

# Brumario

Revista de  
**Ciencias  
Sociales**

## 3 CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES

17

Cuadernos de **PENSAMIENTO**

# Brumario 17

---

**ISSN 1853-0362. NOVIEMBRE. 2017. República Argentina**

**Dirección postal:** Pedro de Ledesma 2393 - Córdoba - Argentina

Mail: brumariodigital@hotmail.com - romulomontes@hotmail.com

## **DIRECTOR**

RÓMULO MONTES

## **CONSEJO EDITORIAL**

CECILIA BUSTOS MORESCHI

SOL HERRERA PRIETO

RÓMULO MONTES

## **COMITÉ ACADÉMICO**

DRA. MARTA PHILP (CEA – UNC)

DRA. MARIA CECILIA CARO (UES21)

DRA. ANA FASS (UCC – UES21)

DRA. ALEJANDRA MARTINEZ (UES21 – CONICET)

DR. EDUARDO BOLOGNA (CEA- UNC- UCC)

DR. JAVIER MOYANO (CEA – UNC)

MGTR. BELEN MENDE – (UES21 – UCC)

MGTR. LUISA TILLERO SALAZAR (UES21)

MGTR. PABLO CABAS (UES21 – UCC)

## **DISEÑO GRÁFICO**

FRANCISCO MONTES



# Editorial

---

*Juan Carlos Puig* (Rosario, 1928 – Caracas, 1989) abogado y diplomático argentino, fundador de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario. Ministro de Relaciones Exteriores del presidente Héctor J. Cámpora en 1973 y exiliado en Venezuela donde fue profesor de la Universidad Simón Bolívar.

Teórico de la Autonomía y autor de la “Perspectiva estructural”, fue autor de 12 libros, participó en publicaciones conjuntas y publicó artículos en numerosas revistas especializadas del país y del exterior. Hasta sus trabajos las RRII eran un tema dependiente y anexo en la historia nacional.

A Juan Carlos Puig le debemos, en gran parte, la constitución del estudio de las RRII con estatus científico en nuestro país.

A **Juan Carlos Puig** le dedicamos este número **17 de Brumario**.







# Arabia Saudita y la configuración de las relaciones de poder en el Mundo Árabe

VALENTIN MIGUEL BETRONI - EMILIA GARNERO <sup>1</sup>

## RESUMEN

El Mundo Árabe se ha configurado como un espacio socio-político donde Arabia Saudita estructura las relaciones de poder in situ con el objetivo de lograr la supervivencia de su dinastía e influencia regional. El desarrollo de las capacidades del régimen saudí para el ejercicio de sus medios de dominación le permitirán controlar el riesgo de cambio latente del sistema por parte de otros actores internacionales, especialmente Irán, y de los acontecimientos contextuales a partir de la denominada “Primavera Árabe” que provocan su involucreción mediante estrategias de contención y cooperación que le permiten mantener el equilibrio de poder actual y reafirmar así su dominación interna y regional.

**Palabras claves:** Arabia Saudita - Relaciones de poder - Capacidades - Mundo Árabe.

## INTRODUCCIÓN

Las situaciones hostiles de conflicto internacional que se encuentran localizadas territorialmente en la zona del Medio Oriente y Norte de África (MENA –Middle East and North Africa-) tienen en común diversos componentes germinales de naturaleza política, social y religiosa, y derivada de estas tres, de naturaleza ideológica. El establecimiento de los mismos, la interrelación y el efecto expansión en la zona nos permite identificar un actor clave en la configuración de las relaciones de poder actuales y sujeto político base de determinadas ideas que confluyen en el MENA.

La idea principal de este trabajo radica en comprender cómo Arabia Saudita controla (e intenta controlar) la toma de decisiones en la configuración actual del mundo árabe, principalmente en el plano político y estrechamente relacionado al plano religioso, social y económico. La creación del status quo consensuado entre la dinastía Ibn Saud y el clérigo Al Wahhab; la interdependencia de ambos poderes para la consiguiente creación de un Estado Árabe en 1932; el potencial crecimiento y desarrollo económico proveniente del petróleo, la principal herramienta de inversión y financiamiento; y la continua intervención en las relaciones internacionales de la zona y con el resto de los países líderes del mundo; son situaciones que posicionan hoy a Arabia Saudita como actor crucial que configura las relaciones de poder existentes logrando un consenso general de muchos aliados de la zona que le permiten establecerse como líder regional que, no obstante, encuentra una resistencia no menos importante y que lo subsume

en una relación antagónica: La República Islámica de Irán. El ensayo estará compuesto de tres partes estrechamente relacionadas entre sí de manera diacrónica, por lo que se intentará dar a conocer los acontecimientos históricos con sus respectivos argumentos que durante el tiempo y con la reciprocidad dada junto a cada contexto nos permiten ubicar hoy a Arabia Saudita en una posición geopolítica-estratégica determinada y predominante, mediante un análisis que se centra en el enfoque del Realismo Estructural (o Neorrealismo) para explicar los comportamientos del País en el plano internacional, y el ordenamiento de su estructura interna.

En primer lugar se realizará un lacónico racconto histórico sobre la constitución del sistema político del país y sus relaciones internas para que luego, en la segunda parte, se explicarán las relaciones externas que, dadas las condiciones políticas, se iniciará el rol de Arabia Saudita durante la Primavera Árabe, siendo ésta una de las circunstancias más importantes en los últimos años en el mundo y que, a su vez, agudizó las relaciones diplomáticas entre Arabia Saudita e Irán, estableciendo una “mundo bipolar” en disputa por la jerarquía de poder dentro del Mundo Árabe y que se traduce en acusaciones y tensión político-espacial. Por último, se dará lugar a una conclusión personal integrada por un análisis geopolítico de la situación.

## LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PODER INTERNO SAUDÍ

El Reino de Arabia Saudita o de Arabia Saudí es un país islámico de la península Arábiga, que limita con Irak al noreste, Jordania por el noroeste, Kuwait, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y el Golfo Pérsico por el este, con el Mar Rojo por el oeste y con Oman, y Yemen por el sur; y su historia moderna comienza con el surgimiento del Estado de Arabia Saudí formalmente en 1932, tras la unificación de los reinos de Najd y Hiyaz. Actualmente el régimen saudí es una monarquía basada en las reglas de la sociedad islámica más estricta, es decir, todo el poder reside en el Rey, quien a su vez tiene bajo su control el poder ejecutivo, legislativo y judicial, y el cual solamente tiene como limitación la ley islámica, es decir, sus principios políticos son los tradicionalmente islámicos (aquellos que encuentran su fundamento en la familia islámica, la jerarquía y

<sup>1</sup> Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Católica de Córdoba. [vbetroni@gmail.com](mailto:vbetroni@gmail.com); [emigarnero@gmail.com](mailto:emigarnero@gmail.com)



los derechos y deberes musulmanes) y el Corán, el cual en conjunto con la Sunna, conforman la constitución nacional.

Arabia Saudita a su vez, como todos los demás Estados, es una entidad soberana y es dicha característica la que nos permite comenzar a hablar de la misma desde la concepción de una teoría política internacional bajo un paradigma sistémico a la cual denominaremos neorrealismo, analizando en primer lugar la estructura política interna.

El neorrealismo describe a los sistemas como “un conjunto de unidades que interactúan entre ellas” (Fuentes Fernández, 2015: 2), siendo estas unidades comprendidas como los Estados, los que conforman a su vez, en coordinación, una estructura mayor. A su vez, cabe destacar tres conceptos esenciales para el análisis, orden-funciones-capacidades, que sirven para explicar tres de las características más importantes de estas estructuras políticas internas, conceptos que a su vez pueden transpolarse a las estructuras externas.

La primera de ellas considera que la política doméstica (la unidad, el Estado) se ordena y se organiza de manera jerárquica. Como bien decíamos, en Arabia Saudita, el Poder ejecutivo reside en el Rey, el cual nombra y dirige el Consejo de Ministros. En muchos casos, esta estructura de poder centralizada que encuentra su fundamento en el carácter de hereditario se ha caracterizado siempre como una confrontación entre el clan de los Sudairi, por un lado y por el otro el clan del entonces príncipe y hoy monarca Abdallah.

Cabe destacar, a su vez, que carecen de Parlamento propiamente dicho, lo que nos induce a pensar en que el Poder Legislativo occidentalmente pensado no existe, sino más bien existe una estructura administrativa que responde a una idea de Estado moderno, la cual cuenta con Ministerios, la administración pública y los procedimientos presupuestarios. Por último, cabe destacar la existencia de un poder judicial que se compone de un Consejo Judicial Supremo, los tribunales de apelación y juicio. Dichas instituciones son exactamente las contrapartes concretas de las estructuras políticas domésticas, las cuales al mismo tiempo por encontrarse en un orden jerárquico están ordenadas en relación de supra/sub/subordinación (Waltz, 1988).

La segunda característica, según menciona Waltz, refiere a la especificación de las funciones de las partes que se diferencian formalmente. En lo que respecta al poder ejecutivo, formado por el Rey, el Gabinete, los gobiernos locales, los departamentos del departamento de locales y otros organismos normalmente son aquellos que controlan los altos cargos gubernamentales. El poder legislativo, o más bien como mencionábamos, la estructura administrativa es compartida por el Rey, el Consejo de Ministros y el Consejo Consultivo (Majlis al-Shura). Se entiende a dichos organismos como los reguladores del sistema encargados de promulgar leyes y reglamentos.

A su vez, dicha estructura administrativa es atravesada constantemente por la participación de miembros de las tres élites existentes en Arabia Saudita, la élite central, la élite religiosa y las élites comerciales-burocráticas y es justamente el hecho de la existencia de un orden jerárquico lo que implica una diferenciación en las funciones.

En lo que refiere a la élite central es precisamente la encargada de controlar el recurso del Estado, es decir, este último está en manos de la familia real y su círculo próximo así como también los están los recursos derivados de él, como lo son el capital, la coacción, la ideología y la información. La segunda élite, la cual sirvió como mecanismo de expansión del dominio militar de los Saud y religioso de la secta wahabí, además de que sentó las bases de la futura división del trabajo intraélite. Y por último, las élites comerciales y burocráticas, aquellas que hacían subsistir al Estado a través del modelo económico rentista que sufrirá modificaciones con la aparición del petróleo en 1938.

Ahora bien, una tercera característica supondrá que todos los Estados son semejantes respecto de las tareas que realizan pero no en sus capacidades para desarrollarlas (Waltz, 1988), es decir, las diferencias no serán de función sino más bien de capacidad. Esta tercera característica es aquella que demuestra cómo la relación entre las distintas unidades y el comportamiento de una de ellas puede modificarse a través de cambios en sus capacidades relativas.

Estas capacidades de las cuales habla el autor son aquellas que le permiten a los Estados procurar y asegurar su super-

vivencia, además de la persecución de todos aquellos fines de los que prevea y disponga dicho Estado. Ahora bien, cabe aclarar que dicho fin, la supervivencia, será siempre un pre-requisito para lograr cualquier otra meta que los Estados se hayan propuesto (Waltz, 1988), es por ello que para poder comprender cómo se logra la supervivencia o seguridad de un Estado es que hay que hablar del mismo y de su estructura externa en el contexto del sistema internacional.

## LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL PODER EXTERNO SAUDÍ

El sistema internacional, desde la perspectiva del realismo estructural, es anárquico y descentralizado, debido a que está compuesto por el ordenamiento de las interacciones de las unidades integrantes (preponderantemente, los Estados) que, a diferencia del sistema doméstico, se encuentran, formalmente, en relaciones de coordinación, es decir, que son semejantes entre sí en cuanto son unidades políticas autónomas y existen en igualdad de funciones, diferenciados con respecto a las capacidades de desarrollo de las mismas (Waltz, 1988). La condición anárquica de este sistema lleva a que los Estados estén motivados a garantizar su propia supervivencia como base de acción, por más que los propósitos puedan ser otros, y que la autoridad que se establezca “muy pronto se reduce a una particular expresión de capacidad” (Waltz, 1988: 132).

Inicialmente, es importante destacar el rol decisivo de Arabia Saudita en la relación de coordinación regional enmarcada en organizaciones regionales como el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y la Liga de los Estados Árabes.<sup>2</sup> Los objetivos del CCG radican, principalmente, en la búsqueda de estabilidad política en la zona y en los países que ahí se encuentran, coordinando acciones comunes para la seguridad tanto interna de cada Estado como del consejo y zona en su conjunto, y lograr una mayor integración en cuanto a políticas económicas y comerciales en la zona de Medio Oriente. En ambas organizaciones, Arabia Saudita posee el lugar de liderazgo dado principalmente por su poderío

<sup>2</sup> Creada en 1945 en función del habla árabe y de aspectos religiosos y culturales que posibilitaron una unión política entre los países árabes.



histórico y económico gracias a la extracción de petróleo, el cual le otorga a dicho país una capacidad de influencia en las decisiones mucho mayor que la del resto de los países que la integran.

De esta manera, la Política Exterior de Arabia Saudita se basa fundamentalmente en el Islam, lo que lleva directamente a pensar en que su percepción del mundo estará influida por dos aspectos esenciales: la identidad de los sauditas (y de los árabes sunitas a nivel global) basada en la herencia cultural-religiosa, y el sentimiento de inseguridad. La importancia del mantenimiento del orden en el Mundo Árabe deriva de la necesidad de supervivencia, antes mencionada, cuya satisfacción depende de los recursos y estrategias que este país utilice frente a las constantes amenazas de cambios en el sistema y el crecimiento en poder de otros actores, como es el caso de Irán.

Para identificar cómo se aplica para contrarrestar ese sentimiento de inseguridad es necesario analizar determinadas situaciones contemporáneas que sucedieron en el marco de la Primavera Árabe y las relaciones entre Estados (relación antagónica con Irán y de cooperación con Estados Unidos) para entender la configuración de las capacidades de la dinastía saudí para mantener el equilibrio de poder en la región.

#### *De Túnez al resto del Mundo Árabe: Arabia Saudita como abanderado de la contrarrevolución*

Si existió un hecho que consumó significativamente las vigas para un cambio en las relaciones de poder en una determinada región, es el conjunto de revueltas sociales conocido como Primavera Árabe, que tuvieron sus inicios en 2011 en Túnez y continúan hoy en día sin solución en algunos países y reservadas en otros.

El reino de Arabia Saudita se mostró desde un principio en contra de las sublevaciones a los gobiernos autoritarios de la región debido a que podría debilitar al régimen saudí tanto en su política exterior como en su propio territorio. El efecto contagio de las protestas podría generar un cambio y transformación del sistema del Mundo Árabe debido al cambio en la distribución de las capacidades y poder de los Estados (Waltz, 1988), por lo que Arabia Saudita ha sido actor contrarrevolucionario que, para Madawi Al-Rasheed, ha respondido a las manifestaciones de diversos modos: a) fuerte intervención de las fuerzas de seguridad y represión; b) sectarismo y establishment religioso –sunnismo versus chiísmo–; c) políticas económicas distributivas para “comprar” la fidelidad de los sauditas (Al-Rasheed, 2012); y además, d) una diplomacia activa en la región y con sus aliados en el mundo para tomar decisiones y organizar sus planes de acción, cooperando en materia económica y bélica para contener las protestas.

En el país cuna de la Primavera Árabe, el rey saudí Salman Abdulaziz, posicionándose políticamente, accedió a la solicitud de asilo del ex presidente tunecino sunita Zine El Abidine Ben Ali, sin permitir hasta el día de hoy su extradición pese a los sucesivos intentos del gobierno tunecino actual para juzgarlo y condenarlo por su propio tribunal. A esta falta de colaboración se suma, además, el relato oficialista en contra de la auto-inmolación del joven tunecino, hecho que consumó el inicio de las protestas en la zona.

En cuanto a las manifestaciones internas, las influencias de los cambios en la estructura internacional supondrían un riesgo

para la conservación y supervivencia de la dinastía saudí, y de su estructura doméstica debido a cambio relativo de capacidades. Para Waltz, “el poder suministra los medios de mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir; segundo, un mayor poder permite una mayor amplitud de acción [...] tercero, los más poderosos disfrutaban de mayores márgenes de seguridad al tratar con los menos poderosos [...] cuarto, los grandes poderes dan a sus poseedores una gran influencia dentro de sus sistemas y la capacidad por actuar por sí mismos” (Waltz, 1988: 283-4), por lo que, como el poder es un medio y no un fin, cabe destacar que la monarquía de los Reyes Abdalá y Salman Abdelaziz se encontraba mejor preparada que sus vecinos para potenciales revueltas, debido a sus astutas maniobras y numerosos recursos estatales para controlar la situación: a) el control de los medios de comunicación y fuerte restricción al uso de internet; b) poderío económico; c) importante limitación a la libertad religiosa y apego a la misma para la conformación de sus leyes; y d) control político y social, con fuerte respaldo en la Defensa nacional para plegar al ejército en caso de tener que coaccionar a rebeldes. Con el advenimiento de la Primavera Árabe, los principales puntos de protestas se han dado en la Provincia Oriental, en el este del país donde hay una importante concentración de población chiíta, los más desaventajados, controlados y segregados por el régimen saudí. Para evitar una crisis social y política como lo acontecido en algunos vecinos, los gobiernos de Arabia Saudita han atendido a demandas específicas de estos grupos, como la aplicación de políticas fiscales expansivas; aumento de salarios; mejora de la sanidad pública; y aumento de los derechos políticos.

El resultado positivo para las manifestaciones revolucionarias en Túnez no lograría repetirse en el resto de la región, ya sea que ocurrieran de manera incompleta, temporal, nula o crisis bélica. A modo de ejemplificación, se muestra en el siguiente cuadro cuatro casos más, con la consecuente acción del régimen saudí.

El control de los asuntos regionales para la conservación del equilibrio de poder y la hegemonía por parte de Arabia Saudita se traduce en esfuerzos internos -movimientos destinados a incrementar la capacidad económica, militar y/o política- y esfuerzos externos -movimientos destinados a aumentar la propia alianza, o a debilitar la alianza antagónica- (Waltz, 1988). De esta manera, cualquier distorsión en la estructura llevaría al régimen a la aplicación de políticas de contrarrevolución ante estas manifestaciones, y de contención, frente a acciones de otros Estados, como Irán, que aumentan su poder en la región con la intervención en asuntos contextuales.

#### *El (des)equilibrio de poder en la región árabe: las enemistades políticas entre Irán y Arabia Saudita*

Como mencionamos anteriormente y revisando la historia, las victorias militares de los árabes en el siglo VII d. C permitieron imponer la religión islámica por sobre el territorio persa y, con el paso de los siglos, se asentó definitivamente el islam suní como principal religión en la zona, que luego con la llegada del primer sha del imperio safávida en 1501, Ismail I de la familia chiíta, se logró la conversión a la misma, generando una división sectaria manifiesta a nivel de Estados (Mabon, 2015). En 1979 cae la última monarquía iraní, la dinastía Pahlavi, para dar lugar al nacimiento de una República



Islámica, que ponía en riesgo la legitimidad de las demás monarquías del Golfo Pérsico, teniendo en cuenta, además, la importancia de Arabia Saudita (predicador del islam suní ultraconservador -wahabismo-) como protector del islam y de sus ciudades sagradas: La Meca y Medina. La protección de estas ciudades por el clamor religioso le ha permitido a los sauditas utilizar esta cuestión “para intervenir a favor del resto de las monarquías árabes, no por solidaridad, sino por el temor que su propia minoría chiíta refuerce su postura opositora y radical frente al gobierno saudí” (Rufail; Escobar, 2011: 89). En este marco contextual es cuando Arabia Saudita insta, por protección propia, a la creación del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en 1981 conformado por las seis dinastías monárquicas de la Península Arábiga (Kuwait, Arabia Saudita, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Omán). Durante la guerra entre Irán e Irak desde 1980 a 1988 la posición de Arabia Saudita a favor del gobierno de Saddam Hussein en Irak, a pesar de su disgusto, generó un mayor descontento iraní sobre su par sunita. Los períodos siguientes fueron marcados por un crecimiento en cuanto a la influencia política de Irán para contrarrestar la hegemonía saudí en el Mundo árabe, en donde muchos países comenzaron a ver en este vecino no árabe ánimos de credibilidad. Incluso, la intervención estadounidense en Irak en 2003 y posterior caída del régimen le permitieron a Irán reafirmarse aún más como actor importante en la región en cuanto a la disputa de poder. La petromonarquía saudí se reforzó en su enorme sostén económico y repliegue de la seguridad nacional, además de la aplicación de una política religiosa sectaria (y para nada pragmática) para disminuir la influencia de la minoría chiíta en la región y mantener estable el status quo político. Esta relación antagónica entre ambos países requiere, para ser entendida, destacar las razones por las cuales consideramos que existe esta rivalidad:

.Ideología política y forma de gobierno que, desde la revolución de 1979 Irán se ha convertido en una República e islámica, ante la mayoría de las monarquías preexistentes, como la monarquía absoluta en Arabia Saudita.

.Conflicto y sectarismo religioso entre sunitas (régimen saudí) y chiitas (go-

bierno iraní).

.Diplomacia activa de ambos países y sus influencias contrarias al tomar posiciones en los diversos países atravesados por la primavera árabe.

.Relaciones exteriores y el descontento de Arabia Saudita ante un mayor acercamiento de Irán con Occidente.

.Comercio del petróleo y las diferencias entre dos de los principales países exportadores sobre el precio y la cantidad a producirse.

En el marco de los acontecimientos de la “Primavera Árabe”, las posiciones tomadas en diversos países por parte de Arabia Saudita dejó en claro su preocupación con que los acontecimientos contextuales y propios internamente podrían llegar a debilitar al régimen saudí, principalmente en sus relaciones exteriores en la puja actual con Irán para controlar las riendas de la conducción del Mundo Árabe. Arabia Saudita se posiciona como contrarrevolucionario, diferente postura que la de Irán, a excepción del caso en Siria. Si bien ambos países han defendido una u otra facción en cada país, se puede observar claramente, y remontándonos al cuadro explicativo N°1, que los intereses particulares predominan por sobre las ideas para lograr la supervivencia del régimen (caso paradójico a la férrea defensa del contrarrevolucionarismo), subordinando la ideología al interés primordial en lograr la supervivencia del régimen a nivel regional (Waltz, 1988). Del otro lado, Irán ha apoyado las revueltas en Túnez, Egipto, Bahrein –y es acusado de apoyar a los huties en Yemen–, como así también se vio favorecida con la caída de Saddam Hussein en Irak, el debilitamiento político de este país y las buenas relaciones con el gobierno actual chií, y en contradicción a esto apoya al régimen (también chií) autoritario de Al Assad, lo que ha generado una ola de constantes críticas con respecto a este apoyo, pero es claro también que la caída del Presidente sirio sería la pérdida de su principal aliado. Así, para Dazi-Heni “ambas han ganado y perdido en la Primavera Árabe, pero en última instancia las dos tienen un interés común por ver prevalecer un vago proceso democrático en la región o por lo menos un interés por ver cómo algún tipo de statu quo fallido prevalece en los débiles Estados” (Dazi-Heni, 2013: 25).

Además de las diferencias señaladas

anteriormente, hubo ciertos sucesos durante estos años que tensionan aún más las relaciones entre estos países, como los incidentes ocurridos en 2015 durante la peregrinación anual de los musulmanes (hajj) hacia Mena (a 5 kilómetros de La Meca, en Arabia Saudita); la ejecución de un clérigo chiita en Arabia Saudita el 2 de enero de 2016 por “terrorista y desobediencia a las autoridades”; lo que llevó al incendio del edificio de la embajada saudita en Teherán, y la posterior ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países. A su vez, el acuerdo para el programa nuclear en Irán alcanzado en julio de 2015 entre este país y el P5+1 (EEUU, China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania) con el consecuente alivio de las sanciones internacionales<sup>3</sup> (que podrían reflotar a Irán en el mercado del petróleo y salir del aislamiento) sobre el país generaban un distensión de las relaciones entre Irán y Occidente y esto se vería como una amenaza para el régimen saudí.

