teoría para avanzar nuevos conocimientos en el área particular de la investigación (2004, p.223)

La importancia de los datos estadísticos en clave feminista reside en el reconocimiento de los aportes de las mujeres en las áreas del conocimiento como: la estadística, las matemáticas, la actuarial, la economía, la geografía y aquellas que se atreven a crear nuevos paradigmas en el conocimiento y contribuir a cerrar brechas de desigualdad estructurales. En México a

pesar de la tradición de 20 años en la producción de datos estadísticos desagregada por sexo, son muy pocos los análisis y narrativas sobre los impactos diferenciados entre las distintas poblaciones prioritarias como infancias, pueblos indígenas, mujeres diversas, mujeres afromexicanas derivados de la COVID19 y entonces al análisis estadístico le hacen falta unas claves feministas, que logren modelizar realidades más justas y equitativas.

Es por ello por lo que, con el propósito de provocar nuevos hábitos de investigación, que dialoguen con los datos estadísticos de las distintas poblaciones, a modo de guía describo algunas claves feministas que nos permitirán tejer rutas que contribuyan a la acción política en situación de contingencia sanitaria y que puede prevenir que se profundicen las desigualdades desde los análisis de datos estadísticos:

- Es necesario reconocer cuales son las fuentes de información estadística como: censos, encuestas y registros administrativos además de estudios etnográficos, estudios de caso que presentan los niveles mínimos de desagregación para hacer análisis feminista como: sexo, grupo de edad, grupo poblacional, municipio, localidad.
- Seleccionar datos estadísticos desagregados por sexo, grupo de edad, condición de dependencia, municipio por temática a desarrollar es indispensable para mostrar condición y posición de las personas respecto a brechas de desigualdad que ya existen nos ayudara a pensar en posibles escenarios pueden

profundizarlas ante la contingencia sanitaria.

- Identificar la periodicidad de las fuentes de información pues con ello sabremos si los datos estadísticos, son pertinentes para explicar los impactos en el corto o largo plazo.
- Visibilizar la falta de datos en los casos en los que existan brechas estructurales y potenciar las investigaciones académicas, de organizaciones de la sociedad civil, para identificar soluciones en el corto plazo.
- La presentación de los resultados debe ser con lenguaje no sexista y accesible en un sentido de reconocimiento a la pluralidad poblacional.

Finalmente es indispensable recordar que el análisis de los datos en clave feminista pone en el centro la vida y, por lo tanto, la selección de las variables dependerá de la subjetividad de quien las elige y para evitar sesgos de género y profundización de brechas de desigualdad es indispensable preguntarnos ¿Quiénes elaboran las preguntas de los cuestionarios de las encuestas, censos y registros administrativos? ¿Qué fuentes de información estadística existen que den cuenta de la condición, posición y situación de las personas? ¿Qué pregunta política es relevante responder con el conjunto de datos que he seleccionado?

Recibido: 30 de Mayo de 2020.

Aceptado: 5 de Junio de 2020.



Referencias bibliográficas

Machado Franklin y Gómez Wilma (2004), "Hacia la epistemología de la explicación estadística", en Revista de Ciencias de la Educación, Vol.26, No 2, pp. 213-224.

Precarias a la deriva, (2006), "Precarización de la existencia y huelga de cuidados" en Durán María Ángeles, Estudios sobre género y economía, Madrid España, Akal Ediciones, pp.104-134.



UN PASILLO SOLITARIO: CUERPOS QUE PAREN, CUERPOS DE CONTROL

A lonely corridor: bodies bear child, bodies of control

Estefanía Nosti

Universidad Nacional de Córdoba
estefanianosti@gmail.com



Estefanía Nosti es Licenciada en Comunicación Social. Coordinadora de comunicación digital y redactora SEO en distintos medios de comunicación de Córdoba. Se especializa como redactora y periodista gráfica. Actualmente trabaja como redactora Web/SEO, content manager y columnista en Hoy Día Córdoba.



Resumen || La institución médica entiende al nacimiento como un acto de supervivencia. Para asegurar cumplir con su promesa de la disminución de la mortalidad materno-infantil (aquella que ha posibilitado la gran migración de los partos domiciliarios a las instituciones), ha convertido al parto en un proceso sistemático y mecánico. El artículo hace referencia que a través del capitalismo la producción de mercancías se separó de la reproducción de la vida, que fue feminizada e invisibilizada.