Estos acontecimientos, sumados a la amenaza constante que representa para Arabia Saudita el potencial nuclear de Irán, llevan a que se acelere un proceso de interdependencia entre ambos y modifique las conductas de aquel para evitar el desequilibrio de poder. La necesidad de control aumenta a medida que los Estados se tornan más interdependientes. “La mutualidad de la dependencia hace que cada Estado observe a los otros con cautela y suspicacia” (Waltz, 1988: 204) y así se explica las acciones contrarrevolucionarias-revolucionarias de Arabia Saudita en los conflictos derivados de las manifestaciones pro-democratizadoras en el MENA en defensa de las monarquías y de aquellos gobiernos/minorías sunitas; como también del apoyo económico, militar y político a los programas adherentes; y la negación de la dinastía en reducir la producción de los barriles de petróleo para la consecuente competitividad del precio del mismo.

*Papel de Arabia Saudita en la situación actual de la región: el conflicto de Qatar*  
Para analizar el papel que actualmente

<sup>3</sup> La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha permitido que Irán pueda producir 90.000 barriles más en 2017, a pesar del acuerdo llegado en septiembre de 2016 en reducir la producción debido al exceso de oferta que hay en el mercado para lograr el aumento de los precios.

juega Arabia Saudita en la situación de la región hay que tener en cuenta la recién tensión generada con Qatar, y la reconfiguración del equilibrio de poder en la región.

Desde que la riqueza qatarí devino principalmente de la exportación de gas natural líquido, el país logró diferenciarse de sus vecinos productores de petróleo, permitiéndole a su vez así la liberación de Arabia Saudita. Dicha situación no sólo trajo consigo un nuevo posicionamiento económico mundial sino también un nuevo rol en la lucha por el poder regional y por la reivindicación de la soberanía qatarí.

Sin embargo, lo que actualmente desató la crisis regional, en la que Arabia Saudita y Qatar se ven inmersos, es la acusación a este último de financiar grupos terroristas islámicos. Dicha cuestión trajo consigo un bloqueo no sólo económico sino también político de parte de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Bahrein y Egipto los cuales han roto relaciones diplomáticas con ese pequeño pero rico Estado. Es en dicho bloqueo donde las unidades expresan su mayor objetivo, la supervivencia.

Además, en el mes de agosto Qatar ha retomado relaciones diplomáticas plenas con Irán, cuestión que trajo aparejado un descontento y malestar para Arabia Saudita debido a su enemistad con dicho país. Esto último demuestra no sólo se trata de una lucha contra el terrorismo, es decir, la protección y supervivencia misma de los Estados sino más bien de una puja por el poder de la región, una lucha, lo que no sólo simboliza un nuevo cambio de rol en el juego de poder árabe sino que además el aislacionismo dejaría de ser explícitamente a Qatar para pasar a ser más bien una lucha implícita contra Irán. Es allí donde se evidencia que a través de los esfuerzo externos (el apoyo del resto de los países de la CCG) Arabia Saudita conseguiría más que su mínimo objetivo: la preservación, reorganizaría al sistema de tal manera de que el equilibrio mismo del poder regional se estableciera en forma de conseguir el objetivo mayor: el dominio del mismo.

#### *La cooperación con Estados Unidos*

La interdependencia no es una cuestión meramente regional, sino que la necesidad de control saudí se relaciona, directamente, con las explícitas intervenciones e influencias de otros Estados. En primer lugar, la relación con Estados Unidos cuenta con dos grandes ámbitos de interés, el comercial y el de la seguridad.

En lo que refiere a las relaciones existentes en materia de seguridad podríamos decir que tuvo sus inicios en 1951 con la firma del acuerdo de asistencia mutua de defensa donde Estados Unidos podría vender armas así como entrenamiento militar a cambio de una base aérea en Dhahran (Cruz Torres, 2005), como así también del respaldo mutuo en intervenciones militares en países de la región, tales como Yemen y Siria, actuando en conjunto en éste último mediante la Coalición Internacional. En referencia a las relaciones comerciales, siempre los intereses americanos giraron en torno a la extracción y producción del petróleo, cuya contraparte saudí se suministraría de armas norteamericanas, favoreciendo el acercamiento político entre ambas partes.

#### **CONCLUSIÓN**

La delimitación del MENA como sitio geográfico y representación de los países allí localizados y del Mundo Árabe como

espacio construido por el enclave religioso y socio-político, ha sido utilizada para explicar cómo ésta última, la zona destinataria de nuestro trabajo, es sede de una continua re-actualización de las configuraciones de poder, con la influencia de un país no árabe y perteneciente al MENA como Irán, que se mantiene como fuerte desestabilizador del equilibrio de poder regional.

El dominio político de Arabia Saudita se formalizó con el origen del Estado consensual en 1932, que significó la hibridación de las doctrinas saudí y wahabí y donde se establecieron las bases para que luego de todo un proceso, que se ha mantenido a lo largo de los siglos, se consolide un status quo dominante. A su vez, el crecimiento y desarrollo económico derivado del petróleo permitió el financiamiento necesario para la exportación de la ideología wahabista y la consolidación del sunismo en la región, además de otorgarle a la dinastía saudí los recursos necesarios para un control eficiente (en términos de consolidación del régimen) de los acontecimientos y así poder dominarlos.

Este control estratégico de los acontecimientos contextuales evitó la caída de la dinastía saudí (deslegitimada, en parte, interna y externamente) con un sistema ultra conservador en lo político y social. Su predominio regional puede entenderse hoy en su enorme fortaleza para la aplicación de políticas de coordinación con Estados Unidos y países de la Liga Árabe crear una protección colectiva de sus condiciones políticas, sociales y económicas existentes.

El desafío actual consiste en preguntarse qué tan sostenibles pueden ser las políticas llevadas a cabo por el régimen saudí para mantener el equilibrio de poder actual. La presión política-social en materia de derechos humanos y de democratización (occidental), y la aparición de nuevos actores internacionales con potencial para la irrupción del sistema, son algunas de las cuestiones que amenazarían la configuración de las relaciones de poder en el Mundo Árabe.

#### *Bibliografía:*

AL-RASHEED, M. (2012) "La Primavera Árabe vista desde Arabia Saudita". *Revista Oasis*, publicado el 5 de abril de 2012, Venecia, Italia. Disponible en: <http://www.oasiscenter.eu/es/art%C3%ADculos/revoluciones-arabes/2012/04/05/la-primavera-%C3%A1rabe-vista-desde-arabia-saudita>

CRUZ TORRES, E. (2005) "Un modelo polémico: estudio del éxito de Arabia Saudita en el sistema internacional". Chobula, Puebla: México.

DAZI-HÉNI, F. (2013) "Arabia Saudí contra Irán: un equilibrio regional de poder". Artículo publicado en *Revista AWRAQ*, N°8, 2013, Casa Árabe, Madrid, España.

FUENTES FERNÁNDEZ, C. (2015) "Explicaciones a la posición de Arabia Saudí frente a las negociaciones de los 5+1 y la República Islámica de Irán". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N°116/2015. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEO116-2015\\_ArabiaSaudí\\_Negociaciones5x1\\_Iran\\_CarolinaFuentes.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO116-2015_ArabiaSaudí_Negociaciones5x1_Iran_CarolinaFuentes.pdf)

MABON, S. (2015) "Arabia Saudí, Irán y la geopolítica cambiante de Oriente Medio". *Revista Afkar/Ideas* N°46 Verano 2015. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/arabia-saudí-iran-y-la-geopolítica-cambiante-de-oriente-medio/>

RUFAIL, E. Y ESCOBAR, M. (2010) "Los procesos de cambio en el mundo árabe". *Studia Politicae*, N° 21 Págs. 81-93, Córdoba, Argentina.

WALTZ K. (1988) "Teoría de la Política Internacional" Editorial: Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.





# La Revolución de Rojava como disparador para entender el conflicto sirio y nuevas formas de construcción política.

RUBÉN ALEJANDRO CASTRO <sup>1</sup>

**L**a Revolución de Rojava representa un fenómeno político social de proporciones difíciles de medir no sólo por lo imprevisto sino por el carácter sui generis de su condición. Rojava es una región al noroeste de Siria habitada predominantemente por personas de la etnia kurda. Está formada por los cantones de Afrin, Jazira y Kobane. Los acontecimientos que se desarrollan en el seno de esta revolución que implican la implementación de nuevas estructuras políticas basadas en el paradigma político del Confederalismo Democrático, ideado por Abdullah Öcalan, líder del PKK (partido de los trabajadores del Kurdistan) y principal referente de la lucha de liberación en el Kurdistan. Esta revolución es de corte feminista, tomando las mujeres un papel preponderante tanto en la milicias, como en la administración. Es anties-tatal porque implica nuevos tipos de praxis políticas que toman como fuente del poder de decisión al ámbito local, prociando una democracia directa enmarcada en un proceso constante de politización de la sociedad. Fue el retiro de las tropas de al-Ássad, lo que permitió la instalación un régimen autonómico en la región,

creando la oportunidad de poner en práctica los ideales de Öcalan. Este nuevo gobierno se presenta como un claro desafío a los cimientos de los Estados Nación de Medio Oriente pero, principalmente para los cuatro Estados en donde la nación kurda (Irak, Irán, Siria y Turquía), los cuales cuentan con una larga historia de represión anti-kurda dentro de sus territorios y, a la misma vez, llevan a cabo una estrategia de apoyo, ocasional y afín a las rivalidades interestatales, a los kurdos de otros Estados. Todos estos sucesos hacen de la revolución en Rojava un suceso político de extremada riqueza cuyo éxito o fracaso supondrán consecuencias que exceden a la misma región.

## PONENCIA

El pueblo kurdo es considerado uno de los 4 mayores que componen la región de Medio Oriente, junto con los árabes, persas y turcos; diferenciándose de éstas en que es la única que carece de un Estado-Nación que los aglutine repartiendo su población

<sup>1</sup> Universidad de Congreso. [rubencas2013@gmail.com](mailto:rubencas2013@gmail.com)





entre los Estados de Irak, Irán, Siria y Turquía. Se ubican específicamente en el eje de los montes Tauros-Zagros, ocupando una posición geoestratégica privilegiada, lo cual, como ocurre en muchos otros pueblos, no ha resultado en favor sino todo lo contrario; primero en límite de Imperios y luego de Estados ajenos, han sido expuestos a políticas que varían desde la asimilación a la eliminación. Son ellos los que hoy en la región de Rojava (formada por los cantones de Afrin, Jazira y Kobane), Siria, en el contexto de la guerra, tienen la oportunidad de moldear la realidad política, basados en un programa propio cuya teoría toma como disparador conceptos de la tradición político-académica occidental que ayudan a revelar una rica herencia democrática que se expresa tanto en su forma de vida como en la idiosincrasia de sus instituciones. Para entender como fue posible, es importante entender cómo la Primavera Árabe en 2011 mina las fortalezas del gobierno sirio de Bashar al-Ássad, de corte alauita (rama del islam chiíta) y cuyo gobierno llevado a cabo por el partido del Baaz, había sido prácticamente heredado de su padre. Los alauitas componen un reducido grupo de la población siria (15%), siendo superados por los que indentifican como miembros de la rama suní del islam, pertenecientes a su vez a varios grupos étnicos, entre los que se encuentran los kurdos, demás de otras confesiones como cristianos y yazedíes. Ante este panorama demográfico y el hecho de que el resto de la población tenía el sentimiento de que el Baaz no sólo estaba basado en proceso antidemocráticos (el Baaz llevaba a la fecha 40 años en el poder, negando la posibilidad de elecciones), sino que beneficiaba a miembros de su propio corte confesional, y primordialmente ante la dura represión gubernamental a las primeras protestas, es que el resto del rico mosaico de los pueblos y culturas que componían que conviven dentro de Siria se levantan en su contra exigiendo mayores derechos civiles y políticos. Rápidamente la oposición siria, cuyos principales apoyos, tanto en foros internacionales como en la financiación, eran las potencias occidentales, Turquía y las monarquías del golfo (sunitas), y el gobierno cuyos respaldos por Hezbolá, Irán y Rusia,

establecen un juego de suma cero, prologando la finalización del conflicto y corroyendo los débiles cimientos de un Estado sirio que se mostró incapaz de reflejar en su estructura política el carácter multi-étnico y multi-confesional de su sociedad (Ramirez, 2016). Es este acorralamiento lo que mueve al gobierno de al-Ássad a retirar sus tropas del territorio habitado por kurdos, los cuales se habían negado a unirse a una oposición siria aliada de Turquía, país históricamente enemigo de las reivindicaciones kurdas (Gunter, 2015). Es por eso que el 19 de julio del 2012, en la ciudad de Kobanê, el pueblo kurdo declara la revolución, bajo los auspicios del PYD (Partido de la Unión Democrática), que sigue los lineamientos de Abdullah Ocalan, líder del PKK (Partido de Trabajadores del Kurdistan) y principal referente de las luchas emancipatorias kurdas; en consecuencia decidimos encuadrar nuestro análisis sobre la Revolución de Rojava principalmente dentro de la teoría del Confederalismo Democrático, delineado por Öcalan dentro de las novedades que traídas al campo político por el PKK. Si bien se habían formado partidos kurdos con anterioridad, como señalan Barkey & Fuller (1998), las diferencias del PKK con las anteriores, constaban en que:

*The PKK is in fact an unusual phenomenon among Kurdish nationalist movements, particularly in its left-wing origins. Most other Kurdish parties—particularly in Iraq—have emerged from more traditional Kurdish circles with a specific regional and tribal orientation. They represented the least assimilated of the Kurdish populations. The PKK, by contrast, grew out of the anarchy and turmoil during the 1970s when a number of radical left-wing Turkish groups emerged, many of them violent. Emerging from among the more assimilated elements, left-wing Kurdish students in Ankara began to talk of founding a movement as early as 1973, and in 1978 the PKK decided to hold its first congress and established itself in secret under the leadership of Abdullah Öcalan. (p.21)*

Este carácter académico encuadrado en el marxismo-leninismo daría forma al discurso político de la agrupación en sus orígenes. La captura y encarcelamiento del líder del PKK por el Estado turco en 1999, desembocó principalmente en una revisión de los reclamos (abandonando el separatismo para mayor autonomía y estructuras democráticas) y la creación de un marco ideológico propio que se alejaría del marxismo-leninismo para acercarse al socialismo libertario de Murray Bookchin (De Jong, 2016). Es así que nace el Confederalismo Democrático, cuyo primer laboratorio político se da en la región autónoma de Rojava; por lo que creemos valioso para nuestra investigación utilizar las herramientas de análisis sobre la problemática kurda, de quién es su principal referente, enriqueciéndolas con los aportes de Murray Bookchin, quien es a su vez el mayor exponente de la corriente filosófica a la que se adscribe el PKK. En su publicación Confederalismo Democrático, desde ahora C.D., Öcalan esboza los principales conceptos que hacen a dicha teoría. El C.D. nace principalmente como crítica al Estado-nación, el cual es considerado por esta teoría como, “un Estado centralizado con atributos casi divinos que ha desarmado a la sociedad por completo y monopoliza el uso de la fuerza” (Öcalan, 2012, p.12). El carácter centralista es una crítica constante en toda su obra, porque la misma



idea de que el gobierno esté en poca manos es contrario a la naturaleza heterogénea y federal de la sociedad (Öcalan, 2012). Su segunda característica nos habla del culto al Estado-Nación, y nos dice que, “en el pasado la historia de los Estados fue a menudo identificada por la de sus gobernantes, a quienes se le otorgaban cualidades cuasi divinas. Esta práctica cambió con el ascenso del Estado-Nación. Ahora todo el Estado ha sido idealizado y elevado a un nivel divino”(Öcalan, 2012, pag.15). Además señala que el Nacionalismo es “la religión del Estado-Nación (Dios)”(Öcañan, 2012, p.13), esta religión estaría a cargo de homogeneizar todas las diferencias que pusieran en peligro la gobernabilidad estatal, a través del nacionalismo el Estado-Nación

(...)apunta a la creación de una cultura nacional única, una única identidad nacional, y una única comunidad religiosa unificada. De esta manera también refuerza una ciudadanía homogénea. La noción de ciudadano ha sido creada como el resultado de la búsqueda de tal homogeneidad. (...) La sociedad nacional homogénea es la sociedad más artificial que haya sido creada y es el resultado del proyecto de “ingeniería social.(Öcalan, 2012, p.13).

La necesidad de una sociedad nacional homogénea es funcional al capitalismo, el cual se relaciona de forma simbiótica con el Estado Nación, ya que la formación de este último se debe a que la burguesía pasa a integrar el poder político, por lo tanto, el Estado como agente de control de la burguesía es una idea que persiste del marxismo-leninismo y es tarea de la burocracia asegurar “el funcionamiento fluido del sistema, las bases de la producción de bienes y los beneficios para los actores económicos relevantes”(Öcalan, 2012, p.12) La principal herramienta de control por parte del Estado-Nación hacia la sociedad es el sexismo, porque a través del mismo “por un lado, el sexismo de la sociedad del Estado-Nación fortalece el poder de los hombres, por el otro, el Estado-Nación torna su sociedad en una colonia a través de la explotación de las mujeres”(Öcalan, 2012, p.16), planteando luego que “sin la esclavitud de la mujer, ningún otro tipo de esclavitud puede existir, o siquiera de desarrollarse”(Öcalan, 2012, p.16).

Todas estas características son las que hacen que Öcalan y el PKK descartan la idea de un Estado propio como solución a la cuestión kurda, sino que se planteen como necesaria la oposición en contra de la modernidad capitalista, la cual comienza y se afianza con el Estado-Nación, y proponer una salida de tipo democrático, así nace el C.D (Öcalan, 2012). Las características principales de este es que es “flexible, multi-cultural, anti-monopólico, y orientado hacia el consenso. La ecología y el feminismo son pilares centrales”(Öcalan, 2012, p.21). Vemos como el C.D. se plantea como una instancia superadora de las falencias del Estado-Nación. Es considerado flexible esencialmente porque

(...) los actores sociales, que son en sí mismos unidades federativas, son células germinales de la democracia participativa. Pueden combinarse y asociarse en nuevos grupos y confederaciones de acuerdo a la situación. Cada una de las unidades políticas implicadas en la democracia participativa es esencialmente democrática. De esta forma, lo que llamamos democracia es la aplicación de procesos democráticos de toma de decisiones desde el nivel local al global en el marco de un proceso político constante (...)(Öcalan, 2012, p.25)

Bajo este proyecto la democracia no es concebida como una mera formalidad sino que se convierte en una forma de estructurar el sistema político y politizar la vida de los actores sociales. Öcalan plantea que la sociedad es heterogénea y tiende a organizarse de forma federal por lo tanto “el Confederalismo Democrático se apoya sobre la experiencia histórica de la sociedad y su herencia colectiva”(Öcalan, 2012, p.23); siendo esta experiencia negada por el sesgo centralista del Estado-Nación, el cuál es funcional a los monopolios que se encuentran en el centro de poder y no a la sociedad. La cualidad federal de la sociedad, entonces, se conforma como la base para el carácter anti-monopólico del C.D. En las páginas siguientes, al abordar el proceso de formación de la sociedad, y el de la civilización, desarrollaremos las razones de esta tendencia federal. La tendencia heterogénea, es el sustento del rasgo multi-cultural, el cual en una democracia que se basa en un proceso de participación constante de la sociedad en el gobierno, implica la apertura hacia todos los grupos y facciones políticas posibles (Öcalan, 2012). Representando este rasgo no sólo una parte del cuerpo teórico del autor, sino una crítica abierta al gobierno de la República de Turquía y sus políticas de asimilación y negación para con el pueblo kurdo entre otros. El feminismo como forma de contrarrestar el sexismo y por lo tanto la esclavitud de la sociedad (Öcalan, 2012) es una faceta del C.D. que se traduce en el papel protagónico femenino tanto en la administración como en las Unidades de Protección Popular (YPG) en Rojava. El desarrollo ecológico se vuelve un reclamo casi lógico, enfrente de un estado que explota a la sociedad y sus recursos, enajenándola de sí misma tanto como de la naturaleza (Öcalan, 2012). Es Bookchin (1999), quién mejor describe este proceso al decir que: “(...) la sola noción de la dominación de la naturaleza por el hombre, proviene de la verdadera y mismísima dominación del hombre por el hombre”, coincidiendo con Öcalan en su crítica al marxismo-leninismo de que el análisis político en post de una sociedad verdaderamente democrática debe trascender la lucha de clases para enfocarse en el raíz del problema que son orientación jerárquica de las instituciones basadas en la lógica de la dominación (Öcalan, 2016). Creemos por lo tanto pertinente explicar, previo a tramado de instituciones y su funcionamiento, la génesis que de aquella orientación jerárquica, para terminar de exponer como el C.D. se constituye en la síntesis de un proceso dialéctico cuya tesis es la sociedad y su antítesis el Estado.





Öcalan que plantea las primeras culturas empiezan a surgir en la zona geográfica del Creciente Fértil, en el arco de los montes Taurus-Zagros (Öcalan, 2016). En palabras del autor "Al producirse la retirada de los glaciares, los grupos nómades que vivían de la caza y la recolección se sedentarizaron para convertirse en agricultores, desapareciendo así las estructuras derivadas del período anterior" (Öcalan, 2016, p.131). Este fenómeno llamado Revolución Neolítica implica el paso de la organización social de una forma clánica a una étnica, en donde forman los elementos de una cultura societal básica que persisten hasta nuestro tiempo, Öcalan incluye a estos elementos en una categoría de análisis de tiempo que llama de larga duración, haciendo referencia a que son elementos que estarán presentes en cualquier tipo de desarrollo social hasta que suceda otro evento catalizador de nuevas formas de socialización con las dimensiones de la Revolución Neolítica (Öcalan, 2016). Fue el momento en que se formaron los principios de socialización que llegan a través de la memoria social hasta nuestros días, uno de los más importantes era que no existía la división analítica entre sujeto y objeto, sino que la naturaleza era tomada como un entidad viva y sagrada, proveedora de lo necesario para la vida; cuya fertilidad de la naturaleza era venerada a través del culto a la diosa-madre, que se materializaba en la posición de la mujer y la estructuración como sociedad matriarcal (Öcalan, 2016). Hacia el período que va entre el 6.000 y el 4.000 a. C la institucionalización de los avances de la Revolución Neolítica y un aumento demográfico causado por los avances tecnológicos derivados de aquel proceso dan paso a los primeros gérmenes de urbanización de donde va a nacer el Estado, en principio dirigido por los llamados reyes-sacerdotes, alrededor de templos denominados zigurats (Öcalan, 2016). Para Öcalan los zigurats estaban divididos en tres plantas, cada una teniendo una función que hacía, y a la vez servía y servirá como modelo de estructura política a todos los Estados por venir. En la primera planta se localizaba la fuerza de trabajo que era necesaria para construir la ciudad, la

cual era atraída a la ciudad a través de la construcción de dioses llevada a cabo por los reyes-sacerdotes, que habitaban la segunda planta, con el objetivo de obtener mayor mano de obra y de legitimar su posición; en esta segunda planta la clase sacerdotal se dedicaba a la administración, llevando cuentas y diseñando nuevos métodos cada vez más eficientes de organización; es el primer laboratorio político y donde se crea la religión como una institución adoctrinadora (Öcalan, 2016). El tercer y último nivel era habitado por las divinidades, a ese nivel sólo tenían acceso los sacerdotes, siendo los últimos intérpretes de la voluntad divina, lo que constituía la base de la legitimidad de su posición como administradores (Öcalan, 2016). El zigurat implica el comienzo del sistema jerárquico, que se extiende no sólo en forma de estructuras políticas, sino que en la que todas las percepciones son enmarcadas en una lógica de dominación; entre ellas la relación con la naturaleza que antes de los zigurats era vista como un sujeto, empieza a ser objetivada, lo que fundamenta su utilización y hasta abuso en nombre del progreso del ser humano, el desde ese punto se considera como algo distinto a ella (Öcalan, 2016). Esta misma cosmovisión basada en jerarquías sirve de base para encadenar al resto de los seres humanos. Se gesta una la lucha entre la cultura neolítica primigenia y civilización creada por los sacerdotes, que luego el autor aclara que no es sólo coyuntural sino que atraviesa axiológicamente la historia hasta nuestros días donde los valores creados por ambas culturas siguen, y seguirán enfrentándose; esta relación entre cultura neolítica y civilización es dialéctica ya que, ya que la civilización sólo puede asentarse sobre una sociedad previa y los principios que hacen a la sociabilización que provienen de esta (Öcalan, 2016). El Estado sacerdotal es sucedido por el dinástico en el cual se refuerzan los lazos sociales de tipo patriarcal en detrimento de los matriarcales ya que previamente en las relaciones sociales no existía el derecho de propiedad, ni el concepto de paternidad o matrimonio, las mujeres dirigían la sociedad y eran las encargadas de educar y proteger a

sus hijos, sin importar la identidad del padre, éste, a su vez, no tenía ningún derecho por sobre sus hijos o las mujeres con los que los tuviera; era alrededor de la figura de la matriarca, sus descendientes y hermanos que se estructuraba la familia y la sociedad, ante esto, los hombres cazadores que quedaban en soledad comienzan a organizarse para obtener mayores cuotas de poder, en una alianza con hombres que si ocupaban estructuras de poder, como los chamanes y los gerontes (Öcalan, 2016).

Esta administración dinástica nos recuerda sistemas políticos más laicos en relación con los teológicos de los sacerdotes; se crean nuevas divinidades y los sacerdotes pasan a ser asesores del poder político, aunque conservando todavía un rol importante. Pero no dejaron de perder poder hasta convertirse en simples suministradores de legitimación y propagadores de la consagración del orden constituido. Los dioses enmascarados que crearon al Estado ya han quedado al servicio del rey encubierto en segundo o tercer grado. Los reyes dinásticos ya no dudan en autoproclamarse reyes-dioses con el objetivo de blindar su legitimación sobre la base sacerdotal que constituye el Estado.(...) El modelo sumerio de sociedad civilizada determinó al menos, tanto como el neolítico, el desarrollo de la civilización en el mundo. (Öcalan, 2016, p.153)

Podemos resumir que la civilización implica una construcción funcional al engaño creado por las élites que de esa forma legitiman las distintas formas de explotación; con ese fin se construye el Estado, el de aparato administrativo y legitimador de esta dominación, cuya estructura está impregnada de sexismo pues debe a la victoria del patriarcado por sobre el matriarcado la imposición de la cultura del sometimiento por sobre la de la libertad (Öcalan, 2016).

Este hecho tuvo dos consecuencias destructivas sobre la sociedad. La primera consiste en que las demás esclavitudes siguieron ese mismo modelo. No estamos hablando de convertir algo en un objeto sexual ni de propiedades biológicas sino de características sociales. Situaciones asociadas a la condición de

ser mujer, como la propia esclavitud, la sumisión, los insultos, las lágrimas, la actitud mendicante, la permanente disposición... son situaciones y conductas que rechaza la ética de la libertad. En definitiva, la sumisión es el terreno abonado para que las acritudes anti-éticas y la esclavitud más antigua queden institucionalizadas, un hecho que se reproduce en todas las categorías sociales. El sistema necesita feminizar toda la sociedad para que funcione; poder y virilidad significan aquí lo mismo. Al poder no le interesa el principio de libertad e igualdad; poder y sociedad sexista son lo mismo, de otra forma no podrían existir. (Öcalan, 2016, p.163)

De esto se desprende otras de las diferencias del marxismo leninismo, el hecho de que no crea que el sujeto de la revolución se encuentre en el proletariado o en alguna otra de las categorías de clase, sino que la sociedad sexista que sostiene al Estado con características patriarcales y los injustos sistemas de dominación se desmoronarán cuando se rompan las cadenas de la mujer, de las cuales dependen todas las otras (Öcalan, 2016).

Es a partir de ese momento, con la creación de la cultura civilizacional que la religión institucionalizada empieza a cumplir el papel legitimador del Estado y de sus guerras, es un papel que no le cabe únicamente a la religión sino también a la filosofía, como dice el autor,

Cuando los conflictos ya no se solucionan mediante guerras de religión, entonces entra en escena la filosofía. De hecho, las últimas guerras de religión suceden entre 1618 y 1648 y precisamente ese siglo de XVII es el de la revolución filosófica. A partir de ese momento, la filosofía, que jugó un papel relevante en la sociedad grecorromana, es la principal ideología en la nueva sociedad civilizada. Es el momento en que surgen las grandes corrientes filosóficas; se anuncia la "muerte de Dios"; caen las cabezas de los reyes cubiertos; comienza la era del Estado-nación, un Estado nación que se endiosa, y la de los Estados capitalistas, de los reyes desnudos. (Öcalan, 2016, p.168)

Con esto último quiere señalar como la filosofía, el arte y la religión adquieren un carácter estatal, siendo siempre funcionales al poder civilizacional. Siguiendo con una postura crítica y de forma dialéctica, el autor elabora conceptos de análisis que buscan tener una mirada superadora por sobre los creados tanto por el positivismo como por el materialismo histórico. Al primero le critica que para el análisis ignore las peculiaridades de la historia, basado en la dicotomía sujeto objeto, en el cual al objeto se le quitan todas sus características vivas que dependen de la historia para crear conceptos que son enaltecidos como universales y atemporales, ocultando su propias raíces históricas, lo que les permite presentarse como la verdad objetiva por sobre otros saberes, y de esa forma, dominarlos (Öcalan, 2016).

Para analizar las estructuras que se crean desde que nace la civilización adopta la mirada de lo que llama tiempo estructural, con el que busca analizar "las transformaciones institucionales básicas, definiendo así sus períodos de construcción y desconstrucción" (Öcalan, 2016, p.128). Plantea que para este tiempo se requiere el análisis desde el punto de vista de la Sociología Estructural, la cual tiene la misión de

estudiar las instituciones que se desarrollan en un momento dado, por ejemplo, los zigurats del período de los reyes-sacerdotes, o el papel de la filosofía en el mundo griego; ahora, los momentos de caos en donde se destruyen estructuras y a la vez se posibilitan nuevas, deben ser vistos desde la Sociología de la Libertad, para el autor el último habría sido la Revolución Neolítica, y el próximo debiera de ser en el que se termine con los sistemas de jerarquías y dominación actuales (Öcalan, 2016).

La forma de dejarnos entrever cuán disfuncional es la civilización para Öcalan es a través de las categorías de cultura ideológica y cultura material. La primera "explica qué tipo de funciones realizan las estructuras materiales, así como formas de sentido y mentalidad" (Öcalan, 2016, p.222); en cambio la segunda, "se refiere a términos como acontecimiento, hecho, institución, estructura, tejido... es decir, a la parte visible y tangible de la función y el sentido" (Öcalan, 2016, p.222). Para Öcalan (2016), en la sociedad neolítica ambas culturas estaban en equilibrio ya que como el mismo aclara:

(...)eran culturas ideológicas y materiales de pequeñas sociedades, con una estrecha interdependencia en todos sus aspectos. Para estas sociedades, la propiedad privada y el dominio de la fuerza son una amenaza vital que puede destruir su estructura; por el contrario, el compartir con los demás y la solidaridad son principios fundamentales, reglas éticas que mantienen en pie a la sociedad. Se trata de una sólida estructura interna que le permitió perdurar miles de años. Igualmente se mantiene una fuerte armonía con el ecosistema, y la relación sociedad-naturaleza no se asoma al abismo como ocurre en la sociedad de la civilización. (p.223)

En cambio en la sociedad de la civilización se rompe ese equilibrio, según el autor, la cultura material sobrepasa en su desarrollo a la ideológica, estando bajo el control de un pequeño grupo que utiliza esta ventaja para fortalecer los lazos de su dominio, lo que diluye y deforma el sentido o funcionalidad de las estructuras de esa sociedad; por lo que cualquier construcción que se haya hecho en base a trabajo esclavo en la historia humana sirve de ejemplo de encadenamiento de la vida humana (Öcalan, 2016, p.229).

En conclusión a lo desarrollado anteriormente, las formas de construcción política que pueden sino reemplazarlo, existir de forma paralela al Estado-Nación para llegar a formar estructuras verdaderamente democráticas, se encuadran bajo el paradigma del C.D., según el cual "la composición contradictoria de la sociedad requiere grupos políticos con formaciones tanto horizontales como verticales. Grupos centrales, regionales y locales necesitan estar balanceados de esta manera" (Öcalan, 2012, p.21). Resaltando el ámbito local como el más importante ya que "el Confederalismo Democrático se basa en la participación de base. Sus procesos de toma de decisiones yacen en la comunidad. Los niveles superiores sólo sirven a la coordinación e implementación de la voluntad de las comunidades que envían a sus delegados a las asambleas generales" (Öcalan, 2012, p.33). Como también nos expresa López Rago (2011) sobre Bookchin "En consonancia con la tradición libertaria, el municipio será percibi-



do como la unidad de convivencia básica que puede facilitar que el logos común fluya y adopte la forma de democracia directa: el “cara-a-cara” que se repite a menudo en sus escritos”. Vemos como ambos autores reivindican la democracia directa como eje fundamental de la construcción de una estructura política verdaderamente orientada hacia la libertad. Aunque Öcalan aclara que si bien el ámbito local es el más importante, las estructuras a nivel global no están descartadas, sino que deben construirse democráticamente para poder hacer frente a estructuras estatales internacionales como Naciones Unidas (Öcalan, 2012)

La forma de instalar y uno de los principios del C.D. que más se ven reflejados en la Revolución de Rojava, es el de autodefensa, el cual se fundamenta en la defensa de la sociedad, quien es la encargada de establecer sus obligaciones, en contraposición al monopolio militar del Estado que opera de acuerdo a intereses ajenos al proceso democrático (Öcalan, 2012).

En síntesis, la alianza entre Estado-Nación y capitalismo, es el principal cimiento de la modernidad capitalista; cuya antítesis es la modernidad democrática teleológicamente expresada a través tanto de los principios como de los efectos prácticos del C.D. (Öcalan, 2012)

Luego de este recorrido teórico estamos en condiciones de entender, si bien teniendo siempre en cuenta la insalvable distancia entre teoría y realidad, el novedoso entramado político en el norte de Siria.

Al proclamarse la Revolución en Rojava, bajo el mismísimo derecho de autodefensa, los kurdos forman sus propias fuerzas de protección, las Unidades de Protección Popular (YPG), cuya novedad son las Unidades de Protección Femeninas (YPJ), formadas íntegramente por mujeres, pilar del aspecto feminista y antisexista del C.D. (Khane, 2017). A lo largo de la guerra civil estas fuerzas no sólo protegen a los kurdos y otras etnias que habitan Rojava de la guerra entre oposición y gobierno, sino desde el 2014, también del Estado Islámico, un vástado que nace distintos grupos terroristas y cuadros del derrocado Baaz iraquí, con una ideología salafista y que lleva a cabo métodos extremos de violencia (Luizard, 2015).

Bajo este contexto es que las ideas de Öcalan comienzan a tomar vida, y se estructuran de la siguiente forma.

Los tres cantones (Cizîre, Efrîn y Kobanê), con una población de alrededor de 3.000.000 de personas (un Uruguay), funcionan sobre la base de la comuna. Cada barrio, villa o zona se organiza en comunas de 20 a 300 personas, que se reúnen semanalmente para resolver de forma inmediata cuestiones que afectan directamente a sus comunidades, evitando así la burocracia. Solo cuando los problemas o necesidades de sus miembros no pueden ser resueltos a este nivel, pasan a la asamblea de la ciudad o del cantón. (Taberne, 2017).

Por lo que vemos la democracia comienza a construirse de abajo hacia arriba, proponiendo ese tipo de organización cada en cada territorio nuevo que liberan las fuerzas kurdas. Cada comuna a la vez cada comuna forma diferentes comités, los cuales tienen la tarea de autodefensa, por ejemplo, formando sus propias fuerzas de seguridad locales, reafirmando esto la reapropiación local del principio de autodefensa (Taberne, 2017). Implica un gran avance el hecho de que haya comunas exclusivamente de mujeres, las cuales se encargan principalmente de cuestiones de género y tienen poder de veto por sobre las decisiones de las comunas mixtas que aquellas consideren atentan en contra de la mujer; diferenciándose de un Estado que por siglos había sido afín al dominio

masculino (Taberne, 2017). Siguiendo con el ensamble de éstas instituciones, y en el espíritu de reforzar la democracia directa, es bajo las comunas que recae la legitimidad del poder político, eligiendo representantes (2, un hombre y una mujer) para asambleas que representan a varias comunas, hasta llegar a las cantonales, las cuales además tienen un cupo de representantes de partidos políticos y organizaciones sociales; es importante resaltar que los estratos superiores sólo se encargan de la articulación de políticas, teniendo la obligación de responder siempre a las bases, formadas por las comunas (Taberne, 2017)

De forma paralela hay una Autoadministración Democrática (DSA) en cada cantón, que es lo más parecido a un parlamento tradicional, compuesta por 22 hombres y mujeres, con funciones legislativas y ejecutivas. En 2014 aprobaron para los tres cantones un contrato social que establecía, entre otras cosas, la prohibición de los monopolios, el derecho a la educación en lengua materna, el respeto y la representación política de todos los grupos étnicos, la igualdad entre hombres y mujeres, la mayoría de edad para casarse. De esta estructura participa el PYD y algunos partidos aliados. (Taberne, 2017).

Este último controla tiene la tarea de administrar al nivel de la Federación del Norte del Kurdistan, y cuyo brazo de máxima representación es el Consejo democrático de Siria.

Las YPG junto a fuerzas que provienen de otras etnias, han formado las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF), las cuales se componen y alientan la incorporación de grupos de distintas etnias, basados en el principio de flexibilidad de las estructuras que caracterizan al CD (Khane, 2017).

El proyecto llevado a cabo en Rojava, debemos aclarar, depende no sólo del éxito de sus comunas, sino principalmente del complicado entramado de relaciones existentes entre los grupos que controlan Siria, los países de la región y las grandes potencias mundiales. Turquía y su aliado, el KRG (Gobierno Regional del Kurdistan), preferían el fracaso de la revolución, porque ambos gobiernos son enemigos del PKK, por lo tanto del PYD, y de la ideología de ambos. Ambos han concretado un embargo en sus fronteras con Rojava, y lo único que detiene de llevar mayores acciones en el caso de Ankara, es el apoyo recibido por SDF por parte de Estados Unidos, que las ve como el único garante de seguridad en la región, y en el caso de Erbil, es la oposición por parte de la sociedad kurda iraquí de entorpecer los éxitos de su propiso hermano (Aybogá, 2017). En cambio, para Teherán, el interés radica en apoyar a su aliado chiíta en la región, y al igual que con los turcos, evitar un efecto contagio dentro los kurdos de su país, los cuales son los únicos que se han constituido en algún momento como independientes. Rusia, por su parte, desea ver a la oposición siria derrotada, pues está formada en gran parte por combatientes y marcos chechenos, y también para mantener un gobierno aliado en la región (Khane, 2017). Occidente por su parte, se ha visto obligado casi a regañadientes, a apoyar la lucha de las SDF, ante la imposibilidad de la oposición siria de hacerse con el poder y de combatir al desestabilizante Estado Islámico (Khane, 2017). En conclusión, es en estos momentos en los que la victoria sobre el Estado Islámico se aproxima, cuando los kurdos de Siria y sus instituciones les tocará enfretar una vez más frente al gobierno sirio, los estados vecinos y las potencias mundiales pero, principalmente, al orden westfaliano; implicando su posible victoria una fuente de contagio para el resto de Siria y los países circundantes y, en la era de la globalización, por qué no para el resto del planeta.

### Bibliografía

- Aybogá, E. (2017, 01, 29). ¡Embargo Total! Enemigos, peligros y fronteras que amenazan a Rojava. *Rojava Azadi*. Recuperado de <https://rojavaazadimadrid.wordpress.com/2017/09/12/embargo-total-enemigos-peligros-y-fronteras-que-amenazan-rojava/>
- Barkey, H.J. & Fuller G.E. (1998). *Turkey's kurdish question*. Lanham, Estados Unidos. Carnegie Corporation.
- Bookchin, M. (1999). *La Ecología de la Libertad. El surgimiento y la disolución de la jerarquía*. Málaga, España. Nossa y Jara editores, S.L.
- De Jong, A. (2016). El nuevo-viejo PKK. *Rojava Azadi*. Recuperado de <https://rojavaazadimadrid.wordpress.com/2016/07/13/el-nuevo-viejo-pkk/>
- Gunter, M. (2015). Iraq, Syria, Isis and the kurds: geostrategic concerns for the U.S. and Turkey. *Middle East Policy*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/273389401\\_Iraq\\_Syria\\_Isis\\_and\\_the\\_Kurds\\_Geostrategic\\_Concerns\\_for\\_the\\_US\\_and\\_Turkey](https://www.researchgate.net/publication/273389401_Iraq_Syria_Isis_and_the_Kurds_Geostrategic_Concerns_for_the_US_and_Turkey)
- Khane, S. (2017, 03, 25). Analizando las SDF: ¿el futuro ejército nacional sirio?. *Rojava Azadi*. Recuperado de <https://rojavaazadimadrid.wordpress.com/2017/09/20/analizando-las-sdf-el-futuro-ejercito-nacional-sirio/>
- López Rojo, A. (2011, 06, 05). Murray Bookchin: comunalismo, naturaleza y libertad. *Libre Pensamiento*. Recuperado de <https://alfonsolopezrojo.wordpress.com/2011/06/05/murray-bookchin-comunalismo-naturaleza-y-libertad/>
- Luizard, J.P. (2015, 05, 31). *La emergencia del Estado Islámico: claves geopolíticas, historia y clivajes confesionales*. Nueva Sociedad. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/la-emergencia-del-estado-islamico?page=1>
- Öcalan, A. (2012). *Confederalismo Democrático*. Recuperado de <http://www.freeocalan.org/wp-content/uploads/2012/09/Confederalismo-Democr%C3%A1tico.pdf>
- Öcalan, A. (2016). *Orígenes de la Civilización: la era de los dioses enmascarados y los reyes encubiertos*. Buenos Aires, Argentina. Sudestada.
- Ramírez, F. (2016, 09, 20). *La Primavera Árabe y la guerra en Siria: expertos debatieron sobre los orígenes del conflicto*. Prensa U-Chile. Recuperado de <http://www.uchile.cl/noticias/126442/la-primavera-arabe-y-la-guerra-en-siria-los-origenes-del-conflicto>





# Lectura del Fascismo italiano a través de la categoría de Fuerzas Profundas

JUAN MARTIN DE CHAZAL - PAULA MARÍA ESPINOSA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Jean Baptiste Duroselle y Pierre Renouvin introdujeron la categoría de Fuerzas Profundas a los estudios de las Relaciones Internacionales con el propósito de comprender el fenómeno internacional en todos sus aspectos (Zubelzú, 2007:102). Su análisis nos sirve de guía para entender arraigados motivos que influyen a grupos y movimientos, el porqué de diversos cambios en el escenario internacional y los motivos que llevan a tomar ciertas decisiones a los líderes. Los autores sostienen que las “condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las características mentales colectivas, las grandes corrientes sentimentales, nos muestran fuerzas profundas que han formado el marco de las relaciones entre grupos humanos y que, en gran medida han determinado su naturaleza.” (Renouvin y Duroselle, 2000:9). De esta manera, se puede observar que son elementos constitutivos de la propia identidad, entre los que puede destacarse el sentimiento de pertenencia a la Nación.

A su vez, estas fuerzas profundas son susceptibles de mutar en fuerzas organizadas. Estas últimas pueden operar modelando o

suavizando las primeras o también rescatándolas y realzándolas. En este sentido, el presente trabajo parte de la identificación de una serie de fuerzas profundas en la Italia de la primera mitad del siglo XX, que se ven exacerbadas en los tiempos de la primera posguerra y que son enaltecidas por una fuerza organizada como lo fue el Fascismo. Es así que nos proponemos analizar como problema central de qué manera se produjo la mutación de una fuerza a la otra en el caso del Fascismo italiano y la incidencia de ellas en la estabilidad del régimen.

De este modo, nos centraremos en el contexto de la finalización de la Gran Guerra hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, o Periodo de Entreguerras. Asimismo, para llegar a una comprensión acabada del fenómeno fascista en Italia, se abordará también los sucesos de la segunda mitad del siglo XIX, más precisamente, los años de la Unificación. La investigación se desarrollará en la línea de la Historia de las Relaciones Internacionales, teniendo como objetivo interpretar el proceso

<sup>1</sup> Red Federal de Historia de las Relaciones Internacionales  
Correo Electrónico: juandecha@outlook.com; pmespinosa96@gmail.com.

histórico del Fascismo mediante la aplicación de la categoría de Fuerzas de los autores nombrados. Ante los problemas expuestos, se formulará una serie de hipótesis:

- 1) Mussolini fue capaz de capitalizar y potenciar la pulsión generada por parte del pueblo italiano y canalizarla a través de la presión de un grupo minoritario y organizado como lo fue el Partido Nacional Fascista.
- 2) La Italia Irredenta fue uno de los motivos de la exacerbación del ultranacionalismo, lo que llevó a Mussolini a considerar la expansión.
- 3) El Fascismo como fuerza organizada tuvo un bajo nivel teórico y de solidez en el cual sustentarse.

## CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA

Antes de proceder a la aplicación de nuestra categoría de análisis al caso del Fascismo italiano, es necesario elaborar un repaso de los hechos históricos en su tiempo y espacio, abarcando desde el rol italiano en la Primera Guerra Mundial hasta la instalación del régimen fascista de Mussolini.

### *Italia en la Primera Guerra Mundial*

Siendo aliada de Alemania y Austria-Hungría desde 1882, al estallar el conflicto en 1914 Italia permaneció neutral. Consciente de su larga rivalidad con el Imperio Austriaco y de la oportunidad que la guerra mostraba para tomar control de los territorios que no habían logrado ser anexados durante la Unificación medio siglo atrás, el país inició una serie de negociaciones secretas con los países de la Triple Entente que culminaron con el Tratado de Londres de 1915. En él, Italia se comprometía a abandonar la Triple Alianza y entrar a la guerra dentro del otro bando a cambio de recibir, una vez finalizado el conflicto, las zonas habitadas por italianos en el Imperio Austrohúngaro y gran parte de la costa dalmata. Blasco Ibáñez (2014) señala que, al declarar la guerra a dicho país en mayo de 1915, Italia hacía alusión a un reclamo de sus legítimas aspiraciones. De este modo, la hostilidad latente, ahogada durante treinta y un años de combinaciones diplomáticas, resurgió con mayor intensidad que nunca. Se multiplicaron los incidentes y en repetidas ocasiones hubo violentas manifestaciones antiaustriacas. Se trató de un despertar del nacionalismo respecto al irredentismo de antaño.

Desde una visión internacional, al finalizar la Gran Guerra, las democracias occidentales no poseían la misma fuerza y el prestigio que antes del conflicto. La institución parlamentaria en países como Francia e Inglaterra se vio debilitada y, por ejemplo, se debió transferir poder al ejecutivo para que legislara a través de decretos. Así, en un marco de debilidades y vulnerabilidad política, hacia la década de 1920 surgieron dos modelos políticos autoritarios: el Comunismo soviético y el Fascismo italiano.