Palabras clave: maternidad – mecanización del nacimiento – feminismo - Capitalismo

Abstract || The medical institution understands birth as an act of survival. To ensure that it fulfills its promise of the reduction of maternal and child mortality (the one that has enabled the large migration of home births to institutions), it has made childbirth a systematic and mechanical process. The article refers that through capitalism the production of goods was separated from the reproduction of life, which was feminized and invisibilized.

Keywords || maternity – mechanization of birth – feminism - Capitalism



Hace no mucho tiempo que mi primer recuerdo de cuando devine en madre da vueltas por mi mente. Muchos acontecimientos, cuanto más se alejan de su momento originario, más se resignifican. A veces se transforman en otras figuras con distinto peso, distinto sabor y distinto tipo de pelo. Pero prevalecen de alguna manera en nuestra psiquis buscando la forma de manifestarse.

Apenas terminé de dar a luz, mi cuerpo quedó expuesto, colgado en una camilla fría y resbaladiza. Mi vagina quedó abierta, por el dolor y por la imposibilidad de buscar cobijo entre mis piernas, cada una colgada de un soporte de hierro distinto. Con mi brazo agobiado sostenía todo el peso de mi cuerpo, un cuerpo agotado de más de 28 horas de trabajo de parto y de tener que empujar sistemáticamente para hacer nacer un ser desde su interior. Un grupo de desconocidos se llevó a mi bebé recién llegado a la vida, no me dijeron dónde ni por qué, solamente lo llevaron, completamente seguros de poder decidir por encima de mi deseo. En ese momento solo podía pensar en descansar y en asegurarme que todo estuviera en orden, necesitaba de información, de resguardo, de un ser aliado que viniera a buscarme al recordar que en una sala vacía de una clínica, había una persona recién nacida al mundo como madre.

Hace algunos días atrás, este recuerdo volvió a cobrar vida, cuando una amiga fue dejada sola en un pasillo frío de una clínica después de parir. Con la misma incertidumbre, con el temor de no saber si su hijo estaba a salvo, sola y sin información, en un momento de extrema vulnerabilidad ¿Es que acaso los cuerpos después de parir se tornan desechables?

La mecanización del nacimiento

La institución médica entiende al nacimiento como un acto de supervivencia. Para asegurar cumplir con su promesa de la disminución de la mortalidad materno-infantil (aquella que ha posibilitado la gran migración de los partos domiciliarios a las instituciones), ha convertido al parto en un proceso sistemático y mecánico. A los cuerpos que paren se los ha relegado a un lugar de disfuncionalidad, aparentemente necesitados de intervención quirúrgica casi en la totalidad de los casos. Da cuenta de esto la alarmante cifra de cesáreas que registra nuestro país: de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud se estima que en Argentina un 75% de los nacimientos se realizan por cesáreas injustificadas, siendo las tasas de cesáreas de las clínicas privadas ampliamente superiores a la de los hospitales públicos. Se calcula que en



América un 39% de los nacimientos se producen por cesárea, aunque esta cifra podría ser mayor dado que en muchos países no se contemplan las cifras del sector privado.

De acuerdo a la Declaración de la Organización Mundial de la Salud sobre la tasa de cesáreas (2015), los nacimientos por cesáreas deberían oscilar entre un 10% y un 15%, ante verdaderos casos de riesgo de morbilidad materna y perinatal. Sin embargo, este índice se encuentra en discusión, dado que se considera de todas maneras elevado.

Las cesáreas no dejan de ser una intervención quirúrgica, que como contraparte pueden ocasionar complicaciones y discapacidades significativas, e incluso la muerte, especialmente en aquellos lugares que carecen de instalaciones o de recursos para realizar cirugías de forma segura. Por otra parte, representan un gasto significativo para los sistemas sanitarios, ya de por sí sobrecargados y debilitados. Pero por sobre todo, la cesárea como norma coloca a las personas gestantes en un rol de incapacidad sobre su propio cuerpo, violentando y vulnerando sus derechos a parir.

El control sobre la esfera de la reproducción

Los cuerpos que gestan se han ido moldeando en el imaginario social como incapaces de concretar el acto de dar a luz. El auge de la figura del obstetra (en su amplia mayoría conformado por sujetos masculinos), ha ido quitando progresivamente el protagonismo a las parturientas, principalmente tras la consolidación de la institucionalización del parto, luego de la Segunda Guerra Mundial. Este proceso ha permitido un auténtico control sobre la reproducción humana. Sus consecuencias son tan profundas que se ha naturalizado la concepción de los partos como potencialmente fallidos desde el inicio, incluso los partos de bajo riesgo, lo cual se contradice con siglos de reproducción humana no institucionalizada.