### *Surgimiento y establecimiento del Fascismo*

Hacia 1919, Italia se encontraba en una profunda crisis generalizada. Atravesada por el empobrecimiento de la clase media, la desocupación en las ciudades y las ansias de tierras por parte del campesinado; se formó una extendida desilusión por la democracia a la que se le sumó la enorme frustración por la "victoria mutilada" obtenida por los Tratados de Paz, en los que no se otorgó al país todo lo prometido anteriormente. Este punto es clave para entender el ascenso del Fascismo ya

que, desde sus inicios, el movimiento hizo especial énfasis en esta situación mediante una exacerbación del nacionalismo. Las reclamaciones sobre el Tirol, Trieste y la costa adriática, así como otros asuntos exteriores que serán analizados más adelante, constituyeron en el irredentismo italiano un motor para el discurso fascista.

En este periodo, un periodista llamado Benito Mussolini, extrañamente desorientado, ex socialista y converso repentino al intervencionismo en 1914 (Wiskemann, 1978:24) fundó el Fascismo mediante una reunión de nacionalistas para declararle la ofensiva al socialismo. Esto ocurrió en 1919, en Milán, con la creación del primer Fascio di Combattimento, cuyo nombre hacía alusión a las insignias de los magistrados romanos de la Antigüedad, simbolizando así el deseo de un orden político estricto. Mussolini empleó por primera vez la palabra para referirse a un grupo de ex soldados nacionalistas y simpatizantes de sus ideas, parte los arditi. Las mismas se resumen en un esquema de reformas sociales e ideológicas contrarias a la izquierda, de anhelos expansionistas sobre la llamada Italia irredenta, y de la voluntad de crear un gobierno fuerte. Ese mismo año, los fascistas iniciaron manifestaciones callejeras con el fin de ganarse el apoyo de la golpeada clase media, prometiendo terminar las huelgas obreras y poner fin a los desórdenes generales. También en 1919, tuvo lugar una reforma electoral que instauró la representación proporcional y el sufragio universal. De este modo, el Partido Liberal gobernante fue perdiendo votos que se desplazaban al resto de los partidos. Sin embargo, en las elecciones de ese año, los fascistas no obtuvieron ni un escaño.

Hacia 1920, el Fascismo se convirtió en una organización estructurada militarmente con las "camisas negras" como grupo de choque. 1921 fue un año clave por la creación del Partido Nacional Fascista, el cual se presentó a las elecciones de ese mismo año, obteniendo sus primeras 35 bancas. Al año siguiente, Mussolini fue propuesto como candidato a Jefe de Gobierno por parte del Partido. La reacción de los sectores socialistas y obreros no se hizo esperar y convocaron a huelgas que fracasaron debido a la agresiva respuesta de los fascistas. En octubre, se realizó la conocida Marcha sobre Roma como una demostración de fuerza, mediante la cual el Rey Vittorio Emanuele III otorgó el gobierno a Mussolini. "Fue entonces nombrado Primer Ministro, a la cabeza de un gobierno de coalición, aunque nadie, ni siquiera el propio Mussolini, supiese muy bien qué había detrás del Fascismo, aparte de su violencia criminal contra la izquierda" (Wiskemann, 1978:25).

Es así que inició su gobierno, marcado desde un principio por la ambición personal de poder y las aclamaciones populares organizadas por él. Este entusiasmo fue estimulado en 1923 por la anexión del Fiume y la ocupación de Corfú.

Los periodos del sistema fascista se pueden dividir en tres: el periodo de acomodamiento de 1922-1929, la consolidación del régimen de 1929-1936 y la pérdida de apoyo por parte de la opinión pública de 1936-1943.

Como se dijo, cuando Mussolini llegó al poder, no tenía un programa definido pero tomó dos medidas fundamentales: la creación de una milicia voluntaria para la seguridad nacional que quedó a las órdenes del Jefe de Gobierno y la implementación de la reforma electoral, mediante la cual quedaba abolida la proporcionalidad y se otorgaban dos tercios de las bancas a la mayoría. De esta manera, consiguió mayoría



absoluta en ambas cámaras, pero debido a que la oposición aún se hacía oír, decidió prohibir los partidos políticos y, hacia 1925, se afirmó su dictadura personal y aparato propagandístico mediante el cual se hacía llamar Duce. Aprovechándose de la confianza general que despertó el Plan Dawes en Europa, pronunció en enero de ese año un discurso en el que formuló una interpretación del Fascismo como una dictadura política en un Estado con partido único. No obstante, su gobierno transigió otras instituciones como la monarquía y la Iglesia Católica. De ahí la común distinción en cuanto a su consistencia con el nacionalsocialismo de Hitler, exponente del totalitarismo. Durante sus 33 años de existencia, el Fascismo Italiano nunca supo bien cuál era su propósito ni la “revolución” que se intentaba llevar a cabo, por lo que sufrió constantes modificaciones.

#### LA CUESTIÓN NACIONAL COMO FUERZA PROFUNDA

En este apartado, se detallará desde un punto de vista teórico, el sentimiento nacional y el nacionalismo como fuerzas profundas, para luego aplicarlo al caso italiano. Para ello, será necesaria una retroversión a los años del nacimiento de dicho país.

Aparece el bosquejo de un sentimiento nacional cuando es posible observar manifestaciones de ideas y sentimientos colectivos que ocurren en grupos humanos amplios, fuera de cualquier parentesco familiar. Sus miembros son conscientes de lazos de solidaridad de tradiciones que los unen, y están dispuestos a sacrificar sus intereses individuales por los del grupo. (Renouvin y Duroselle, 2000:171)

En el análisis del término Nación, intervienen múltiples factores: el territorio, la lengua, la historia, las tradiciones, la civilización intelectual, la religión, las condiciones económicas y las disparidades sociales. De todos ellos, ninguno puede aportar una explicación con valor general por sí mismo, debido a que existe una interrelación mutua entre cada uno y ninguno es un condicionante exclusivo para que exista una Nación.

De este modo, para algunos, éste término hace referencia a una especie de ser vivo que crece gracias a la acción inconsciente de una fuerza superior que no es sino el espíritu del pueblo, el denominado Volksgeist. Desde esta óptica, que es

la germana, se reconoce una Nación cuando existe un sentimiento en común dado por una lengua, sangre, tierra, historia y costumbres en acervo. Desde otra perspectiva, que es la francesa o latina, la Nación está fundada en la unidad política, en un sistema de ideas comunes, dado por el compromiso cívico no necesariamente vinculado a la etnia. Constituye un hecho de conciencia donde el elemento esencial es la voluntad y el deseo de vivir en común. Tal es el caso de la cuestión nacional en Italia, que se detallará en el subtítulo de este apartado. En este sentido, Mazzini, activista que bregó por la unificación italiana a mediados del siglo XIX, sostenía que “la patria es, ante todo, la conciencia de la patria”.

Más allá de la vía mediante la cual se ve a la Nación, esta puede ser definida como un sistema de lealtades y pertenencias vividas, con una proyección política que aspira a alcanzar el Estado propio. Se trata de una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y se está dispuesto a hacer; supone un pasado pero se resume en un hecho tangible: el consentimiento expresado de continuar la vida común (Renan, 1983:38).

Es así que, en la historia de las relaciones internacionales, el movimiento de las nacionalidades ha actuado como fuerza de asociación en tanto tiene como finalidad realizar la unión entre grupos (claro ejemplo de esto son las unificaciones italiana y alemana) y como fuerza de disociación, en cuanto conduce a la parcelación de ciertos Estados.

Desde que los Estados nacionales en la Edad Moderna adquirieron fuerza y consistencia, las relaciones entre las naciones europeas demostraron el deseo de afirmar, con respecto a las demás, los intereses propios del grupo. Esto se tradujo en una convicción de que la Nación a la que se pertenece tiene el deber de cumplir una “misión” en el mundo. La voluntad de incrementar el poderío del Estado, el orgullo de ser parte de él, el sentimiento de superioridad y el deseo de hacerla conocer o imponerla, fueron las características de esa exaltación del sentimiento nacional que se tradujo en el término nacionalismo. (Renouvin, 2000:210).

Duroselle, al entender a los valores como fuerzas que actúan sobre las comunidades humanas, hace una

vital referencia al nacionalismo. Los mismos, son ideas o sistemas de ideas por las cuales el hombre está dispuesto a sacrificar su interés personal hasta llegar incluso a poner en riesgo su propia vida. (Duroselle, 1998:168). Sus capacidades se verifican con mayor claridad en las comunidades religiosas o nacionales y se expresan a través de normas que deben ser seguidas, respetadas y defendidas. En este sentido, un mundo en el que el valor supremo es el nacionalismo, presenta grandes riesgos de conflictos ya que una Nación puede crearse con buenas razones para reivindicar un territorio ubicado bajo la soberanía de otro Estado. De este modo, podemos identificar en estas fuerzas profundas, la base de movimientos nacionalistas como el Fascismo (en una forma exacerbada y violenta), cuya política exterior estuvo marcada por el irredentismo y el deseo de “devolver a Italia las glorias pasadas”.

#### *La formación del Reino de Italia*

Con el objeto de comprender el fenómeno nacional italiano, del cual el Fascismo hizo alusión durante sus años de existencia, es necesario remontarnos a la década de 1850. Fue en estos tiempos cuando se produjo la unificación estatal tras una serie de estrategias cuidadosamente articuladas por Camillo Benso, conde de Cavour y Primer Ministro del Reino de Piamonte-Cerdeña. Desde dicho Estado, se llevaron a cabo las campañas unificadoras que culminaron en 1861 con la proclamación del Reino de Italia bajo la dinastía Saboya y Vittorio Emanuele II como monarca <sup>2</sup>. No es interés de este apartado ahondar en este proceso histórico, ya que dicha labor demandaría la elaboración de una nueva investigación. Simplemente, se repasará, de manera sucinta, algunos de los hechos acaecidos debido a que, a partir de la finalización de la unificación, nació el irredentismo como una exigencia nacional a la incorporación de los territorios con población considerada italiana que no habían sido anexados durante las campañas y acuerdos previos. Desde la caída del Imperio romano en el siglo V, la península itálica había permanecido dividida territorial y políticamente en múltiples Estados. El

<sup>2</sup> La unificación de todo el territorio italiano no habría de completarse hasta 1871 con la incorporación de Roma después de la Guerra franco-prusiana.

proceso unificador de 1859 no se dio de manera repentina, sino que se asentó en las bases ideológicas y acciones llevadas a cabo desde las sociedades carbonarias en 1820, la Joven Italia de Mazzini en 1831 y las revoluciones de 1848. En esos tiempos, muchos intelectuales proclamaban la “supremacía moral” de Italia. Los movimientos nacionalistas tenían como objetivo unir aquellos territorios del reino con población italiana que estaban en manos directas de Austria-Hungría, la Corona Habsburgo o la Borbón. De este modo, en la formación de la unidad nacional, predominó una preocupación elemental: inculcar el deseo de vivir en común, en un mismo Estado, a poblaciones que presentaban ciertas características comunes en la lengua y que compartían una memoria histórica, pero que debían fidelidad a entidades políticas diferentes. (Renouvin, 2000:180)

Recapitulando, Cavour contó, en un primer momento, con el apoyo de la Francia de Napoleón III con la que acordó la expulsión de Austria de la península. Tras declarar la guerra conjuntamente, los territorios de Módena, Parma, Toscana y Lombardía fueron anexados por Piamonte. Francia, a cambio, recibió Saboya y Niza. Estos acontecimientos fueron disparadores de los levantamientos en el sur, una situación que fue aprovechada por Cavour. En el Reino de las Dos Sicilias, Garibaldi y sus camiseros lideraron la toma de Nápoles, de Calabria y de parte de los Estados Pontificios. De este modo, en 1861, estos territorios se incorporaron y se creó oficialmente el Reino de Italia.

Sostiene Renouvin que, en estos tiempos, el movimiento nacional italiano no era una tendencia de masas. El campesino medio, que formaba el grueso de la población, seguía en una actitud pasiva y los patriotas se reclutaban únicamente entre élites intelectuales y comerciales. (Renouvin: 1998: 255). En tanto, apenas es posible valorar en este momento el papel de fuerzas sentimentales. Destaca el autor que, no habiendo un impulso nacional unánime, los movimientos nacionales fueron provocados por las iniciativas de los estadistas. De hecho, haciendo alusión a la falta de una conciencia nacional generalizada, al día siguiente de la proclamación del Reino de Italia en 1861, el patriota piamontés Massinod’Azeglio enunció “*L’Italia è*

*fatta, ora bisogna fare gli italiani*”<sup>3</sup>. Ni el monarca, ni Cavour, ni Garibaldi, artífices del nuevo Reino, habían “hecho” verdaderamente a los italianos. (Luján y Bettonica, 1971:11). Sin embargo, sostiene Renouvin que, si bien el accionar de los estadistas fue decisivo en la formación de Italia, sin duda alguna las fuerzas profundas hubieran podido conseguir la unidad un poco más tarde.

Tal como se anticipó, tras la unificación quedó un problema latente de nuestro interés: una considerable población italiana quedó fuera del Reino. Tal es el caso de Trieste, Dalmacia, el Tirol Meridional, Istria, entre otros. Estos territorios constituyeron la Italia Irredenta que, 60 años después, reclamaría Benito Mussolini <sup>4</sup>. De este modo, el movimiento nacionalista adquirió un nuevo carácter entre la sociedad italiana mediante la exaltación producida por el Fascismo.

#### **FACTORES GEOGRÁFICOS Y CONDICIONES DEMOGRÁFICAS COMO FUERZAS PROFUNDAS**

Al hablar de Estado, se suele destacar el territorio la población, el gobierno y la soberanía como elementos constitutivos fundamentales. Así, será el territorio lo que incremente o disminuya el poder de manera geográfica, por lo que el clima, el relieve, la hidrografía, la calidad del suelo y los recursos naturales tienen una importante influencia.

Todo Estado mantiene, necesariamente, una lucha con el mundo exterior para defender el espacio que posee como algo propio que le pertenece, pero que, a su vez, trata de aumentar para tener más recursos y así garantizar mayor estabilidad. Estas afirmaciones fueron criticadas por Camille Vallaux, quien afirma que “la evolución de ninguna sociedad política está determinada por el suelo en el que vive ni por el marco en que se mueve.” (Renouvin y Duroselle, 2000:31). Si bien sabemos que el espacio es importante por todos los bienes que proporciona, no es el único factor necesario para el equilibrio de fuerzas políticas. La capacidad de organización de los grupos, la toma de decisiones, la sociedad, entre otros, son elementos igualmente importantes. De todos modos, los elementos geográficos ejercen una gran influencia debido a que son más mensurables y más constantes.

Ahora bien, cuando un Estado poderoso

es dueño de una porción de litoral en un mar de dimensiones relativamente limitadas, a menudo tiene el propósito de extender su control sobre gran parte de las costas. Esta política de *mare nostrum* fue invocada por Mussolini en cuanto al Mediterráneo. Además, revitalizando la importancia del espacio, debemos mencionar la crisis de 1936, la cual llevó a Mussolini a realizar campañas en busca de tierras. Todo líder, a la hora de decidir sobre su política exterior, se enfrenta a dos tipos de consecuencias: tener éxito o no. El Duce tomó, en este sentido, una decisión riesgosa que terminó debilitado el aparato interno. Este es el caso de la intervención en Etiopía, la cual pertenecía a la Sociedad de las Naciones, hecho por el que Italia fue sancionada. Por esta razón, se vio obligada a aislarse de las potencias occidentales y acercarse a Alemania, conformando lo que más tarde sería el Eje Berlín-Roma en 1939.

Entonces, al hablar de espacio, es importante destacar el afán de imperialismo que tuvo Italia en este periodo. Como se dijo anteriormente, fue la crisis lo que llevó al país a proponerse colonizar. En tiempos en los que las potencias sufrieron un estancamiento económico, mientras que países como Francia y Gran Bretaña querían frenar la expansión territorial, la Italia fascista se proponía lo contrario.

Ahora bien, ¿qué rol juegan las condiciones demográficas como fuerzas profundas? Podemos enumerarlos:

A.El número de habitantes podría ser un elemento esencial del poderío militar. Si bien esto no significó mucho para algunas de las potencias que se enfrentaron en la Gran Guerra por reunir condiciones sociales, económicas y financieras necesarias; es un factor a tener en consideración.

B.La expansión demográfica incrementa un desarrollo económico. Pero esta relación no ocurre rigurosamente en países donde la población se ve limitada a vivir de sus propios recursos. Si existe una vida económica evolucionada, entonces esta relación desaparece.

C.Las tendencias psicológicas colectivas

<sup>3</sup> Del italiano, “La Italia está hecha, ahora necesita hacerse italiana”

<sup>4</sup> Si bien Istria y el Tirol Meridional fueron anexados en 1919 tras la Gran Guerra, el resto de los territorios continuaron formando parte de la Italia irredenta.



pueden modificar la expansión demográfica. El aumento de la población es un signo de vitalidad que puede otorgar confianza en el destino nacional y justificar un sentimiento de optimismo, como fue el caso de Alemania en el siglo XIX. En aquellas poblaciones donde la proporción de jóvenes es grande, se alienta el espíritu de iniciativa y de interés por el grupo. Éstos se comprometen con los hombres o con los partidos que puedan asegurarles un futuro estable. (Renouvin y Duroselle, 2000:38). De este modo, podemos observar qué fuerzas atrajeron a la Italia fascista a pensar en un crecimiento demográfico. Todo esto constituyó un buen argumento para el deseo de expansionismo por parte de Italia. Ya desde principios de siglo XX, el mayor temor del escritor nacionalista Enrico Corradini era que el excedente de población, que en su mayoría emigró hacia Argentina y Brasil, corriera el riesgo de “desnacionalizarse”. Por lo tanto, era necesario que el país aplicara una política exterior que le permitiera obtener colonias. Es así que el crecimiento demográfico fue, desde finales del siglo XIX, una fuerza profunda que sirvió de argumento para el expansionismo italiano. El Fascismo no hizo más que retomar esta cuestión y Mussolini asoció la expansión demográfica con la territorial sosteniendo que “de todas las grandes naciones, Italia es la que tiene las mayores disponibilidades en hombres”. En tanto, estaba convencido que su país, para ser tomado en consideración, debía contar con una población de más de 60 millones y territorios de ultramar. Por ello, a partir de 1927, el gobierno aplicó una política que dificultó la emigración con el fin de restringirla pese a haber declarado en la Conferencia Internacional de la Emigración, tres años antes, que no lo haría. Asimismo, es importante considerar aquí lo que fue la Campaña a Túnez en 1942. Si bien desde 1882 el país árabe era un protectorado francés, allí vivía una colonia italiana desde 1868 gracias a un Tratado que favorecía los intereses económicos de Italia; por lo que quince años después, los italianos eran superiores en número. Cuando expiró el Tratado de 1868, Francia se propuso negociar un nuevo convenio y establecer un régimen favorable para la importación de mercaderías francesas, pero permitió que continuara la situación privilegiada de los italianos, que ya eran dos veces más importante que la colonia francesa. Esto no constituyó ningún tipo de problema internacional sino hasta después de 1919. El gobierno francés amenazó con poner fin al régimen establecido en su protectorado e imponer a los italianos la naturalización

debido a que su preponderancia numérica desestabilizaba la dominación francesa. Como respuesta a esto, ya con Mussolini en el poder, el gobierno fascista llevó a cabo una acción de fortalecimiento como instrumento de su política exterior.

### CARACTERÍSTICAS MENTALES EN EL FASCISMO

Las fuerzas que emanan de la sociedad, a las que denominamos profundas, contienen diversos factores que las definen y las exaltan. La psicología es uno de ellos. Por eso, resulta interesante conocer cómo era el enfoque psicológico tanto de la propaganda, como en el movimiento fascista en sí mismo. Los líderes autoritarios como Mussolini, apelaron a la psicología colectiva para poder sostenerse en el tiempo. Lo hacían a través de los medios de comunicación para influirla, pues se trataba de gobiernos que tenían acceso ilimitado a los medios de prensa y los sistemas de propaganda. Por los cuales informaban lo que ellos querían que la sociedad crea.

Maurice Megrét (1956) se refiere a la “guerra psicológica”, la cual instaura el terror mediante la matanza de culpables e inocentes intentando transformar la psicología de las masas. Si nos referimos al terror y a las medidas represivas, el Fascismo instaló la ausencia de límites, la no concesión de la tregua, la dominación absoluta y el exterminio del enemigo. La meta del régimen no era racional debido a que tenía un nivel poco argumentativo, pero no por ello llegó a ser irracional, debido a que estaba medianamente planificado y conscientemente organizado. La propaganda fascista atacaba a espectros más que a opositores reales, construyendo una imagen del enemigo a la que pretendía destrozar. No usaba una lógica discursiva, sino más bien una trayectoria de ideas organizadas. (Adorno, 2005:12).

Otra forma de modificar el pensamiento del pueblo es a través de la educación, pero no siempre se obtienen los resultados esperados. Mussolini, en 20 años, no pudo convencer al pueblo italiano de que la guerra era una buena causa.

Todo totalitarismo considera a las masas como simples objetos de medidas a los cuales hay que administrar y enseñar a obedecer. El Duce afirmó en 1932 que “el Estado es absoluto ante el cual los individuos y los grupos son relativos.” (Wiskemann, 1978:127). Lo que se les dice a las masas es lo que ellos quieren escuchar pero no se animan a decirlo, debido a parámetros morales o éticos. En tanto, en el Fascismo, existieron los siguientes elementos: la dicotomía amigo/enemigo, o estereotipos, un

comportamiento “religioso” fingido. También los discursos de Mussolini o las propagandas tenían un principio a seguir, es decir, todo lo que demostraban era, para ellos, correcto y se debía jugar con el inconsciente de las masas.

#### *La personalidad del líder*

Como se dijo, dentro de las fuerzas profundas existe un conglomerado de factores que son la base para las acciones que se llevarán a cabo. Otro de los factores por los que el líder está influido, es su propio temperamento. Este también se relaciona con el medio físico y social donde convive. Podemos englobar la personalidad y el temperamento dentro de la psicología, la cual a su vez, está contenida en las fuerzas profundas o en aquella pulsión. Por lo general el agitador de masas, como Mussolini, idealiza profundamente la amplitud de los cambios sociales deseados y piensa que aquellos que están en desacuerdo con sus ideas son los enemigos de la Nación.

Dentro de la personalidad de un líder podemos encontrar numerosas características. Pero lo que nos interesa aquí es analizar la personalidad del Duce, y si ésta influyó, de alguna manera, en su toma de decisiones. Dentro de las clasificaciones, podemos encontrar primero, a los doctrinarios, “aquellos que se fijan un sistema de pensamiento coherente y que tratan de armonizar sus decisiones con ese sistema.”(Renouvin y Duroselle, 2000:292). Mussolini no pertenecía a esta categoría, ya que se lo catalogaba como indeciso, escéptico e influido. Además, no había elaborado una teoría o un plan de magnitud como lo hizo Hitler, por lo que, el Fascismo, tenía una naturaleza intrínseca no teórica. También podemos clasificar a los líderes totalitarios como cínicos en tanto “apelan al egoísmo sagrado, a la razón de Estado, tienen poco interés por los intereses de la humanidad y reafirman los de su país.”(Renouvin y Duroselle, 2000:299). Tal fue el caso de Mussolini. Cabe destacar que Hitler fue catalogado como imaginativo, “aquel que se fija objetivos en conjunto y puede tener infinita flexibilidad en la ejecución de sus tareas.”(Renouvin y Duroselle, 2000:302). El Duce no tuvo tanta flexibilidad a la hora de buscar soluciones pero sí pudo fijarse un objetivo. En general, estos tipos de líderes son catalogados como jugadores, porque “son rápidos en la toma de decisiones y son peligrosos para la paz.”(Renouvin y Duroselle, 2000:304). En este sentido, Mussolini fue tan rápido a la hora de decidir entrar en la Segunda Guerra que no tuvo en cuenta a la opinión pública, ni la verdadera fuerza que tenía su país.

#### **EL JUEGO DE LAS FUERZAS**

En la introducción del trabajo, se mencionaron los conceptos de fuerzas profundas y fuerzas organizadas. En este apartado, se expondrá su distinción cualitativa, naturaleza y dinámica siguiendo los estudios llevados a cabo por Jean Baptiste Duroselle.

Las fuerzas profundas que se pueden identificar en el caso italiano, poseen un carácter masivo, difuso, oscuro, espontáneo e irreflexivo. Por ello, se las puede denominar como pulsiones<sup>5</sup> y suelen gestarse de manera esporádica, impulsando rebeliones y levantamientos, pero no revoluciones. Se trata de realidades voluminosas, cuyos confines son oscuros y de difícil comprensión. “Existen, pero no se las ve; no percibimos más que sus efectos”. (Duroselle, 1998:154)

Por otro lado, hemos visto que es posible identificar al Fascismo como un caso de fuerza organizada; es decir, como una presión precisa y delimitada. De hecho, las Fuerzas Organizadas actúan en función de objetivos predeterminados y pueden graduarse o regularse, por lo que sus resultados son más previsibles. Dentro de ellas, podemos encontrar distintos tipos de presiones: presión directa, presión indirecta y ambiente y presión social. La primera, para entenderla fácilmente, la relacionamos con los “grupos de presión”: aquellos que inciden en el gobierno de turno para pedir apoyo a sus intereses o también tienen la función de reclamar aquellas políticas que no los están beneficiando. En definitiva, estos grupos son grandes condicionantes para los gobiernos. Como vimos, el Fascismo en sus orígenes, fue un grupo de presión que terminó por debilitar al gobierno liberal de Luigi Facta en 1922, ya convertido en partido político.

La presión indirecta, será la opinión pública que incide sobre el accionar del líder. Un claro ejemplo de esto fue el acuerdo que firmó Mussolini con el Ministro de Asuntos exteriores francés, Pierre Laval. En este acuerdo, Italia le hizo importantes concesiones a Francia a cambio de que pudiera penetrar en Etiopía; sin embargo, la falta de comunicación llevó a Laval a creer que se trataría de una penetración económica. Esta idea que Mussolini quería llevar a cabo, exaltó a la opinión pública inglesa y francesa. Finalmente decidió invadir Etiopía porque Gran Bretaña había firmado un acuerdo naval con Hitler. Se vio sumamente afectado porque la sociedad internacional tomó medidas y sanciones económicas contra Italia, por lo que la opinión pública interna se vio sobre exaltada y posteriormente fue perdiendo apoyo en la sociedad.

*5 En la teoría psicoanalítica de Freud, pulsión hace referencia a las fuerzas que impulsan a los sujetos a llevar acciones con el fin de satisfacer tensiones internas*



El ambiente y la presión social es aquello que lo rodea, y por lo tanto el líder debe estar informado de todo lo que ocurre. En el caso de Mussolini, trató de conocer la opinión y la prensa que él mismo controlaba, pero quienes lo mantenían informado sobre lo que ocurría eran sus asesores, por lo que estos describían la situación como ellos querían que fuera. Mussolini “fue engañado por cuatro o cinco individuos que él tuvo el error de colocarlos en posiciones importantes.”(Renouvin y Duroselle, 2000:369)

Por lo tanto, podemos destacar que la sociedad es un gran determinante para quien dirige una Nación ya que tiene una enorme influencia a través de diferentes métodos, sobre todo a través de sus fuerzas profundas. Cuando Mussolini declaró la guerra el 10 de junio de 1940 actuó probablemente en contra de la gran mayoría de la opinión italiana. El dictador minimizó y sobreestimó demasiado la voluntad de combatir del pueblo y el ejército italiano por una causa que detestaban. (Duroselle, 1998:193). Por lo tanto, su única oportunidad de transformar esa opinión era mediante el éxito. Como los desastres se acumularon, la opinión se consolidó en una posición adversa y el régimen terminó por derrumbarse.

#### *¿Cómo se establece la fuerza organizada?*

Siendo que las fuerzas profundas emanan de las sociedades, y que una vez desatadas retornan a ellas condicionándolas en un proceso cíclico, las mismas se movilizan en un juego particular donde se retroalimentan. Así y bajo ciertas condiciones, las fuerzas profundas pueden madurar hasta convertirse en organizadas, completándose la mutación, por lo general, a través de una “toma de conciencia de lo insostenible”. En el caso italiano, la toma de conciencia se da cuando se inician las batallas contra Austria-Hungría en la Primera Guerra. Allí, el irredentismo sale a flote y es aún más exacerbado tras finalizar el conflicto. Mussolini capta esa pulsión generada por gran parte de la sociedad italiana y centra su discurso político en esta cuestión nacionalista. Ahora bien, a diferencia de otros casos históricos como la Revolución Francesa o la rusa, no se puede vislumbrar en el caso italiano un claro umbral de “lo insostenible”. Al respecto, Duroselle destaca que existe una jerarquía de lo insostenible que va, desde una degradación de una situación socioeconómica, hasta la acción del extranjero contra una comunidad política. En el mismo sentido, el autor señala que en el establecimiento de los grandes movimientos ideológicos y políticos, se puede identificar una serie de pasos y condiciones:

- 1) Es preciso que exista, gracias a la estructura, la coyuntura y las circunstancias, un “ambiente” favorable. Como vimos, la situación de la Italia de la primera posguerra creó una predisposición para el auge del movimiento fascista.
- 2) En tal caso, la aparición de “militantes” permite la creación de grupos pequeños. Previo al ascenso del Fascismo, los arditi fueron un grupo de veteranos de guerra ultranacionalistas que consideraban que su país había sido tratado injustamente.
- 3) Se crean otros grupos que coordinan a los primeros y acaban por conducir – siempre con tensiones, exclusiones y dimisiones – a la creación de un grupo central y dirigente. Tal es el caso de la fundación del primer Fascio di Combattimento. A este se le fueron añadiendo otros, primero lentamente y luego, con

la persistencia de la crisis, crecieron a un ritmo acelerado: 190 fascios en octubre de 1920, 1000 en febrero de 1921 y 2200 en noviembre de 1921, mes en el que fue creado el Partido Nacional Fascista con Mussolini a la cabeza.

4) Éste, a su vez, induce el nacimiento de grupos de base donde el grado de disciplina varía según las organizaciones. Las camisas negras y los squadre fueron los grupos de choque creados por los fascistas, los cuales debían una obediencia absoluta al líder.

#### **CONCLUSIÓN**

Una serie de fuerzas profundas estuvieron presentes en el territorio italiano antes del ascenso del Fascismo. Pasando por su ubicación geográfica peninsular y su creciente ascenso demográfico, estas fuerzas condicionaron el carácter de la sociedad italiana hacia principios del siglo XX. El anhelo expansionista y el irredentismo, crearon en Italia un sentimiento nacionalista que, en un primer momento, se expresó en una suerte de anti germanismo. Esto, llevó al país a cambiar de bando en la Primera Guerra Mundial para enfrentarse con su adversaria de antaño: Austria. Como vimos, una vez finalizado el conflicto, Italia no recibió todo lo que deseaba, por lo que se despertó en la sociedad una difusa y masiva frustración generalizada, alimentada por la dificultad propia de la posguerra. Lo que en un principio fue espontáneo, se organizó después, ya que la crisis generalizada exasperó la situación. En este sentido, esta serie de pulsiones fueron capitalizadas por Mussolini cuando creó el Fascismo. Ahora bien, entendemos que nuestra primera hipótesis quedó demostrada; sin embargo, es fundamental destacar que, más que por las pulsiones provenientes del pueblo italiano, el accionar de Mussolini, estuvo guiado principalmente por sus propias percepciones. Tal es así que, una vez instaurada su dictadura personal, no prestó atención a lo que la mayoría de la sociedad expresaba. Terminó por aliarse con Alemania y entró a la guerra en 1940 en lo que fuera una de sus decisiones más impopulares y la que desembocó en su destrucción. Esto no significa negar que Mussolini fue capaz de captar un sentimiento latente en parte de la sociedad italiana, expresado en el deseo de recuperar territorios considerados propios, y en la búsqueda de respuestas que resolvieran la crisis que sufría el país luego de la guerra. Este sentimiento fue canalizado por la fuerza organizada o presión fascista de una manera violenta y exacerbada que, sin embargo, no poseyó un gran nivel teórico ni doctrinario. De hecho, muchos autores entienden que este régimen no fue estrictamente totalitario, como sí lo fue el de la Alemania nazi.

Los partidos y grupos ejercen presiones y la masa produce las “fuerzas profundas”. Queda demostrado que el estadista debe determinar su acción en función de lo que considera que son las restricciones ejercidas por ellas.

El rescate académico de estas fuerzas no apunta a considerarlas bajo un prisma determinista. Muy por el contrario, el objetivo último consiste en destacar que las transformaciones perdurables ocurren involucrando a las fuerzas profundas. El analista no puede ignorarlas, pero tampoco entenderlas como condicionantes absolutos. (Zubelzú, 2007:119)

## Bibliografía

- .Adorno, Theodor W (2005) *Ensayos sobre la propaganda fascista. Psicoanálisis del antisemitismo*. Buenos Aires. Paradiso ediciones.
- .Blasco Ibáñez, Vicente (2014) *Crónica de la Guerra europea*. Madrid. La Esfera de los Libros.
- .Duroselle, Jean Baptiste (1971) *Europa de 1815 hasta nuestros días. Vida política y relaciones internacionales*. Barcelona. Editorial Labor S.A. pp. 83-105.
- .Duroselle, Jean Baptiste (1998) *Todo imperio perecerá. Teoría de las Relaciones Internacionales*. México. FCE. pp. 154-221.
- .García, Sanz, Fernando (1988) *Las directrices de la política exterior de Italia (1878-1896): Las fuerzas profundas*. <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO8888220093A/7171> Consultado el 30/09/2017.
- .Luján Néstor y Luis Bettonica (1971) *Y Mussolini creó el Fascismo*. Barcelona. Plaza & Janés, S.A. Editores. pp. 12-15; 30-179.
- .Pi y Margall, Francisco (1986) *Las nacionalidades*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 9-33
- .Renan, Ernesto (1983) *¿Qué es una Nación?* Madrid. Colección Civitas. pp. 1-41.
- .Renouvin, Pierre (1998) *Historia de las relaciones internacionales (siglos XIX y XX)* Madrid. Akal textos.
- .Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México. Fondo de cultura económica.
- .Wiskemann, Elizabeth (1978) *La Europa de los dictadores*. México. Siglo XXI editores. p. 22-26; 122-136; 229-263.
- .Zubelzú, Graciela (2007) *Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas*. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a06v50n1.pdf> Consultado el 10/09/2017



# La reconceptualización de las Relaciones Internacionales en relación a lo ambiental:

## SITUACIÓN EN LATINOAMÉRICA

Por **Renee Isabel Mengo & Pablo Rubén Tenaglia**

**L**as transformaciones de la era global en el desarrollo del presente siglo, hacen que la temática ambiental y sus implicancias atraviesen todas las áreas del conocimiento. Al respecto, las Relaciones Internacionales como disciplina, ve la necesidad de reconceptualizar contenidos propios como el de la “Cooperación Internacional” tanto como el de “Sistema Internacional” ya que ambos se ven afectados por el impacto del tema ambiental en lo que se refiere a seguridad; regionalismos; soberanía y otros intereses globales por lo que los paradigmas clásicos que sostienen al campo disciplinar están en constante debate, enriqueciendo la producción académica.

En la actualidad, las Relaciones Internacionales muestran cambios tan profundos en actores y procesos internacionales, por los que el Estado-Nación; el comercio; la seguridad entre otros aspectos, tienen implicancia directa desde lo ambiental. Si bien el origen del problema pudiese ser de un país, en el presente, las soluciones deben ser planteadas desde el ámbito internacional, como expresión de lo global.

La globalización produce cambios permanentes en la economía

*Facultad de Ciencias de la Comunicación – UNC*

*Correo Electrónico: rimm952@gmail.com - pablotenaglia2001@yahoo.com.ar*





mundial, lo que ha llevado a una reorganización espacial de la producción, a la interpenetración de industrias a lo largo de las fronteras, generando rivalidades interregionales para ocupar mercados, a realizar explotación de recursos en el menor tiempo posible, por lo que el medioambiente se ha hecho tema global, consecuencia de ello es que, el desarrollo sustentable es un asunto de la interdependencia mundial, sobre todo a partir de la aparición y organización de grupos ambientalistas, cuyas demandas han conducido a plantear lo ambiental en las agendas políticas y académicas. La presentación, trata de plantear como el tema ambiental aporta progresivamente contenido a las Relaciones Internacionales, siendo uno de los de constante tratamiento actual en la disciplina, con especial referencia a la situación en Latinoamérica.

## INTRODUCCIÓN

El carácter interdependiente y global de la sociedad mundial ha traído consigo, por lo tanto, un cambio en la naturaleza, estructuras y dinámicas de la misma, con efectos contradictorios de muy diverso alcance. Por una parte, ha supuesto el desarrollo de nuevas fuentes y formas del poder y, consecuentemente, de dominación y dependencia a nivel internacional entre los distintos actores.

Las transformaciones de la era global en el desarrollo del presente siglo, hacen que la temática ambiental y sus implicancias atraviesen todas las áreas del conocimiento. Al respecto, las Relaciones Internacionales como disciplina, ve la necesidad de reconceptualizar contenidos propios como el de la “Cooperación Internacional” tanto como el de “Sistema Internacional” ya que ambos se ven afectados por el impacto del tema ambiental en lo que se refiere a seguridad; regionalismos; soberanía y otros intereses globales por lo que los paradigmas clásicos que sostienen al campo disciplinar están en constante debate, enriqueciendo la producción académica. En la actualidad, las Relaciones Internacionales muestran cambios tan profundos en actores y procesos internacionales por los que el Estado-Nación; el comercio; la seguridad entre otros aspectos, tienen implicancia directa desde lo ambiental. Si bien el origen del problema pudiese ser de un país, en el presente, las soluciones deben ser planteadas desde el ámbito internacional, como expresión de lo global.

La globalización produce cambios permanentes en la economía mundial, lo que ha llevado a una reorganización espacial de la producción, a la interpenetración de industrias a lo largo de las fronteras, generando rivalidades interregionales para ocupar mercados, a realizar explotación de recursos en el menor tiempo posible, por lo que el medioambiente se ha hecho problemática global, consecuencia de ello es que, el desarrollo sustentable es un asunto de la interdependencia mundial, sobre todo a partir de la aparición y organización de grupos ambientalistas, cuyas demandas han conducido a plantear lo ambiental en las agendas políticas y académicas.

En lo que va desarrollándose el siglo XXI, lo ambiental excede al Estado Nacional impactado por contaminaciones diversas; deforestación; exceso de urbanización (el 75 % de la población mundial es urbana), por lo que obligatoriamente se necesitan de acuerdos bilaterales, regionales y hasta mundiales. Se debe tener en cuenta que los países desarrollados consumen el 80% de la riqueza mundial y generan el 75 % de la contaminación planetaria, mientras que en opuesto, los países en vías de desarrollo, para salir de su estancamiento apelan a la explotación desmesurada de sus variadas fuentes de recursos en tierra, agua, subsuelo y aire, provocando una alarmante degradación ambiental.

Esta situación se la observa en toda Latinoamérica en busca de tu tan ansiado desarrollo. Lo que se ha logrado es crecimiento, por explotar gran parte de sus grandes reservas naturales, con modificación e impacto ambiental en la que no se prevén soluciones de inmediato.

El ensayo, trata de mostrar como el tema ambiental en el

presente, modifica permanentemente el contenido de las Relaciones Internacionales, siendo uno de los progresivos tratamientos actuales en la disciplina.

Por otra parte se muestra la particular situación ambiental de Latinoamérica como región y por ende de Argentina, para tomar conciencia de la hipoteca que se está haciendo para el futuro. Desde el conocimiento que permite las Relaciones Internacionales, sirva para concientizar sobre el estado del tema.

### MARCO TEÓRICO

Para comprender el impacto que produce la problemática ambiental dentro de las Relaciones Internacionales, es conveniente revisar conceptos de: Cooperación y el de Sistema Internacional, considerando las variadas aristas que componen la temática lo que permitiría ir a los necesarios consensos locales-regionales; nacionales-internacionales, como respuestas a las complejas situaciones ambientales existentes en la actualidad.

Con respecto a la Cooperación Internacional, y en relación a lo ambiental, la temática no es nueva para la disciplina, pero ha sido la etapa global por sus características que le ha dado transversalidad y ha movilizó a la sociedad internacional para la toma de conciencia en la urgencia de soluciones.

La dinámica de las investigaciones, producen publicaciones constantes y de diversos enfoques. En relación al tema de la presentación para la autora (Chevrin, 2011), la temática ambiental está ocupando un lugar cada vez más importante en el marco de la cooperación internacional, sea de manera formal o informal. Según (Keohane, 1988), la cooperación tiene lugar cuando varios actores ajustan su comportamiento a la preferencia actual o anticipada de otros actores, a través de un proceso de coordinación de políticas. El aporte de (Millner, H. 1997) complementa esta definición explicando que la coordinación de políticas implica que la política de cada Estado sea ajustada para reducir sus consecuencias negativas sobre el otro Estado. Debido a la magnitud y urgencia, la resolución de los mismos (los problemas vinculados al medio ambiente) resultaría inconcebible sin una cooperación internacional.

Se considera que el paradigma que se adecua al tratamiento de lo ambiental en la situación del presente es el de la

“interdependencia” al plantear una mirada diferente, a los dos paradigmas clásicos (idealismo y realismo), al considerar que además del Estado-Nación, otros actores de las Relaciones Internacionales tienen protagonismo en la actualidad; considera que los factores naturales están interdependientes entre sí, como lo son los diferentes actores que están vinculados al tema. La problemática ambiental genera una red de factores, relaciones y respuestas vinculadas, que corresponden a la teoría de la matriz de la interdependencia compleja planteada por autores como (Kehoane y Nye, 1988).

El tema ambiental está presente tanto en las grandes conferencias internacionales organizadas por la ONU (Organización de las Naciones Unidas: Cumbres de la tierra) como en los Foros sociales mundiales, y en los espacios ciudadanos internacionales. En 1972 se reunió la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en donde se reconoce la responsabilidad del Hombre en la preservación y la mejora del Medio Humano, dando origen al PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). Dos décadas más adelante, en 1992 tuvo lugar la Primera Conferencia de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo (UNCED), llamada también Cumbre de la Tierra de Río; la segunda conferencia de la ONU tuvo lugar en Johannesburgo en 2002. Si bien la Cumbre de Río, no aportó soluciones y por la gran expectativa que había generado, impuso la temática ambiental como emergencia y dio lugar a que nuevos actores comenzaran a gravitar en la Cooperación Internacional en relación al medio ambiente; marcó un verdadero cambio al producir acuerdos y documentos que tocaban todos los aspectos de la problemática ambiental y consideraban el desarrollo sustentable como objetivo principal. Los acuerdos y documentos representaron en el momento, la respuesta política más global y articulada en el esfuerzo de cooperación internacional.

La Cumbre de la Tierra constituyó un hito en la historia de las Relaciones Internacionales del medio ambiente ya que movilizó a miles de personas de todo el mundo, que pudieron organizarse en el Foro Global (encuentro no oficial) y a participar de la reflexión de manera cooperativa. La participación de las redes de ONG paralela o directamente

presente en la Conferencia oficial de la ONU (650 ONG acreditadas) creó un verdadero precedente; de allí en adelante se prestaría atención a las voces y posturas de la sociedad civil en asuntos internacionales de interés común. Así se pudo notar la participación de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil en todas las conferencias internacionales convocadas posteriormente por la ONU, no solo sobre medio ambiente sino extendido a otras temáticas como Viena en 1993 sobre Derechos Humanos; en El Cairo en 1994 sobre Población y Desarrollo, en Copenhague en 1995 sobre Desarrollo social, etc.

Además, después de la Conferencia, la ONU institucionalizó el Consejo para el Desarrollo Sostenible, integrado por actores no gubernamentales como ONG y representantes de la sociedad civil.

Por lo arriba expuesto, hablar de las ONG, hoy es hablar de un actor transnacional. Ya se pueden considerar actores plenos de la Cooperación Internacional, tanto por los recursos que detentan como por el peso de sus posiciones (que se expresa a través de ciertas instituciones internacionales) en cuanto a la definición de las políticas de desarrollo y cooperación. Estos actores lograron imponerse como legítimos y dignos de participar de los procesos internacionales con respecto al medio ambiente.

Si bien los nuevos actores no siempre tienen el poder de convocar grandes conferencias en las cuales participan los actores formales como Estados y organismos internacionales (excepto quizás cuando se organizan conferencias entre los actores gubernamentales no centralizados); al revés, los nuevos actores participan formalmente o paralelamente a las conferencias y cumbres convocadas por las grandes instituciones multilaterales o por los Estados.

Más allá de los nuevos aportes para el campo académico, los Estados-Naciones siguen siendo los actores principales y centrales del sistema de relaciones internacionales, hasta reconociendo la particularidad del medio ambiente al ser un "bien público mundial". Son los principales centros de autoridad política, creadores de normas y de control. Hasta ahora solo ellos pueden mantener la cohesión social (a pesar de la emergencia de una sociedad civil globalizada) y estabilizar las condiciones necesarias a la producción y repartición de bienes y servicios.



En las últimas décadas se ha advertido la evolución con respecto a la Cooperación Internacional formal e informal. Un aspecto positivo tiene que ver con una cuestión teórica, mientras algunos dicen que si el número de actores aumenta, las probabilidades de fracaso o defección aumentan, otros resaltan la mejora procurada por un gran número de actores en la cooperación internacional. A pesar de estas dificultades, hay que resaltar uno de sus grandes éxitos, al lograr sensibilizar a la opinión mundial, y conformar una verdadera sociedad civil internacional a favor de la protección del medio ambiente y del cambio.

Por otra parte, El Sistema Internacional, está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (Estructura), dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (Procesos), de acuerdo a determinadas reglas. La Estructura del sistema es la configuración de poder surgida de las relaciones entre los diferentes actores en su conjunto. Dentro de esos actores solo las potencias disponen del poder para establecer las reglas del juego a nivel global. Según (Merle, 1991), existen tres niveles que conforman al Sistema Internacional:

- 1) Estados
- 2) Organizaciones Internacionales
- 3) Las fuerzas transnacionales

Más actual, el autor (Restrepo Vélez, 2013) considera que por los profundos cambios del mundo actual, el enfoque "globalista" de las Relaciones Internacionales, también denominada por algunos autores como "transnacionalista", es el que explica el Sistema Internacional de interdependencias, pues las Relaciones Internacionales se mueven a partir de las interacciones de gran cantidad de actores además de los estatales, siendo Robert Keohane y Joseph Nye unos de los primeros en desafiar el paradigma clásico de ignorar los procesos transnacionales y actores no estatales tal como lo teoriza (Tarzi, 2004, p. 115).

Para los autores globalistas, el Sistema Internacional es entendido como una red de interacciones en la que participan gran cantidad de actores, tales como los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG's, los medios de comunicación, los grupos económicos y financieros, los sindicatos, y en algunas ocasiones los grupos terroristas y los individuos. Como sostienen (Kiss & Shelton, 2007, p. 66), "la transformación del sistema internacional sucedió en el siglo XX con la emergencia de actores no estatales, incluyendo las organizaciones no gubernamentales, las compañías multinacionales y los individuos".