Como sostiene la historiadora y escritora feminista Silvia Federici, “en la sociedad capitalista, el cuerpo es para las mujeres lo que la fábrica es para los trabajadores asalariados varones: el principal terreno de su explotación y resistencia, en la misma medida en que el cuerpo femenino ha sido apropiado por el Estado y los hombres, forzado a funcionar como un medio para la reproducción y la acumulación del trabajo”.

En su libro “Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación primitiva”,

Federici analiza los acontecimientos históricos, que desde el feudalismo en adelante, llevaron a la instauración de una división social que relegó a la esfera de la producción a los hombres y a la esfera de la reproducción a las mujeres.

Durante el feudalismo las relaciones sociales no se encontraban tan marcadas por una división de género. Tanto hombres como mujeres se ocupaban de las tareas de producción y reproducción de manera más equitativa. Existía una noción sobre la pertenencia a la comunidad, el trabajo colaborativo y la conexión con la naturaleza. El advenimiento del capitalismo transformó las relaciones sociales de tal manera que el campesinado fue expulsado de la tierra para transformarse en mano de obra asalariada. Esto modificó las relaciones de producción, pero también las jerarquías sexuales y las relaciones de reproducción.

A través del capitalismo la producción de mercancías se separó de la reproducción de la vida, que fue feminizada e invisibilizada. La producción fue consolidada como una esfera en la cual la fuerza de trabajo debía ser remunerada, no así la esfera de la reproducción. De esta manera, las mujeres fueron relegadas a ocupar un rol social por el cual no recibían

remuneración, por lo que su supervivencia pasó a depender de la unión con un hombre. Esto produjo un cambio sustancial en la posición social de la mujer y el proceso de reproducción pasó a ser desvalorizado y violentado.

Cuerpos gestantes, cuerpos que paren

Los cuerpos gestantes han sido configurados históricamente como cuerpos de control. Con el advenimiento del capitalismo las relaciones sociales se modificaron sustancialmente, relegando a las mujeres a roles reproductivos y de cuidado, tareas no remuneradas ni reconocidas como la base de la acumulación capitalista. Sin embargo, durante siglos, las mujeres parieron acompañadas de otras mujeres más experimentadas, que eran parte de su comunidad, como parteras y comadronas. Hasta el periodo clásico y medieval, los médicos solamente intervenían en los partos ante casos excepcionales, por lo que todavía las mujeres disponían de cierto control sobre los procesos de parir.

Durante el siglo XVII, con la tecnificación de la asistencia en el nacimiento, los cirujanos pasaron a formar parte de los procesos de parto. Posteriormente, durante la Revolución



Industrial del siglo XIX, el parto fue medicalizado e intervenido con medicamentos y recursos tecnológicos. A partir del siglo XX, con la institucionalización de los partos se instauró la obligatoriedad de parir en instituciones, por lo que su control pasó a ser total.

Los cuerpos que paren y gestan han sido sistemáticamente relegados a un lugar secundario, sometidos al control y la intervención. Esta intervención ha operado tanto a nivel institucional como estatal, enmarcado en un sistema

de dominación masculino y patriarcal, impulsado desde los orígenes del sistema de producción capitalista en adelante. Resulta urgente llevar a cabo una revisión de la esfera de la reproducción, donde la gestación, el parto y la maternidad sean revalorizados y respetados, y los cuerpos que gestan y paren puedan tener la posibilidad de elegir, decidir y de llevar a cabo estas vivencias desde un lugar protagónico.

Recibido: 30 de junio de 2020.
Aceptado: 5 de julio de 2020.

Referencias bibliográficas

Declaración de la OMS sobre tasas de cesárea:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/161444/WHO_RHR_15.02_spa.pdf;jsessionid=9E9B

Mariela G. Macías Intriago, Javier I. Haro Alvarado, Felicita E. Piloso Gómez, Gabriela L. Galarza Soledispa, María del Carmen Quishpe Molina, Brenda N. Triviño Vera (2018). "Importancia y beneficios del parto humanizado". Macías Intriago et al. Versión digital: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560206>

Organización Panamericana de la Salud. "La cesárea solo debería realizarse cuando es medicamento necesaria", Organización Panamericana de la salud. Versión digital:

https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10646:2015-la-cesarea-solo-deberia-realizarse-cuando-es-medicamente-necesaria&Itemid=1926&lang=es