La teoría precedente, no parte de la idea del fin de los Estados, sino del hecho de que en el nuevo orden internacional, el Estado no es ya el único actor, o el actor más estratégico (Sassen, 2007). Esta constante interrelación entre los actores internacionales se manifiesta en "la amplitud de las interdependencias globales, la existencia de una economía global fuera del control de los Estados, el funcionamiento de los mercados financieros y comerciales a escala planetaria, la operación de compañías multinacionales que atraviesan fronteras y las transacciones económicas permanentes que invaden territorios" (Estrada, 2011, pp. 679 - 680), pues los transnacionalistas los ven como partes trascendentales del escenario internacional, tal como lo afirma (Beck, 2004, p. 33), "el Estado se convierte en uno más de los actores políticos planetarios y pierde protagonismo, ahora compite o colabora con una nueva constelación de actores políticos a escala global, que invaden a menudo el ámbito de decisiones que el Estado había considerado como propio y exclusivo".

Es claro entonces que la corriente globalista o transnacionalista

ciere sus principios teóricos en los fenómenos propios de la globalización, la cual en algunas ocasiones "anteponer la economía a la política y las instituciones internacionales a las nacionales" (Sodaro, 2006, p. 337). En la teoría, gran cantidad de autores de las Relaciones Internacionales y la política internacional en general afirman que, la globalización es la tendencia principal de la actualidad, por cuanto fortalece el dominio del sistema capitalista mundial, reemplaza la primacía del Estado-nación por corporaciones transnacionales (CTN) y logra permear las culturas globales a través de una cultura global.

Frente a la tipología de actores internacionales de la corriente globalista, vale la pena destacar los aportes de Richard Mansbach, quien según (Barbé, 2003), clasifica seis tipos diferentes de actores internacionales:

- a. AGI: actores gubernamentales interestatales. Tales como la OEA o la ONU.
- b. ANGI: actores no gubernamentales interestatales. Tales como las ONG y las empresas transnacionales.
- c. AGNC: actores gubernamentales no centrales, los cuales hacen referencia a gobiernos locales que tienen un comportamiento internacional. Tales como las comunidades autónomas de España.
- d. AING: actores intraestatales no gubernamentales, los cuales son grupos privados que mantienen vínculos con otros actores internacionales. Tales como la academia sueca.
- e. Los Estados: todo Estado es actor internacional por el simple hecho de serlo.
- f. El individuo: personas que ejercen una actividad internacional importante. Tales como, el Dalai Lama, Xi Jinping, Donald Trump entre otros. (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976)

La condición de actores internacionales obedece en gran parte a la evolución de la agenda internacional, esto es, a la atención que el sistema internacional le brinda a ciertos temas, "de ahí, por ejemplo, la aparición a partir de los años setenta de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del medio ambiente" (Barbé, 2003, p. 135).

La emergencia de los nuevos actores (universitarios, empresas, sociedad, ONG; cadenas de medios corporativos) se pueden explicar por las transformaciones de la estructura del Sistema Internacional dado que los individuos y los grupos se vinculan de manera funcional a medida que descubren que comparten intereses y necesidades comunes que trascienden las fronteras institucionales clásicas. Esto parece encarnar el concepto de (Nye, 2011), sobre los diferentes tableros de las Relaciones Internacionales, dentro de los cuales actúan e interactúan diferentes categorías de actores; de la misma forma, se aproxima a la visión de (Barbé, 2003), al sostener la existencia de diferentes agendas internacionales. Aparece acá la permeabilidad de estos tableros y de estas agendas, debida a la implicación cada vez mayor de todas estas nuevas clases de actores. De tal forma que, en el presente, la sociedad civil puede imponerse en las discusiones relativas a un tema de la agenda oficial internacional, como también puede modificar el abordaje que se hace de una problemática mundial, y hasta puede imponer que temas auténticamente nuevos sean añadidos a esta agenda.

Actualmente, se puede decir que la agenda internacional gira en torno a temas relacionados con la guerra contra el terrorismo, la proliferación nuclear, la lucha contra el narcotráfico y las drogas ilegales, el cambio climático, la tendencia hacia el multilateralismo, la crisis económica y la inserción de los Estados en la economía mundial.

Lo precedente hace necesario la diferenciación entre actores internacionales estatales, el Estado; y actores internacionales no estatales, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y empresas transnacionales, también conocidas como fuerzas transnacionales.

Como expresión de la necesidad en lograr consensos y readecuación a las temáticas actuales dentro de las Relaciones Internacionales, en el mes de julio de presente año, se llevó a cabo la reunión del G20 en Hamburgo-Alemania, en donde a pesar de la negativa de los Estados Unidos de Norteamérica en sostener el (Acuerdo de París, 2015), quedo demostrado la necesaria coordinación y la cooperación internacional como claves para mejorar el crecimiento económico y el bienestar social. Coordinación y cooperación que son imprescindibles en las medidas contra el cambio climático, fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible en el que la participación del sistema financiero es esencial <sup>1</sup>.

### LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El cambio climático ha dejado de ser un tema que parece implicar sólo a los movimientos ecologistas y a una parte de la comunidad científica. Hoy el calentamiento de nuestro planeta está produciendo efectos nunca vistos<sup>2</sup>. No se trata de preservar para las generaciones venideras, estamos hablando de las generaciones actuales, de las que sufren episodios cada vez más graves de sequía, del avance de la desertificación que está llevando a un riesgo extremo de pobreza, de miseria y de destrucción de sus hábitats. Hoy hay muchas más urgencias que respuestas, pero las respuestas están ahí, bloqueadas, burocratizadas. Hay avances tecnológicos capaces de cambiar la forma de producir, de consumir y de movernos. Lo que hace falta, efectivamente, es pasar de la retórica al desarrollo sostenible, a las decisiones en el ámbito de lo público y en el ámbito de lo privado que sean consistentes, que sean coherentes con la urgencia y con la viabilidad de las respuestas concretas. No sólo es necesario que el desarrollo sea más sostenible, sino que además, eso es necesario. La política una vez más tiene que ser, no el arte de lo posible sino el arte de convertir en posible lo que es urgente. Y ahí es donde se está fallando a escala planetaria, con excepciones muy importantes y con una comunidad internacional que se ve cada vez más vulnerable ante algunos problemas que antes se han visto como los problemas de la fauna y de la flora, pero no de los seres humanos, esa es la diferencia actual.

Lo cierto es que tenemos demasiados tratados, demasiadas agencias, muy poca coordinación y cooperación entre ellas y una baja eficiencia también en la utilización en los recursos económicos. Pero lo que es aún más grave: una evidente supeditación de los tratados internacionales sobre medio ambiente a los designios de la Organización Mundial del Comercio o a las decisiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y en particular la última institución mencionada, ha comenzado a introducir criterios de sostenibilidad ambiental en la prestación de sus líneas financieras.

A pesar del estado del tema ambiental, es en la disciplina de las Relaciones Internacionales, a partir de la actualización de sus contenidos, quien pudiere aportar sustento teórico para la búsqueda de consensos en Cooperación y aceptando las transformaciones que tiene el Sistema Internacional, se presenta

la oportunidad para contribuir a las urgentes soluciones que se requieren.

A continuación y para mostrar la interrelación entre tratamiento teórico y situación actual de las problemáticas medioambientales a igual que sus posibles soluciones, se muestran artículos periodísticos que ilustran lo planteado anteriormente, como el de las 10 naciones más contaminadas del mundo<sup>3</sup>, distribuidas en los distintos continentes, por causas comunes y propias, encabezando la siguiente lista:

- 1) Estados Unidos de Norteamérica: es el país que más gases emite y que contribuye al efecto invernadero por su gran emisión de CO<sub>2</sub> y un gran abuso de fertilizantes.
- 2) Rusia: Es una de las naciones más contaminada del mundo por la quema de los gases de los pozos de petróleo, pues emite 400 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> al año. Siendo el mayor generador de esta forma de contaminación.
- 3) China: es el país más poblado del mundo, tiene 70% de contaminación en sus playas. Las empresas petroleras han retrasado durante años la mejora del diesel que queman. Como resultado, los niveles de sulfuro del diesel chino son al menos 23 veces los de Estados Unidos.
- 4) Japón: Es uno de los pocos países que siguen pescando ballenas. Los pesqueros japoneses están agotando los cardúmenes de atún en el mundo, además de la gran contaminación nuclear producida por el terremoto.
- 5) India: Tiene gran parte de sus suelos contaminados con fertilizante y gran contaminación de sus aguas, también tiene sobre pesca y emisión de CO<sub>2</sub>.
- 6) México: está entre los países del mundo con mayor deforestación y cientos de autos del tránsito cotidiano, que generan una bruma de polución muy espesa.
- 7) Australia: La potencia oceánica principalmente conformada por áreas en procesos de transformación, tiene un alto uso de fertilizantes y es la potencia que sufre más pérdida de bosques.
- 8) Indonesia: En menos de 50 años ha desforestado el 40% del país por lo que tiene gran pérdida de bosques y gran contaminación en sus aguas.
- 9) Perú: país sudamericano con mayor número de especies en vías de extinción y destrucción de varios ecosistemas debido a la pesca indiscriminada y el comercio ilegal de animales exóticos.
- 10) Brasil: a pesar de que conserva muchas áreas naturales, tiene un uso indiscriminado de fertilizantes, alta emisión de CO<sub>2</sub>, gran sobre pesca y especies amenazadas.

A nivel regional, serios problemas ambientales se dan en Latinoamérica<sup>4</sup>, aunque posee ocho de los diecisiete países que atesoran hasta un 70% de la diversidad biológica del planeta y que alberga un sinnúmero de especies únicas de plantas y animales, sin embargo existe una crisis ambiental causada por

<sup>1</sup> Fraile, Arturo. *Diario el País. España. 19 de julio de 2017. Sección Economía-Análisis. La necesidad de Coordinación, cooperación y cambio climático en la reciente Cumbre del G20 en Alemania. Disponible en: [https://economia.elpais.com/economia/2017/07/14/actualidad/1500047702\\_724427.html](https://economia.elpais.com/economia/2017/07/14/actualidad/1500047702_724427.html) [Consultado el 6 de agosto de 2017].*

<sup>2</sup> Narbona, Cristina. *Ex Ministra de Medio ambiente de España. Conferencia en el Real Instituto Elcano. 3 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/> [Consultado el 10 de agosto de 2017].*

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.informador.com.mx/tecnologia/2013/461379/6/los-diez-paises-mas-contaminados-del-planeta.htm> [Consultado el 15 de agosto de 2017].

diferentes factores: industrialización, contaminación y uso inapropiado y excesivo tanto de tierras como de recursos naturales. Entre los más urgentes a controlar por cooperación figuran:

- Gran cantidad de incendios forestales que se da por la creación de espacios para la agricultura y crianza de ganado a través de la destrucción de la superficie forestal por medios como tala de árboles e incineración de bosques.

- La ecología de la región está fuertemente afectada por los usos nocivos de las áreas silvestres: cacería, quema, daño de hábitat, permitidos en su mayoría por autoridades o administradores de terrenos de manera irresponsable, esto irrumpe en las cadena alimenticia generando daños en el sistema ecológico

- Excesos en actividades de pesca, construcción, explotación de petróleo entre otras aportan a la extinción de más de mil especies al año en el mundo.

- La falta de reglas estrictas referentes a la contaminación del aire cuya fuente es la industria en general, y los vehículos, además de tener serias repercusiones a nivel ambiental con el deterioro de la capa de ozono está generando importantes problemas de salud humana a nivel mundial.

- Las aguas residuales tanto del sector agrícola como de la industria contaminan los ríos, afectando el agua potable, generando enfermedades en humanos y la muerte de organismos que habían estos importantes espacios acuáticos. Débil gestión integrada de los recursos hídricos, que incluye despilfarro en los usos domésticos y agrícolas, y contaminación de los cuerpos de agua por efluentes industriales, agrícolas y domésticos

- Prácticas agrícolas no reglamentadas hacen que el suelo se erosione, afectando su fertilidad y la calidad del agua.

- Deterioro del ambiente urbano de las ciudades, en particular por contaminación del aire por elevados niveles de emisiones atmosféricas y sonoras.

- Mal manejo de los residuos y desechos sólidos, incluyendo el inapropiado tratamiento de los electrónicos.

- Poca conciencia ambiental de la ciudadanía. Los latinoamericanos, en general, no incluyen el tema ambiental como un favor fundamental en su calidad de vida

El impacto combinado de crisis locales, agravadas por el calentamiento global,

conduce a sequías, inundaciones, olas de calor, elevación de la marea y derretimiento de glaciares y placas de hielo. Esto podría llevar a los sistemas naturales y las sociedades que dependen de ellos a un punto límite.

Por su parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) en un periodo de cinco años, comparó la calidad del aire de casi 3 mil ciudades en 103 países<sup>5</sup>. El estudio "Global Urban Ambient Air Pollution Database", asegura que 80 por ciento de las personas que viven en una zona urbana respiran aire demasiado contaminado en base al estudio sobre las partículas suspendidas en el aire de distintas urbes. Como indicadores se usaron las medidas PM 10 y PM 2.5, las cuales miden las partículas respirables por el ser humano. Estas unidades señalan la cantidad y el tamaño de las partículas suspendidas en el aire en microgramos sobre metro cúbico (ug/m<sup>3</sup>). Las partículas grandes (PM 10) y las pequeñas (PM 2.5) pueden ser muy dañinas para la salud, indicando cuales son las ciudades más contaminadas de Latinoamérica, en donde Chile, Brasil y México, poseen ciudades con peor calidad de aire en la región, entre las que se destacan:

1. Santa Gertrudes, Brasil (95 u/m<sup>3</sup> de PM10)
2. Lima, Perú (88 u/m<sup>3</sup> de PM10)
3. Monterrey, México (86 u/m<sup>3</sup> de PM10)
4. La Paz, Bolivia (82 u/m<sup>3</sup> de PM10)
5. Toluca, México (80 u/m<sup>3</sup> de PM10)
6. San Salvador, El Salvador (77 u/m<sup>3</sup> de PM10)
7. Rancagua y Coyhaique, ambas en Chile (75 u/m<sup>3</sup> de PM10)
8. Santo Domingo, Ecuador y Cubatao, en Brasil (69 u/m<sup>3</sup> de PM10)
9. Andacoyo, Chile (67 u/m<sup>3</sup> de PM10)
10. Santiago y Padre de las Casas, ambas en Chile (64 u/m<sup>3</sup> de PM10)

Los grandes desafíos ambientales de América Latina y el Caribe deben ser atendidos con prontitud para el beneficio de la presente y futuras generaciones.

Una mayor cooperación y coordinación regional pudiera contribuir a la solución de muchos de estos problemas, en la que los países con mayor experiencia y resultados aporten sus conocimientos a otras naciones, enfocándose en la búsqueda de la sustentabilidad compartida.

La naturaleza no conoce de límites o fronteras políticas. De allí que, en la medida que la salud ambiental de un

país se incrementa, sin duda tendrá consecuencias positivas en otras naciones. En consonancia con la región en la problemática ambiental, en Argentina, la Fundación de Historia Natural Félix de Azara compiló información de fuentes oficiales, ONG, investigaciones y una decena de expertos de primer nivel para definir la deuda medioambiental<sup>6</sup>. Resultado del relevamiento fue el documento "Lineamientos para una política ambiental nacional 2015-2019", apelando a los distintos niveles de responsabilidad, incluidos los organismos gubernamentales, las ONG y los ciudadanos, para comenzar a trabajar y proponiendo que con las decisiones, se puede modificar la presente degradación. El investigador Dr. Jorge Crisci, jefe de la División Plantas Vasculares del Museo de La Plata y miembro de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, leyó el informe, considerando que lo que se propone es algo extremadamente necesario para el país y la humanidad, "porque las grandes catástrofes de las que estamos siendo testigos ocurren por el maltrato que le estamos dando al medioambiente". Incluyó en la lista al cambio climático, la pérdida de la biodiversidad o las enfermedades emergentes. "Pensar la Argentina en términos ambientales es un gran puntapié inicial para el futuro del país", sostuvo el investigador. La República Argentina en relación a la región posee problemáticas compartidas y otras son propias, entre las que sobresalen la emergencia de diez problemas a saber:

#### *El Agua*

Los hogares argentinos aún están lejos de alcanzar uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU: que por lo menos el 90% de la población cuente con agua potable para el año que viene. Las cifras oficiales indican que el acceso a agua de

<sup>4</sup> Serios problemas ambientales en Latinoamérica. 03 de Junio de 2014

Disponble en: <http://www.hannabolivia.com/blog/item/400-serios-problemas-ambientales-en-latinoamerica> [Consultado el 20 de agosto de 2017].

<sup>5</sup> Disponible en: <https://hipertextual.com/2016/05/contaminacion-america-latina>. 14 de mayo de 2016. [Consultado el 25 de agosto de 2017].

<sup>6</sup> Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1720041-urgencias-ambientales-los-diez-problemas-que-esperan-solucion>. 20 de agosto de 2014. [Consultado el 7 de setiembre de 2017].





red y cloacas habría crecido del 51 al 82,6% en cuatro años, lo que aún empuja a la población de barrios o asentamientos a recolectar agua insegura para la salud.

Solución: Extender la red de suministro y cloacas a las áreas donde hoy es técnicamente posible. Esto superará la meta de acceso.

#### *Los residuos*

Existen más de 3000 basurales a cielo abierto, donde conviven residuos domiciliarios e industriales. Están en más del 70% de los municipios con menos de 10.000 habitantes y el 50% de los de más de 100.000 habitantes. Esta "tradicición" argentina de no organizar la disposición de los desechos ni fomentar la separación y el reciclaje de los residuos (el 40% es potencialmente reutilizable) aumenta la contaminación del aire, el suelo y el agua con un alto riesgo sanitario.

Solución: Fomentar la separación de los residuos y el reciclado de materiales, identificar a los grandes generadores de desechos, aplicar la ley de gestión de residuos domiciliarios y eliminar los basurales a cielo abierto.

#### *La Energía*

El viento costero y patagónico, la luz solar y el agua son recursos naturales aún desaprovechados. "El modelo vigente y su tendencia nos alejan de poder diversificar la matriz energética", dicen los autores del informe. En 2012 (el último período para el que obtuvieron datos), las pequeñas centrales hidroeléctricas activas aportaron 92 MW y las centrales eólicas y solares fotovoltaicas, 118 MW (ese año, España obtuvo 21.288 MW del viento). El uso de la energía tampoco es tan eficiente en los hogares, la industria y el alumbrado público (sólo la ciudad y la provincia de Buenos Aires poseen un plan de reemplazo de las luces de las calles con lámparas de alta eficiencia).

Solución: Ampliar el uso de las etiquetas de eficiencia energética más allá de los electrodomésticos, instalar atenuadores de potencia en el sistema de alumbrado público del país, educar a la población en el consumo responsable y promover la coproducción industrial

de energía eléctrica y térmica a partir de un solo combustible.

#### *La Minería*

Mientras que, a comienzos de los 90 en el país operaban siete empresas internacionales, en 2005 pasaron a ser 55 y aumentaron desde entonces, con un alto nivel de conflictividad social y sin definir las áreas de explotación minera para proteger los ecosistemas, la flora y la fauna autóctonos ni las fuentes naturales de agua dulce.

Solución: Prohibir la actividad minera en las áreas naturales protegidas y limitarla cerca de esas zonas y de sitios con gran biodiversidad o que provean de agua dulce a pueblos y campos.

#### *Los Bosques y Selvas*

En un siglo, la Argentina perdió 73 millones de hectáreas de bosques selvas. La última cifra oficial es de 2011: hay 27 millones o menos de hectáreas verdes nativas. Para la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Sayds), esa pérdida muestra "una aceleración del proceso en las últimas décadas". En varias provincias avanzan con los desmontes más allá de las zonas aprobadas y hay ecorregiones desprotegidas, como la del monte de llanuras y mesetas (desde San Juan hasta Chubut), la espinal (llanura chaco pampeana) o los bosques de caldén (La Pampa) y de los talaes (Buenos Aires).

Solución: Hacer cumplir la ley de bosques, respetar el presupuesto del fondo nacional para la conservación de los bosques (se cubre el 10%) y sancionar una ley para que las provincias restauren no menos de 10.000 hectáreas de áreas forestales degradadas, en especial en el Chaco húmedo, el Chaco seco, la selva misionera, la llanura chaco pampeana y el monte de llanuras y mesetas.

#### *Los Glaciares*

Menos el Perito Moreno y el Spegazzini, la mayoría de los glaciares de la Patagonia y Cuyo están en retroceso, principalmente por el cambio climático. El tamaño de los glaciares Alerce, Upsala, Frías y Lanín disminuyó, y los del complejo Onelli-Bolados hasta dejaron de estar conectados. El glaciar Frías, por ejemplo, perdió

en 19 años unos 0,4 kilómetros cuadrados.

Solución: Actualizar y publicar con regularidad el Inventario Nacional de Glaciares, con prioridad en las provincias mineras.

#### *La pesca Comercial*

No se controla el cumplimiento de la veda de pesca de la merluza común, una especie con "síntomas de exceso de explotación", según admite la Sayds. La *Merluccius hubbsi*, la merluza de cola, la anchoíta y la caballa son las principales especies de pesca comercial (en 2011 se extrajeron 700.000 toneladas y se exportó por 1300 millones de dólares). Salvo la anchoíta, que está sub explotada, las otras especies, más el calamar, el langostino y la vieira, demandan medidas de conservación.

Solución: Elaborar un inventario nacional de las especies de valor comercial, revisar el estado de sus poblaciones, proyectar la captura aceptable por jurisdicciones y prohibir el uso de técnicas de pesca indiscriminada.

#### *Las áreas protegidas*

La actual ley de parques nacionales no alcanza a los sitios arqueológicos e históricos, que son 20 yacimientos y lugares con alto valor cultural. Los parques y las reservas naturales protegidas son el 9,5% del territorio y deberían ser el 15 por ciento. Los monumentos históricos cuentan con una ley que los declara como tales, sin más protección ni contexto natural (capillas rurales, campos de batalla, postas o fuertes). El patrimonio natural y cultural incluye más de 2500 especies de vertebrados, 20.000 especies vegetales, 400 parques nacionales y provinciales, 970 monumentos históricos y 1000 museos.

Solución: Modificar la ley de parques nacionales para proteger los sitios arqueológicos e históricos, incorporar un nuevo parque nacional por año y apoyar a las provincias y los municipios para crear 23 parques provinciales y 40 reservas municipales en cuatro años, poner en valor 40 monumentos históricos y formar educadores ambientales.

#### *La Fauna Silvestre*

Continúa la caza de especies permitidas y prohibidas, incluidas las que están en peligro de extinción, mientras que los cupos o vedas se fijan arbitrariamente y los permisos de caza se otorgan sin examen previo. La mayoría de las colecciones de animales silvestres vivos o zoológicos no cumplen con las recomendaciones internacionales de conservación, rescate de la fauna autóctona y educación.

Solución: Elaborar un inventario nacional y estadísticas de las especies que afectan la caza deportiva y comercial. Relevar sus poblaciones. Sancionar una ley que unifique los criterios con los que funcionan zoológicos, acuarios, oceanarios y jardines botánicos.

#### *Las Leyes Ambientales*

A pesar de contar con legislación ambiental importante, es alto su incumplimiento con "un amplio repertorio de actividades ilícitas" sin sanción.

Solución: Aplicar las leyes ambientales vigentes para desalentar su violación (caza y comercio ilegal de especies, contaminación, incendios forestales, basurales a cielo abierto, entre otros) y alentar a las instituciones, las organizaciones y los ciudadanos que cuidan los recursos naturales.