C803B8D5E4A43670B2964DA5178F?sequence=1

Federici, Silvia. (2004). "Calibán y la bruja: mujeres, cuerpos y acumulación primitiva". Ed.: Traficantes de Sueños



CRITICAS



RELACIONES INTERNACIONALES: TEORÍAS Y DEBATES

International relations: theories and debates

Rodrigo Bruera

Universidad Nacional de Córdoba
rodrigo.bruera@mi.unc.edu.ar



Rodrigo Bruera es Licenciado en Comunicación Social egresado de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UNC, y actualmente está realizando su tesis de Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Su proyecto de investigación Miedo y medios: Venezuela y Estados Unidos en la cultura del miedo (2002-2018) es financiado, en el período 2020/2021, con una Beca de Maestría por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SeCyT) de la UNC.



Resumen || El artículo ofrece una reseña sobre la primera edición del libro *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Coordinado por Elsa Llenderozas y editado por Eudeba (336 p., ISBN 978-950-23-2153-0) en mayo de 2013. Se destacan los aspectos más relevantes de esta compilación de 10 textos escritos por docentes e investigadores especialistas en teorías y debates de las Relaciones Internacionales.

Palabras Claves || Estudios Internacionales – Aportes teóricos – Relaciones Internacionales - Debates de Relaciones Internacionales

Abstract || The article provides a review of the first edition of the book *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Coordinated by Elsa Llenderozas and edited by Eudeba (336 p., ISBN 978-950-23-2153-0) in May 2013. The most relevant aspects of this compilation of 10 texts written by teachers and researchers specialized in theories and debates of International Relations are highlighted.

Keywords || International Studies - Theoretical contributions - International Relations - International Relations debates

Reseña

El presente texto ofrece una reseña del libro coordinado por la Mgter. Elsa Llenderrozas denominado *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, editado por Eudeba en 2013. Llenderrozas es politóloga de formación pero, además de contar con dos Maestrías vinculadas a las relaciones internacionales y económicas, se desempeña como docente en el ámbito universitario. Tal vez este último puede ser el motivo por el cual todos los textos incluidos en la compilación tienen una impronta marcadamente pedagógica, por lo que parecieran estar destinados no solo a estudiantes sino también a un público académico más amplio, con interés en acceder a herramientas conceptuales para entender la realidad política internacional.

El resto de las y los profesionales que escriben capítulos en este libro también tienen formación en el ámbito de los estudios internacionales y en la docencia; en su mayoría se desempeñan en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y son investigadores del proyecto que dio origen al libro, llamado *Teorías y aproximaciones conceptuales de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, dirigido por Llenderrozas.

La compilación de Elsa Llenderrozas consta de un total de 10 capítulos, divididos en tres partes. En la primera, se incluyen cuatro capítulos escritos por Alejandro Rascován, Eduardo Diez, Emanuel Porcelli y Mariela Cuadro. La segunda consta de tres textos de Juan Battaleme, Daniela Perrotta y uno escrito entre Llenderrozas y Micaela Finkielstoy. La tercera y última parte

incluye tres textos de Mariana Souto Zabaleta, Damián Szvalb y Luciano Anzelini.

Dado que la bibliografía sobre teorías de las Relaciones Internacionales recién llega, traducida al español, a comienzos de la década de 1980 con el predominio de los enfoques clásicos o del considerado *mainstream*, desde la Introducción se adelanta que el objetivo central del libro es “(...) describir y analizar otras corrientes y enfoques que o bien han ocupado un lugar secundario frente a la posición dominante de algunas escuelas (...), o bien son aproximaciones comparativamente más recientes, que han ido ganando terreno dentro de la disciplina”. Y esto se reafirma en la primera parte de las tres que componen esta compilación, donde se presentan los orígenes, conceptos, principales referentes y los debates en torno a esos enfoques que históricamente ocuparon un lugar secundario, tales como las teorías críticas, el constructivismo o el posestructuralismo. Estos enfoques sobre la disciplina han crecido exponencialmente en tiempos recientes y resultan de utilidad como sistematización de los enfoques reflectivistas, surgidos del cuarto debate de las teorías de las relaciones internacionales.

El principal atractivo de la segunda parte del libro es que se mete de lleno con ciertos temas clave de la política internacional actual y que pueden considerarse subdisciplinas de los estudios internacionalistas: la seguridad internacional, la política exterior y la integración regional. En los tres tópicos se parte de caracterizar a los enfoques racionalistas que dieron origen a su

estudio, para luego poner en tensión algunos de sus preceptos desde posiciones más críticas; todo esto sin dejar de lado los debates en torno a la posibilidad o no de lograr aportes teórico-metodológicos acordes a los diversos objetos de estudio.