## CONCLUSIÓN

La globalización a través de la interdependencia ha puesto de manifiesto el carácter común de muchos de los problemas de la actual sociedad mundial y han acentuado el sentimiento y la realidad de la existencia de una comunidad internacional.

La centralidad actual en la temática económica y científico-técnica no sólo afecta decisivamente a los países desarrollados, sino también, aunque con dinámicas y efectos muy distintos, a los países en vías de desarrollo.

En este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y científico-técnicas han pasado a transformarse en una de las claves para entender el mundo de nuestros días y sus más acuciantes problemas. La problemática del presente y del futuro se materializa, de esta forma, a lo largo de un abanico que, va desde la pobreza y el subdesarrollo hasta el medio ambiente y el acceso a la información, pasando por la xenofobia y el racismo, poniendo de manifiesto la íntima relación existente entre los mismos.

Todo ello ha traído consigo un fenómeno de transnacionalización e interdependencia de las relaciones sociales a todos los niveles y ámbitos, de internacionalización de los problemas internos y de internalización de los problemas internacionales, que ha trastocado las estrategias y políticas tradicionales, obligando tanto a importantes innovaciones en el trabajo de los actores internacionales, tanto estatales como no estatales, como a pensar e interpretar la sociedad mundial en términos y con conceptos nuevos capaces de dar cumplida cuenta de la actual realidad social.

Por todo lo expuesto, es desde las Relaciones Internacionales a partir de la actualización de sus contenidos en relación a los cambios del mundo globalizado, donde se tienen que aportar la teoría y de allí las posibles soluciones.

Debemos empezar a pensar e interpretar la sociedad mundial en términos diferentes a los dominantes hasta ahora, lo que supone elaborar nuevas aportes explicativos de esa sociedad mundial y de los fenómenos internacionales que la caracterizan, capaces no sólo de darnos una explicación coherente de los mismos, sino también de ofrecer soluciones a los problemas de esa sociedad mundial.

Ello supone avanzar en líneas de trabajo que se han revalorizado de forma importante durante la última década. Por un lado, hay que actualizar la formulación de teorías normativas de las Relaciones Internacionales, en las que los valores de paz, democracia, medio ambiente y derechos humanos estén presentes, pero también lo estén los valores de solidaridad. Por otro, hay que formular planteos críticos del actual orden mundial, en lo que éste supone injusticia, exclusión y dependencia. En cualquier caso, todo ello nos plantea importantes nuevos retos para la teoría, que necesariamente han de responder a las nuevas realidades internacionales.

La descripción precedente, sirve para dimensionar la compleja y preocupante situación ambiental en el mundo y en particular Latinoamérica, región en donde la Cooperación debe aplicarse en forma inmediata para comenzar a solucionar los más variados casos de degradación ambiental y a considerar a todos los actores que en la actualidad conforman el Sistema Internacional. Si bien estos problemas presentan algunas características comunes, su extensión e intensidad varía de país en país, influenciado por diversas consideraciones sociales, políticas, económicas y culturales, pero la solución es a través de la Cooperación regional dentro del Sistema Internacional actual.

## Bibliografía

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica. Una Revisión de la Política Mundial*. Madrid. Ediciones Trama.
- Avilés, Raúl Palomar (Editor) (2007). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Tercera Edición, Imprenta Nacional de Colombia.
- Barbé, E. (2003). *Relaciones Internacionales*. Madrid. Editorial Tecnos.
- Beck, U. (2004). *Poder y Contrapoder en la Era Global. La Nueva Economía Política Mundial*. Barcelona. Paidós
- Chevrin, Coline. (2011). Los nuevos actores de la cooperación internacional en la temática ambiental: salir de la emergencia perpetua. Disponible en:  
<http://www.ceipa.edu.co/lupa/index.php/lupa/article/view/123>
- Chiani Ana Maria. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Coordinado por Juan Scartascini. - 1a ed. - Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung,
- Del Arenal, C. (2010). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid. Editorial Tecnos.
- Del Arenal, C. (2001). *La nueva Sociedad Mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política*. Disponible en:  
[http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001\\_1.pdf](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_1.pdf)
- Escribano Úbeda-Portugués, José.(2010). *Lecciones de Relaciones Internacionales*. Madrid. Editorial Aebius.
- Estrada, A. (2011). *El Estado ¿Existe Todavía?*. Medellín. UNAULA.
- Mariñez Navarro, Freddy. (2001). *Ciencia política: nuevos contextos, nuevos desafíos*. Editorial Limusa. México.
- Hoffmann, S. (1985). *El Orden Internacional*. En M. Grawitz & J. Leca (Ed), *Tratado de Ciencia Política* (Vol. 1). París. Puf.
- , y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la Reconstrucción del Orden Mundial*. Barcelona. Paidós.
- Keohane, R. O. (ed.) (1983), «The Demand for International Regimes», en S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Nueva York, Cornell Univ. Press.
- , (1988), *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, GEL. Traducción de la ed. inglesa: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1984.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1974), «Transgovernmental Relations and International Organizations», *World Politics*, vol. 27.
- , (1988), *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL. Traducción de la ed. inglesa: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston/Toronto, Little Brown, 1977.
- Kiss, A. y Shelton, D. (2007). *Guide to International Environmental Law*. New York. Martinus Nijhoff Publishers.
- Mansbach, R., Ferguson, Y. y Lampert, D. (1976). *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*. New Yor. Prentice Hall.
- Medina, M. (1979). *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid. Alianza editorial.
- Merle, M. (1991). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid. Alianza editorial.
- Nye, Joseph. (2011), *The future of power*. Nueva York, Public Affairs.
- Pearson, F. y Rochester, M. (2007). *Relaciones Internacionales: Situación Global en el Siglo XXI*. México. Mc Graw Hill.
- Milner, Helen V. (1997). *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press. Princeton New Jersey.
- Restrepo Velez, Juan Camilo. (2013). *La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo*. En *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. vol.43 no.119. Universidad Pontificia Bolívar. Medellín July/Dec. 2013.
- Sassen, S. (2007). *Una Sociología de la Globalización*. Buenos Aires. Katz.
- Stange, S. (1998). *Posmodernismo y Relaciones Internacionales. El Estado Hueco*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- Sodaro, M. (2006). *Política y Ciencia Política*. Madrid. McGraw Hill.
- Tarzi, S. (2004). *Neorealism, Neoliberalism and the International System*. *International Studies*.
- Taylor, P. Flint, C. (2002). *Geografía Política, Economía Mundo, Estado Nación y Localidad*. Madrid. Ediciones



# Mercosur a treinta años de su creación. Una visión constitucional.

MARIA LAURA PORTÉ - SABRINA RODRÍGUEZ KAETHLER

*Grupo de Investigación: Políticas Exteriores Comparadas de América Latina. Regionalismo y Sistema Mundial (2016/2019)*  
*Director: Dr. Raúl Bernal Meza - Co-Director: Dr. Rodolfo López*  
*Facultad de Ciencias Humanas-UNICEN-Tandil.*  
*.Porté, María Laura*  
*Lic. en Relaciones Internacionales. laurel1979@hotmail.com*  
*.Rodríguez Kaethler, Sabrina*  
*Lic. en Relaciones Internacionales. sabriroka@gmail.com*

## INTRODUCCIÓN

En el trabajo que apreciarán a continuación, se observa que por cuestiones de espacio y extensión, hay puntos los cuales no los podremos desarrollar como nos gustaría, pero teniendo en cuenta los lineamientos que se deben cumplir para la presentación del mismo, aquellos se trabajaran de forma acotada.

Lo que no viene a significar que cada uno tenga su debido desarrollo y análisis. Es por ello que invitamos a quien le interese este trabajo se comuniquen por mail, y desde allí pueda presentarnos todos los comentarios que considere necesarios, así como también críticas, siempre que sirvan para el crecimiento intelectual y académico.

“Mercosur a treinta años de su creación. Una visión Constitucional”, intenta acercar al lector una mirada diferente acerca de las problemáticas que pueden llegar a presentarse al MERCOSUR, como bloque, y de lo importante que es para ello, contar con un órgano que tenga la capacidad de regular y de ir marcando el camino, desde el derecho, a los miembros del Mercado Común del Sur y sus asociados.

Respecto de este último punto es imprescindible remarcar que si bien MERCOSUR no cuenta con una Corte Permanente de Justicia, tal es el caso de la Unión Europea (en adelante U.E.), los intentos por llegar a ese punto son constantes. Tal es así que el pasado 13 de septiembre, en Asunción, la República de Brasil ha firmado y ratificado el Tratado de Olivos. Lo cual es un paso más en la consecución de una Corte para MERCOSUR, ya que de esta manera ha quedado institucionalizado el Tribunal Arbitral para MERCOSUR, el cual va a dirimir en un principio solo en cuestiones comerciales.

## ESBOZO PRELIMINAR

Es nuestro deseo poder demostrar en el desarrollo de este trabajo la importancia que debería de tener implementación de una Estructura Institucional estable, en el marco orgánico de Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR). Que si pretende constituirse en un real espacio de derecho comunitario, deberá dar primacía a las normas que la estructura a conformarse genere. Ello presupone la articulación y armonización de los sistemas constitucionales de los países que componen el MERCOSUR, circunstancia que puede ser adecuadamente motorizada con

el sustancial aporte armonizador que presupone la puesta en funcionamiento de una Corte Supranacional. Dado que en lo que hace a su expresión jurídica, todo proceso de integración regional implica fundamentalmente ponerse de acuerdo con una o más partes, en el marco de un acto capaz de producir efectos jurídicos como por ejemplo, un tratado.

Dicha Corte tendría como función primera y básica, el poder generar derecho comunitario, a partir del cual se puedan resolver los problemas comunes, además de tener a su cargo la regulación y puesta en práctica de las reglas del juego, indispensables para el buen funcionamiento de cualquier grupo de países que hayan decidido redefinir su identidad política, con el fin de llegar a la conformación de un Mercado Común como ha quedado plasmado en el Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991. Al decir del Doctor Eduardo Pablo Jiménez, proponemos tomar como puntapié inicial el fin de este trabajo de investigación, el cual sería, lo beneficioso que resultaría para los estados miembros del MERCOSUR y para sus nacionales, la auténtica instauración de una instancia supranacional como reguladora, esta última, de los problemas comunes (económicas, políticas, social, cultural y jurídicas) que motivan a las diferentes naciones, sumado esto último, a la auténtica institucionalización de la estructura orgánica del MERCOSUR.

Cuando nos referimos a una auténtica instauración de un ente supranacional, nos parecieron más que inteligentes las palabras de Miguel. A. Ekmekjián sobre el punto, éste afirma lo siguiente: (“Es imprescindible la existencia de un poder judicial comunitario, que permita la independencia del sistema comunitario de las decisiones judiciales de los estados miembros, para generar así un derecho judicial supranacional, que es también conditio sine qua non, para que el proceso de integración avance seriamente”).

Por otra parte, autores como, Hugo Agudelo, afirma que para el éxito de un proceso de Integración, se deberían de cumplir con una serie de condiciones: “Las condiciones que mejorarían la probabilidad de éxito de la integración regional entre países en vías de desarrollo serían: voluntad política firme y duradera, mecanismos eficaces que permitan una distribución equitativa de costos y beneficios, liberalización comercial complementaria de la liberalización global del comercio, estabilidad macroeconómica de los participantes, flexibilidad estructural y acuerdos más racionales”.

## INSTRUMENTOS QUE COLABORARON EN EL ANÁLISIS

En el desarrollo de éste trabajo, esperamos poder aportar a la Comunidad Académica y demás, una acabada noción acerca de la relevancia que tiene la instauración de dicho organismo, mencionado anteriormente, en el contexto del subsistema regional principalmente, y en las relaciones que los países establecen entre sí. Siguiendo en esta línea de análisis es interesante remarcar

la postura de Aldo Ferrer, respecto de la importancia de los movimientos regionales, los cuales se los tendrían que considerar como algo más que un beneficio económico para los supuestos países que lo fueran a integrar.

Para una acertada comprensión de la problemática presentada se tendrá en cuenta el Tratado de Asunción (1991), respecto del mismo, Calogero Pizzolo, opina que este nace, fundamentalmente en su contenido estructural, como un tratado transitorio. Tal transitoriedad está representada en su articulado, principalmente en su artículo 18. El Protocolo de Ouro Preto (1994) en el cual se ha especificado la estructura político institucional del MERCOSUR, las Actas de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, la cual vio la luz a partir del artículo 24 del Tratado de Asunción en el cual se expresaba: "con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común", y también creemos más que necesario recalcar el papel de los juristas en la construcción del entramado orgánico-jurídico, tan indispensable para el buen funcionamiento de un proceso de integración. Dichas herramientas deben servir para: "...impulsar, pensar y conformar, un entramado jurídico que signifique la columna vertebral de un derecho comunitario..." (Modificación del Protocolo de Ouro Preto- Nuevas herramientas legales para el MERCOSUR).

Por esto es imprescindible ir pregonando la necesidad política de conformar los tres poderes del estado, en la organización regional; aprovechando la experiencia recogida por la Unión Europea (aunque sin imitarla, sin más lo que ha probado ya ser una estrategia infecunda); crear un Poder Legislativo, que vendría a jugar el papel del Congreso del MERCOSUR; otorgar al Consejo y al Grupo del Mercado Común, las atribuciones propias de los órganos ejecutivos y fundamentalmente, crear un verdadero Tribunal de Justicia para la aplicación del Derecho Comunitario. Necesariamente para la resolución de tal escollo se tomará como modelo, de estructura comunitaria acabada, y con funcionamiento eficiente aunque no necesariamente homologable "sin más" al proceso latinoamericano, a la Unión Europea, cuyos logros están a la vista, no solo de los países que la conforman sino también de la Comunidad Mundial. Resulta interesante remarcar en este punto la distinción que hace Torcuato S. Di Tella en cuanto a los puntos de partida en el proceso de integración respecto de la Unión Europea y el MERCOSUR por otro lado.

Por su parte Adolfo R. Vázquez (Ex/Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) cuando él mismo hace alusión al grado de evolución de la Unión Europea a la que caracteriza como "un proceso simultáneo de integración económica y jurídico institucional interrelacionado..." . Ya que desde un principio la actual Unión Europea no solo tuvo como objetivo su recuperación y posterior expansión económica, sino que en el largo plazo tuvo la imperiosa necesidad del desarrollo armonioso de una estructura orgánica supranacional.

Es también partidario de esta idea el Doctor Ekmekjián, en tanto plantea, que si bien el derecho de la integración comenzó a formarse alrededor de las instituciones económicas, más precisamente en las Comunidades Europeas que nacieron en la década del 50, sin embargo actualmente la integración no sólo tiene por objeto al área económica, sino que también busca la protección de los Derechos Humanos o Derechos personales,

aunque lo económico sigue siendo preponderante.

### **BREVE RESEÑA RESPECTO DEL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO QUE ENVUELVE AL MERCOSUR**

Volviendo al punto mencionado anteriormente creemos de suma importancia, la puesta en escena de la Corte Supranacional en el seno del MERCOSUR (como elemento motorizador), ya que la misma cumpliría funciones indispensables para el manejo de las problemáticas del antedicho movimiento regional, como por ejemplo, puede ser la resolución de las cuestiones económicas.

Es por ello que los países de nuestra área requieren de una sólida afirmación de la estructura jurídica, la cual refuerce la decisión política y vaya encauzando el proceso económico regional. Aquella tendría como rol fundamental, como se lo dijo anteriormente, la regulación de las políticas comunes que hacen al movimiento, además de interpretar y llevar adelante la difícil tarea de mantener el orden dentro del marco jurídico legal, en esta época tan turbulenta de cara al siglo XXI. Por otra parte todavía no se ha hecho presente la creación de órganos supranacionales que tengan la capacidad de generar un derecho comunitario derivado, de aplicación directa e inmediata en el territorio de cada Estado miembro.

Si bien es cierto que el MERCOSUR (a nuestro entender), posee una necesidad imperiosa de darse una organización jurídico-institucional sólida, en éste cuadro de situación, no nos debemos olvidar de dos fenómenos tan nombrados y preponderantes, en este último tiempo: Globalización/Regionalización.

En cuanto a la Globalización, es interesante poner de relieve los aportes que ha hecho Alberto A. Spota, cuando el mismo dice: "La Globalización es una realidad instalada y no una posibilidad que está llegando." Además no se debe perder de vista los efectos de dichos fenómenos en países subdesarrollados y en los países avanzados, ya que estos últimos cuentan con una estructura institucional razonable, como bien lo ha remarcado Alberto A. Spota.

Autores como Víctor Sukup, reconocen la existencia de estas tendencias, pero marcando entre las mismas cierta oposición: "... la existencia de dos tendencias de signo opuesto, como dominantes a escala planetaria en el área de la política y de la economía internacional. Por una parte, la Globalización de la economía mundial, acelerada a partir del denominado derrumbe de la cortina de hierro, y con ella, el socialismo real, de la mano de la desintegración del campo de hegemonía soviética. Por otra parte, los hechos de la realidad confirman la formación de bloques regionales, a fin de generar los movimientos de poder internacional".

Siguiendo en esta línea de argumentación, Hugo Agudelo, comparte de alguna manera su opinión con el ante dicho autor, al sostener que: "El nuevo orden mundial que comienza a consolidarse, basado sobre dos procesos aparentemente contradictorios, la globalización de los mercados y la creciente regionalización de los intercambios comerciales, afecta sin duda las relaciones comerciales internacionales, influyendo el interés en los procesos de integración al interior del sub-continente".

Teniendo en cuenta el papel que juega el MERCOSUR en el comercio latinoamericano, invitamos al lector a considerar como una mera referencia, el lanzamiento del Área de Libre Comercio

para las Américas (en adelante ALCA) anunciada por Bill Clinton, Presidente de los Estados Unidos, en 1994 en la Cumbre de Miami. Esta última abarcaría desde Alaska a Tierra del Fuego. Dicho proyecto entraría a jugar como un condicionante para los países de toda América Latina, aunque su posible instauración, implicaría, tanto beneficios como también serias desventajas, como lo ha expresado el Profesor Raúl Bernal Meza.

La puesta en marcha del ALCA implicaría un gran desafío para la Argentina, en particular, y los países de América Latina, en el decir de Jorge Castro, "... el desafío que plantea el ALCA para la Argentina y para todos los países de América Latina es el de la Democratización de ese sistema de poder mundial. Esto solo es posible en la medida en que vayan surgiendo nuevos protagonistas de la política mundial, que adquieran condiciones de poder suficientes como para participar legítima y eficazmente en la formulación de las reglas de juego".

Respecto de ello y como una manera de anteponer, si se quiere de escudo, tenemos lo que se ha conocido como ALCSA (Área de libre Comercio de América del Sur) propuesta por el propio Itamar Franco en el año 1994, lo que deja bastante en claro si se quiere, el poco interés que este país le ha dado a la propuesta de Estados Unidos. También se podría avizorar un cierto rasgo de independencia en su política exterior (refiriéndome a la cuestión de la integración), ya que en el caso de que se llevara a cabo dicho proyecto sería un claro contrapunto para el proyecto de expansión económica propuesto por el país del norte. Si bien el proyecto del ALCSA, ha quedado solo en los papeles, es bueno remarcar, las diferentes concepciones que se pueden tener de un solo proyecto, como es el caso del MERCOSUR.

Por otra parte, es interesante recalcar el aire de integración que se pueden percibir en los discursos presidenciales. Desde la asunción de Ignacio Lula da Silva, Presidente de Brasil, y del otro lado, el Doctor Eduardo Duhalde, entonces Presidente de la Argentina, ambos se han encargado de recalcar la fundamental importancia del MERCOSUR, como motor de crecimiento de las economías del conjunto de países que lo conforman, además del crecimiento como bloque. Este interés ha sido tal, al punto de que se está hablando de una moneda común, un Parlamento del MERCOSUR, y de la profundización de la institucionalidad del bloque. Ideas que va a retomar y profundizar el ex presidente de la república Argentina, Néstor Kirchner, el cual se va a ver acompañado en esta travesía, notoriamente por el ex Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías además de sus correligionarios del MERCOSUR. La ex presidente Cristina Kirchner siempre ha mostrado un interés notorio en favor del proceso de integración regional, pese a las críticas que reciben de diversos sectores que no ven con agrado la unidad latinoamericana. Para la ex mandataria Mercosur debe ser un escenario de acercamiento y fortalecimiento de lazos con los hermanos latinoamericanos.

También es interesante señalar, si bien no es el tema que aquí nos ocupa, Los Kirchner se opusieron a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por Estados Unidos, y en cambio fomentaron la integración latinoamericana, defendiendo el Mercado Común del Sur (Mercosur) e impulsando la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), cuyo primer secretario general fue Néstor Kirchner.

Por su parte el actual Presidente de la Argentina Ing. Mauricio Macri, desde el comienzo de su campaña presidencial, e incluso ya en la gestión de su gobierno, se ha manifestado abiertamente a favor del fortalecimiento del Mercosur., y en estrechar los lazos aun mas con su pares latinoamericanos. El mismo sostiene que Mercosur debe ser fuente de inspiración para los pueblos que lo componen y el resto del mundo.

Como reflexión respecto del tema MERCOSUR-ALCA, sería que aquel, primero debería dar un salto cualitativo en la evolución de sus instituciones o de la política comercial común, tanto interna como externa, antes de ingresar en el ALCA, y lo más beneficioso, para MERCOSUR, sería que este negocie su entrada al proyecto, como bloque consolidado, y no individualmente.

### **DIFERENCIAS CONSTITUCIONALES ENTRE PAÍSES MIEMBROS**

A pesar de estas diferencias, lo que nos interesa de sobre manera es analizar los escollos institucionales que deben de superar algunos de los países miembros del MERCOSUR. Poniendo especial énfasis en Argentina y Brasil, considerando a estos dos últimos como los países más preponderantes al sur del continente, si es que se tienen en cuenta algunos datos como el Producto Bruto Interno, el Producto Interno per Cápita, la Población, etcétera.

Volviendo al punto inicial, el cual sería: instaurar la tan ansiada Corte Supranacional, pero para ello es indispensable que hacia el interior del Mercado Común del Sur se den algunos cambios. Tenemos países como es el caso de Brasil, él cual si bien está a favor del regionalismo como una vía al crecimiento económico como se lo puede ver claramente en su Constitución Nacional, en el artículo 4, parágrafo único el cual versa: "La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, aspirando a la conformación de una comunidad latinoamericana de Naciones", pero en el mismo no se pronuncia acerca de la posibilidad de la puesta en escena no solo de un ente supranacional sino de la posibilidad de contar con un Derecho Comunitario consistente. Por otra parte Brasil delega en su propia Corte Nacional la aceptación definitiva del sistema.

Distinto es el caso de la Argentina, ya que este último, con la reforma constitucional de 1994, en su artículo 75 inciso 24, deja bien en claro la aceptación por parte de las autoridades, pero de modo incompleto, de este país de la posible instauración a futuro de una Corte Supranacional, ya que en dicho artículo dice: "Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organismos supra estatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos". Desde luego también se hará una breve consideración de los restantes países que conforman el MERCOSUR tal el caso de Uruguay y Paraguay y, Chile, Bolivia y Venezuela como miembros asociados. Respecto a Paraguay y Uruguay, Francisco. R. Aravena, aduce que son dos economías pequeñas, altamente dependientes de sus vínculos con las dos economías mayores, Argentina y Brasil, como consecuencia de ello se pone de relieve la heterogeneidad de los actores que integran el proyecto del MERCOSUR: una economía grande, otra intermedia y dos pequeñas con distinto nivel de desarrollo económico.