En la tercera y última parte, las discusiones de los textos presentados ya no confluyen en debates contrapuestos entre enfoques racionalistas y reflectivistas sino que abordan temáticas actuales con propuestas concretas para su estudio. Por caso, el primero de los textos plantea una mirada constructivista sobre la discusión entre regímenes internacionales y gobernanza global; un segundo texto propone un análisis pormenorizado sobre el impacto que tuvo el terrorismo internacional a partir del 11-S en relación a los conceptos de seguridad y democracia; mientras que un tercer texto aborda la concepción de autonomía de los considerados Estados medianos, particularizando en el caso argentino.

El compendio de capítulos que incluye este libro se ha convertido, sin lugar a dudas, en un material bibliográfico de consulta permanente para estudiantes, docentes, investigadores y especialistas no solo en estudios internacionales sino también en otras ramas de las ciencias políticas y sociales. El abordaje de las temáticas y discusiones sobre aspectos internacionalistas mantiene una actualidad que resulta sorprendente a pesar de haber pasado ya varios años desde su publicación. Tal vez el esfuerzo de sus autores en priorizar aquellos enfoques que históricamente fueron invisibilizados o, al menos, no considerados por los sectores de poder

que conforman el *mainstream* de las teorías de las relaciones internacionales es el valor más destacable de esta obra. No solo no esquiva los debates teórico-conceptuales de la disciplina, sino que también promueve y estimula el abordaje de objetos de estudio desde perspectivas críticas –en contraposición con las teorías de resolución de problemas– que permiten analizarlos de manera más integral, es decir, no tomando a las relaciones sociales y a las instituciones como dadas sino más bien cuestionándolas, preguntándoles si están en proceso de cambio y de qué manera (Cox, 2014).

Recibido: 15 de Mayo de 2020.
Aceptado: 2 de Junio de 2020.

Referencias bibliográficas

Cox, Robert. W. (2014). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 24 (octubre 2013-enero 2014), 129-162.

Llenderozas, E. (2013) (coord.). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.



“EL PROBLEMA DE MARRUECOS” DE CARLOS DE BARAIBAR. INTRODUCCIÓN DE JUAN JOSÉ VAGNI

"The problem of Morocco" by Carlos De Baraibar. Introduction by Juan José Vagni

Maximiliano David König

Universidad Nacional de Córdoba.

Centro de Estudios Avanzados. Facultad de Ciencias Sociales.

maximiliano.konig@unc.edu.ar



Maximiliano David König es Licenciado en Comunicación Social por parte de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Nacional de Córdoba y Magister en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente se desempeña como Secretario de Redacción en la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la FCS donde edita y gestiona la revista digital "Breviario en Relaciones Internacionales". Asimismo, se desempeña como becario de investigación por parte del programa de Becas para jóvenes internacionalista por parte de la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales de la Provincia de Córdoba.



Resumen || El artículo se compone de una breve reseña sobre la detallada biografía de Carlos de Baraibar y Espondabu quien fue un periodista y político español que desarrollo su actividad política en el nacionalismo vasco para luego convertirse al socialismo, ampliamente desarrollada por el investigador del CONICET Juan José Vagni, y por el otro lado el desarrollo del libro sobre el problema de Marruecos. En el trayecto del libro, el autor busca explicar a la audiencia de habla hispana acerca del problema de un pueblo colonizado bajo un imperialismo, en este caso dual, español y francés. Es en este contexto, que el libro de Baraibar se constituye en un ejemplo de lucha de descolonización en países todavía colonizados.

Palabras Claves || Estudios Internacionales - Diplomacia marroquí - Relaciones Internacionales -

Abstract || The article consists of a brief overview of the detailed biography of Carlos de Baraibar and Espondabu who was a Spanish journalist and politician who developed his political activity in Basque nationalism and then converted to socialism, widely developed by CONICET researcher Juan José Vagni, and on the other hand the development of the book on the problem of Morocco. In the journey of the book, the author seeks to explain to the Spanish-speaking audience about the problem of a people colonized under an imperialism, in this case dual, Spanish and French. It is in this context that Baraibar's book is an example of a struggle of decolonization in countries still colonized.

Keywords International Studies - Moroccan Diplomacy - International Relations -

“El problema de Marruecos” de Carlos De Baraibar. Introducción de Juan José Vagni

El libro se divide en una extensa y detallada biografía del autor, Carlos de Baraibar y Espondabu quien fue un periodista y político español que desarrollo su actividad política en el nacionalismo vasco para luego convertirse al socialismo, ampliamente desarrollada por el investigador del CONICET Juan José Vagni, y por el otro lado el desarrollo del libro sobre el problema de Marruecos. En el trayecto del libro, el autor busca explicar a la audiencia de habla hispana acerca del problema de un pueblo colonizado bajo un imperialismo, en este caso dual, español y francés. Es en este contexto, que el libro de Baraibar se constituye en un ejemplo de lucha de descolonización en países todavía colonizados.

Carlos de Baraibar y Espondabu fue una figura singular de la política y del periodismo español del siglo XX. Su interés por Marruecos y por el norte de África se mantenía en un contexto de luchas por liberación y la conformación de estados nuevos en el Tercer Mundo, lo que lo llevó a tener estrechas relaciones con figuras del nacionalismo marroquí.

En el comienzo de su trayectoria política durante la guerra civil en 1937

se vinculó con Francisco Largo Caballero quien fuera un sindicalista y político marxista español, histórico dirigente del Partido Socialista Obrero Español y la Unión General de Trabajadores, le delegó a De Baraibar la misión fallida de organizar una revuelta de las cabilas marroquíes en el Protectorado español.

La vinculación de Baraibar con el Protectorado y con el movimiento nacionalista marroquí, Vagni la ubica en 1934, bajo el segundo gobierno de Alejandro Lerroux, donde es enviado a investigar la gestación de un posible golpe militar desde la Zona española. También llevo a cabo una misión en 1937 con el fin de sublevar las cabilas contra las autoridades franquistas.

Luego de finalizada la Guerra Civil española en 1939, se exilia en Chile donde comienza colaborando con los diarios *La Voz* y *El Mercurio* de Santiago de Chile y de la revista *Timón* de Buenos Aires. También impartió conferencias en países de Europa, África y América como especialista en política internacional. Ya en 1954, fue delegado en Chile de la organización anticomunista Congreso por la Libertad de la Cultura.

Durante su exilio en Chile, ya finalizada la Guerra Civil Española fue perseguido por el nuevo régimen franquista, trabajó como redactor del diario *El Mercurio* sosteniendo al mismo tiempo

relaciones estrechas con múltiples instituciones del exilio español y con las de la diáspora árabe.

Ya en la década del 50', Baraibar se convirtió en uno de los activistas anticomunistas más importantes del Cono Sur a través de la representación del Congreso de la Libertad de la Cultura en Chile, ente surgido en Berlín en 1950 como oposición al Consejo Mundial por la Paz allegado al gobierno ruso. Ya en el final de su carrera, en 1971 retorna a Europa donde comienza a colaborar con el periódico *Informaciones*.

Estos vaivenes en su participación política son puestos en vacilación por Vagni ya que sus actuaciones en España como en su exilio en Chile, así como en sus variados viajes a Europa como conferencista. Las revelaciones en torno a las conexiones del Congreso para la Libertad de la Cultura con el gobierno estadounidense a mediados de la década del 70', la imagen de Baraibar en círculos intelectuales en Chile comienza a deteriorarse. Desde las páginas de *Mundo Árabe*, comenzaron a criticarlo sobre sus artículos sobre la actualidad del conflicto árabe en Oriente.

Con respecto a Marruecos, Baraibar intentó con el libro a "brindar a los hispanoamericanos una base de conocimientos indispensables sobre la situación de Marruecos y el reclamo de independencia". (Baraibar, 1952). En el

comienzo, el autor realiza ciertas aclaraciones históricas sobre la cuestión de la eliminación del doble Protectorado español y francés. Esgrime que si solo los españoles se retiraran de su zona, esto provocaría su inmediata sustitución por Francia y así, muchos pasos atrás en la lucha por la emancipación.

De este modo, trata de señalar el papel de nexo que España debía jugar en el mundo árabe-islámico y el hispanoamericano. Las ideas sobre lucha anticolonial de los marroquíes es expuesta con un enorme antecedente: los marroquíes frenando desde Oriente el expansionismo otomano y desde Oriente los ataques de los modernos estados europeos.

A esta segunda edición del libro le precede la originaria de 1952, unos años antes de la independencia de Marruecos de Francia y de España en 1956, declarando terminado el Protectorado establecido por el Tratado de Fez de 1912 y consolidándose la unidad territorial del Reino de Marruecos.

Recibido: 20 de Mayo de 2020.

Aceptado: 1 de Junio de 2020.