## REFLEXIONES FINALES

A modo de conclusión se puede vislumbrar en rasgos generales las variadas barreras con las que se encuentra enfrentado el MERCOSUR para la consolidación de una estructura institucional y jurídica estable, además de la puesta en escena de un ente supranacional, a nivel del proceso MERCOSUR, esto es sub-regional. En esta línea de pensamiento es bueno tomar las palabras de Miguel A. Ekmekjián: " Como breve síntesis final y colofón, si bien es cierto que el aspecto económico es el núcleo del proceso de integración, este no se agota en los objetivos, es decir, en los "que", es necesario también ocuparse de los "como", es decir, de los instrumentos jurídicos idóneos para alcanzar aquellos objetivos". Pero es interesante poner de relieve la clara voluntad política de los países miembros del MERCOSUR, principalmente en los últimos años, tanto con el fin de llegar a poseer instituciones comunes y las cuales sean aceptadas por los diferentes países, como organismos claramente diferenciados de los propios de cada país, como en el relanzamiento del Mercado común del Sur, constituyéndose en un Mercado Común, con políticas comunes y con ello dar lugar a la posible consolidación del Derecho Comunitario y su efectiva puesta en práctica. Lógicamente que ello implicaría el adecuamiento de algunos de los países miembros del MERCOSUR, en el plano normativo, para obtener la nivelación constitucional y jurídica mencionada anteriormente. La idea base de ésta problemática es que: "... cuándo los Estados se comprometen en instituciones y transfieren a éstas una cuota de su soberanía, sobre determinados asuntos que pasan a denominar "comunitarios" o de la "integración", inician el camino político-institucional, y por sus efectos sobre las estructuras de la economía y del

comercio hacia el no retorno del proceso integrador" , entonces cabría pensar si , estarían dispuestos los países que conforman el Mercado Común del Sur en ceder determinados poderes para la creación de instituciones supranacionales. Para el logro de tales objetivos es indispensable el sostén de los regímenes democráticos, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos como ya había quedado atestiguado en el Tratado de Asunción, características estas últimas propias del sistema en el cual nos encontramos insertos, donde la relación entre Derecho Comunitario y Derechos Humanos cada vez es más visible a la Comunidad Mundial. Puesto que estos últimos años, se lo ha estado poniendo de relieve, por tanto se aduce, que todo proceso de integración debe ir de la mano con la profundización de las instituciones democráticas y su mantenimiento en el tiempo.

Amén de las marchas y contramarchas que pueda llegar a sufrir cualquier proceso de integración es fundamental la claridad en las decisiones y su consecuente puesta en práctica por parte de los gobernantes de los diferentes países, en todo aquello que tenga que ver con el mejoramiento de dicho proceso. Por tanto la integración rompe con la percepción de frontera como zona de amenazas. En el presente el MERCOSUR es una señal de interrelación de estados democráticos que dan prioridad al valor de la democracia y la cooperación. Solo con ideas claras lograremos objetivos concretos.

Es imprescindible tener presente que Mercosur, que nace en 1992 constituya una realidad completa no obstante la complejidad de las situaciones y relaciones que cada uno de los países que lo integran debe afrontar, sería utópico. El Mercosur es aún una joven Región que subsistirá mientras resulte una respuesta adecuada a las necesidades de los países que la integra. También es cierto que el futuro del Mercosur depende en gran parte de la

relación argentino-brasileña, en tanto socios mayores, sus políticas condicionan fuertemente el desarrollo del proceso de integración.

Mercosur es nuestra mejor respuesta estratégica frente a la globalización y debe ser relanzado a fin de fortalecer las ganancias mutuas y la confianza en la región.

Entiéndase que no puede existir un proceso de integración sin un Derecho Supranacional que lo regule, ya que es necesario que existan normas que administren los eventuales conflictos no solo entre los Estados, sino también entre los particulares. A los Estados les resulta difícil abandonar la tradicional concepción de soberanía. La carencia de un órgano supranacional acarrea la obtención de limitados logros de integración.

Resulta auspiciosa la creación del Tribunal Permanente de Revisión, que sin duda contribuirá al fortalecimiento de la estructura. Salvo que las opiniones del tribunal no son vinculantes. Si no logramos que esas opiniones sean obligatorias para los Estados parte del MERCOSUR, serán poco más que buenos consejos.

Solo nos resta agregar que a 30 años de la creación de Mercosur, es fundamental idear en nuestro ámbito soluciones acordes con la realidad de la región, su idiosincrasia y cultura de sus pueblos y disponer de instrumentos procesales y sustanciales para la solución de los problemas que se susciten. Los jueces han de ser conscientes de su responsabilidad en el conocimiento y difusión de las normas de derecho internacional y comunitario imperante en la región, en la problemática que puede involucrarse, interpretación y aplicación, su coordinación y compatibilidad con el derecho interno, que puede plantear cuestiones de legalidad, constitucionalidad, vigencia o derogación, su efectivo cumplimiento o su conversión en letra muerta. Sin dudas Mercosur sigue siendo un escenario auspicioso para la región.

#### Bibliografía Consultada

##### Fuentes Documentales:

##### Periódicas:

- Diario La Nación. Sección de Política y de Comercio Exterior. Años 2002-2003.
- Diario Clarín. Sección Zona, Política Mundial. Año 2003.
- Revista El Derecho. Año XXX. Sobre el derecho y la justicia en el MERCOSUR. Año 1992. Por Alberto Dalla Vía. Bs. As. Septiembre de 1992. Páginas 3-16.
- Revista de Derecho del MERCOSUR. Acerca de la Mercosurocracia. Alain Turaine. Año II. Número 1. Mayo de 1997.
- Revista Realidad Económica. 1 de Abril a 15 de mayo de 1998. Editada por el instituto Argentino para el desarrollo económico (IADE). Integración, Regionalización y Globalización. Hugo Agudelo. Pág. 75-91.
- Revista de Derecho del MERCOSUR. La Ley. Buenos Aires. Año 3. Número 1. Febrero de 1999. El MERCOSUR y su necesaria complementación mediante un tribunal Supranacional. Por Adolfo Roberto Vásquez. Páginas 17-27.
- Revista Jurisprudencia Argentina. Buenos Aires, Argentina. Agosto de 1999. Número 6154. Número especial, MERCOSUR.
- Revista Jurisprudencia Argentina. Buenos Aires. 19 de junio de 2002, b. Fascículo número 12. Actualidad de Derecho Comunitario. La vigencia de las normas en el espacio jurídico MERCOSUR. Liliana Bertoni. Página 20-24.
- Revista Jurisprudencia Argentina. Buenos Aires. 24 de Abril de 2002, a. Fascículo número 4. Actualidad de Derecho Comunitario. Características de la Actuación de los Tribunales en el MERCOSUR. Liliana Bertoni. Página 40-43.
- Revista de Derecho de MERCOSUR. La Ley. Buenos Aires. 29 de enero de 2003. Fascículo número 5. La función del juez en el Proceso de Integración Económica Regional. Gustavo Carrizo Adris. Página 3-12.
- Revista Archivos Del Presente. Año 5. Número 17. Buenos Aires, Argentina. Julio, Agosto, Septiembre de 1999. Pautas viables para un desarrollo institucional. Luis Olavo Baptista. Página 153-163.
- Revista Archivos del Presente. Año 5. Buenos Aires, Argentina. Enero, Febrero, Marzo de 2000. MERCOSUR. Tiempos de desafío, Do Rego Barros. Página 59. Será posible una Política Exterior Común. José Paradizo, Gustavo Adolfo Smith. Página 67. Un País pequeño y la Globalización. Patricio Meller. Página 83.
- Revista Archivos del Presente. Año 6. Número 23. Buenos Aires, Argentina. Enero, Febrero, Marzo de 2001. Los Vaivenes de la Integración. Sergio Abren. Página 15-27.
- Revista Contribuciones. Marzo de 2001. Konrad Adenauer Stiftung. Año XVIII. Número 3. ALCA y la integración Latinoamericana. Expectativas Latinoamericanas respecto a los Estados Unidos y el ALCA. Jorge Castro. Página 75-85. La relación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional. Página 86-106.
- Revista Contribuciones. Abril de 2001. Konrad Adenauer Stiftung. Año XVIII. Número 4. ALCA y la Integración Latinoamericana. Segunda Parte. MERCOSUR-ALCA: principales temas de debate. Página 69-89.
- Revista Eurostat. Europa en Movimiento. Julio de 1996. Editado por la oficina de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. Año 1997. 1-40.
- Revista Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Octubre de 2002. Publicado por la Comisión Europea de Derechos Humanos de la Unión Europea.
- Mercosur. ABC. Periódico. Derecho Comunitario debe regular la integración. Nota Central. Por Enrique Petracchi. Única Página. 16 de febrero de 2006.

##### No-Periódicas:

- Constitución de la República Argentina. Reforma Constitucional comentado por el Doctor Eduardo Pablo Jiménez.
- Constitución de la República Federativa de Brasil.
- Constitución de la República Oriental de Uruguay.
- Constitución de la República del Paraguay.
- Tratado de Asunción año 1991.
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR.
- Protocolo de Ouro preto.
- Protocolo de Brasilia para la Solución de las Controversias, 1991.
- Tratado para la Constitución de la Unión Europea. Año 2003.
- Documento Oficial. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Año 2001, Junio.
- Cumbres Presidenciales: Cumbre de Buenos Aires, 3 de junio de 2000. Cumbre de Florianópolis, 15 de junio de 2000. Cumbre de Asunción del 22 de junio de 2001. Cumbre de Montevideo del 20 de diciembre de 2001. Cumbre de Buenos Aires del 5 de julio de 2002.
- Comunicado de prensa de los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Sobre los diez años del Tratado de Asunción.

##### Fuentes Bibliográficas:

##### Fuentes Primarias:

- Calogero Pizzolo (2002). Globalización e Integración. Ensayo de una Teoría General. Editorial EDIAR.

- Germán Bidart Campos (2000). El Derecho Constitucional del siglo XXI. Editorial EDIAR.
- Victor Bazan (2000). Hacia la pervivencia del MERCOSUR: Nivelación Constitucional, establecimientos de instituciones supranacionales y su efectiva protección de los Derechos Humanos. Editorial EDIAR.
- Eduardo Pablo Jiménez (1997,a). Aspectos Constitucionales de la Integración. En Boletín informativo de la Asociación de Derecho Constitucional Argentina. Número 139. Septiembre de 1997.
- Eduardo Pablo Jiménez (2000,d). Bases Constitucionales de la Integración Comunitaria. Una visión institucional comparativa de la Unión Europea y el MERCOSUR, con específica referencia a la cuestión constitucional. Mar del Plata. Argentina.
- Klaus Dieter de Borchardt (1994). El ABC del Derecho Comunitario. Documentación Europea. Cuarta Edición. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

##### Fuente Secundaria:

- Eduardo Pablo Jiménez (1997,b). La Reforma Constitucional Argentina de 1994. Los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos concebidos como pautas valorativas obligatorias dirigidas a los poderes públicos. Bs. As. Argentina. Noviembre de 1997.
- Eduardo Pablo Jiménez (1998,c). El MERCOSUR, la Integración y el Rol del Constitucionalista. Revista El Derecho.
- Roberto Bouzas (2001). El MERCOSUR diez años después. Proceso de aprendizaje o Deja Vu. Desarrollo Económico. Volumen 41. Número 162.
- Mercedes Isabel Botto (2002). Integración regional en América Latina. Trabajo presentado para el curso de formación de líderes juveniles en América Latina. Bs. As. Argentina.
- Diana Tussie (2002). América Latina: paradigmas en crisis. FLACSO. Chile 15 de Abril de 2002.
- Andrés Tomasello (2002). Conocimiento y Actualización del Derecho. El proceso de Integración en el MERCOSUR. 27 de Noviembre de 2002.
- Miguel Ángel Ekmekjian (1996,b). Introducción al Derecho comunitario Latinoamericano, con especial referencia al MERCOSUR. Segunda Edición, actualizada. Editorial Depalma, Bs. As. Miguel Ángel Ekmekjian (1991,a). Hacia la República Latinoamericana. Editorial Depalma. Bs.As. Argentina.
- Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe (2001). Argentina y Brasil en la Globalización. Fondo de Cultura Económica. Bs. As.
- Alejandro Rofman y Marta Bekerman (1995) Compiladores. Integración y Sociedad en el Cono Sur. Las relaciones con el MERCOSUR y Chile. Editorial Espacio.
- Francisco Rojas Aravena y William C. Smith Editores (1994). El Cono Sur y las transformaciones Globales. CLADE- FLACSO/ NORTH- SOUTH CENTER. Mayo de 1994, Chile.
- Actas de Reuniones Plenarias Conjuntas del MERCOSUR. 27 y 28 de junio de 2002.
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002.
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.
- Raúl Bernal Meza (2000,a). Sistema Mundial y MERCOSUR, Globalización, Regionalismo y Política Exterior Comparada. Grupo editor Latinoamericano Nuevo Hacer. Bs.As. Argentina.
- Dieter W. Benecke y Alexander Loschky, editores (2001,b). MERCOSUR. Desafío Político. Parte, I: Institucionalización en el MERCOSUR. Doctor Raúl Bernal Meza. CIEDLA, 2001, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Jorge Halperin (2002). Le Monde Diplomatique. El Mundo en la Nueva Era Imperial. Conversaciones con Jorge Halperin. Capital Intelectual S.A. Edita el Diario mensual Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur, 2002.

##### Bibliografía General:

- Manuel Diez de Velasco Vallejo (1999). Instituciones del Derecho Internacional Público. Décima Edición. Editorial Tecnos.
- Moncayo Vinuesa, Gutiérrez Posse (1994). Derecho Internacional Público. Tomo I. Editorial Zabalía. Bs. As. Argentina.
- Andrew Hurrell (1992). Teoría de Regímenes Internacionales. Una Perspectiva Europea. Foro Internacional, Volumen XXXII, Octubre - Diciembre de 1992. Número 5. El Colegio de México.
- Hedley Bull (1977). The Anarchical Society. A study of Order in World Politics. Columbia. University Press, Nueva York.
- Robert O. Keohane y Nye, Joseph (1988). Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición. Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.
- Robert O. Keohane (1993). Instituciones Internacionales y Poder estatal. Ensayo de una Teoría de las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano.
- Robert O. Keohane (1988). Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la Política económica mundial. Grupo editor Latinoamericano. Colección de estudios internacionales. Bs.As. Argentina.
- Roberto Hernández, Sampieri Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (2000). Metodología de la Investigación, Segunda Edición. Mc. Graw Hill Interamericana Editores, julio de 2000. México.

##### Páginas en Internet:

- <http://www.la.nacion.com>
- <http://www.clarin.com>

# LOCALIZANDO LA AGENDA 2030

## LA MIRADA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE CÓRDOBA



NATALIA ALEJANDRA SANCHEZ - PAULA MENSIO

Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos.  
Correo Electrónico: nsanchez@fundaceic.org / pmensio@fundaceic.org

La Agenda 2030, construida a partir de un proceso participativo y aprobada en el año 2015 por los líderes mundiales en el marco de Naciones Unidas, es una agenda universal compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) que están interrelacionados y son indivisibles. Esta nueva agenda busca promover el desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad a nivel mundial, bajo el principio de no dejar a nadie atrás. Por lo tanto, es crucial la participación de todos los países y de los distintos sectores -público, empresarial, academia, sociedad civil organizada y ciudadanía-, para su consecución.

La Agenda 2030 también introduce como elemento interesante la necesidad de actuar en todos los niveles: global, regional, nacional e incluso subnacional. De este modo, se presenta como un mandato internacional que no pueden desconocer ni evadir las unidades subnacionales como actores fundamentales de la gestión internacional.

Esta ponencia tiene como objetivo analizar el proceso de adaptación de la Agenda 2030 Argentina así como la localización de los ODS en las unidades subnacionales, haciendo un abordaje de su rol y potencialidades. Se realizará una mención especial al caso de la Ciudad de Córdoba, valorando sus fortalezas y debilidades y sugiriendo acciones para implementar los ODS localmente.

### INTRODUCCIÓN

Los nuevos desafíos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad demandan una labor en conjunto y articulada por parte de todos los actores del sector gobierno y de la sociedad civil. En este escenario tienen un rol cada vez más esencial los gobiernos subnacionales como agentes imprescindibles de un proceso de desarrollo bottom-up.

Las autoridades a nivel subnacional tienen competencias y actividades que resultan de gran importancia para la aplicación de los ODS. Entre las competencias se pueden mencionar la provisión de servicios básicos como educación, sanidad, gestión de residuos sólidos urbanos, saneamiento, movilidad y



vivienda; y en cuanto a las actividades se refiere específicamente a la producción de datos y a facilitar el compromiso y participación de las comunidades locales, sociedad civil y demás grupos de interés en la localización de la Agenda 2030. En relación a esto es menester señalar que los gobiernos locales representan aquellos niveles de gobierno que se encuentran más cercanos a la ciudadanía y, por tanto, conocen de primera mano las necesidades y demandas sociales, siendo necesario el desarrollo de políticas públicas sostenibles e inclusivas y enmarcadas en los ODS.

Otro aspecto que denota el rol de los actores subnacionales es su constitución como agentes claves del desarrollo sostenible por su labor en las agendas urbana y de cambio climático y en la incorporación del ODS 11 a la nueva agenda de desarrollo. Sin embargo, estos agentes presentan limitaciones en lo que respecta a recursos financieros, técnicos y humanos para la implementación de los ODS.

A fin de lograr un mejor impacto de la aplicación de la Agenda 2030, resulta necesario generar de manera eficiente canales de comunicación que conecten entidades subnacionales con el gobierno central o estatal. Los esfuerzos deben ser aunados y no contraproducentes, el cambio solo es posible través de una red interdependiente de acciones de todos los actores de la sociedad.

Asimismo, los gobiernos subnacionales en la nueva dinámica de este siglo, son actores internacionales que mantienen relaciones económicas, culturales y políticas a nivel internacional, y responden a las dinámicas e intereses del mundo globalizado. Aquí aparecen dos elementos interesantes: por un lado, los gobiernos subnacionales son los que mejores representan los intereses de sus ciudadanos y extienden estos relevamientos a niveles superiores; y por el otro, los actores subnacionales también están insertos en las demandas y obligaciones internacionales. La Agenda 2030 entiende esta relación recíproca y se apropia de ella para lograr sus objetivos. A partir de esto surgen interrogantes que motivan la realización de esta propuesta de trabajo: ¿Cómo las unidades subnacionales pueden contribuir a la consecución de los ODS desde un proceso

bottom-up? y ¿De qué manera la Agenda 2030 se consolida como un marco para el desarrollo de políticas públicas locales?

Este trabajo tiene como finalidad analizar la implementación de los ODS y la adaptación de la Agenda 2030 por parte de los gobiernos subnacionales. Para el caso de estudio de la Ciudad de Córdoba, se tendrán en consideración los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, para integrar los ODS en la gestión municipal. Para ello, abordaremos en primer lugar la Agenda 2030 y los ODS y describiremos el proceso de adaptación de la Agenda 2030 en la República Argentina. Posteriormente, abordaremos todo lo concerniente a la localización de los ODS y al rol de los gobiernos subnacionales frente a la nueva agenda de desarrollo. Por último, realizaremos un abordaje especial de la situación de la Ciudad de Córdoba para localizar los ODS estableciendo algunas fortalezas, debilidades y propuestas de acción.

#### LA AGENDA 2030

Bajo el lema global de “No dejar a nadie atrás” los líderes mundiales aprobaron en el año 2015 la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible para transformar el mundo, mediante la Resolución de Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/70/1.

La Agenda 2030 tiene dos importantes antecedentes. El primero de ellos son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM), una serie de ocho objetivos que aunque tenían como principal finalidad reducir la pobreza extrema, incluían desafíos como el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer; con plazo límite para su cumplimiento en el año 2015 <sup>1</sup>. El segundo antecedente lo encontramos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro en el año 2012, donde se adoptó el documento titulado “El futuro que queremos”. En este documento se acordó crear un Grupo Abierto de Trabajo compuesto por 30 representantes de los cinco continentes -para lograr una representación geográfica equitativa y equilibrada- y se reconoció la

importancia y la necesidad de desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible superadores a los ODM. Es así como la Nueva Agenda de Desarrollo da continuidad y completa los temas ausentes en los ODM.

La Agenda 2030 es entonces el resultado de un proceso de negociaciones en el cual convergieron aportes de los distintos sectores: gobierno, academia, sociedad civil organizada, filantropía y empresariado. De este modo, se constituye en una agenda de trabajo en pos del desarrollo humano sostenible fruto de la participación e involucramiento de todos aquellos sectores con presencia y acción internacional.

Esta nueva agenda de desarrollo está formada por 17 objetivos, denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), y 169 metas conexas (Imagen 1) y representa la confluencia de las tres dimensiones del desarrollo humano sostenible, la social, la económica y la ambiental, encontrándose así estas tres dimensiones presentes en los ODS.

Esta agenda es de índole universal y por tanto afecta al mundo entero. Sus objetivos y metas se encuentran interrelacionados y son indivisibles, lo cual significa que el logro de un determinado objetivo repercute positivamente en el cumplimiento de otro.

La Nueva Agenda de Desarrollo es un plan de acción centrado en 5 esferas, denominadas las 5 P que representan a las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y el partenariado.

Para su logro es fundamental el involucramiento y participación de todos los actores en su implementación y a partir de las colaboraciones asociadas.

Como se puede apreciar, esta agenda es amplia y ambiciosa y constituye un gran desafío de cara al 2030. Por tanto, precisa de una participación y compromiso global de todos los actores involucrados para respaldar su cumplimiento.

La Agenda 2030 innova también en tanto indica la necesidad de actuar en

*1 En 2015, se analizaron los resultados de los ODM. Si bien los avances fueron significativos, no lograron cumplir con las metas acordadas por lo que resultó necesario generar un nuevo plan para su cumplimiento. Los ODM, tampoco tuvieron en cuenta aspectos de la vida del hombre que tenían que ver con el desarrollo humano sostenible e inclusivo.*

todos los niveles de gobierno, desde el local al global, reconociendo así el rol y las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. De este modo, los gobiernos de nivel subnacional se posicionan como actores y socios cruciales en el proceso del desarrollo, con competencias y actuaciones claves para la consecución de los ODS. Su principal función radica en traducir y trasladar la Agenda 2030 a las realidades locales.

La Agenda 2030, representa una hoja de ruta en donde cada gobierno deberá fijar sus propias metas en concordancia con los ODS teniendo en cuenta cada situación en particular, por lo tanto la localización de la agenda es un deber de cada país. Los ODS tienen la particularidad de ser “territorializables”, es decir, que sus objetivos y sus metas son aplicables a cada territorio. Así, cada gobierno tendrá el deber de aplicarlos de acuerdo a las necesidades detectadas en cada sociedad.

En el siguiente apartado se hará mención al proceso nacional de adaptación de la Agenda 2030 - ODS en Argentina.

#### **LOS ODS EN ARGENTINA: UN ABORDAJE NACIONAL, INTERINSTITUCIONAL E INTEGRAL**

La Nueva Agenda de Desarrollo tiene en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país. Asimismo, indica que cada país es responsable de su propio desarrollo económico y social y por tanto de dar cumplimiento a los ODS y sus metas, así como de realizar un seguimiento y examen de los progresos alcanzados.

En nuestro país, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (en adelante CNCPS)<sup>2</sup> es el órgano rector de la iniciativa ODS y, por tanto, conduce el proceso de adaptación a nivel nacional y acompaña técnicamente a aquellos gobiernos municipales que manifiesten su interés en incorporar los principios y contenidos de la Agenda 2030 y los ODS. El CNCPS se ocupa de coordinar la implementación de la Nueva Agenda de Desarrollo y de la priorización, adaptación y seguimiento de los ODS.

En marzo de 2016, con la participación del Gabinete Nacional, se realizó la ceremonia de lanzamiento de los ODS, en donde se dio a conocer el compromiso de la Argentina con la Agenda 2030.

Para la adaptación de la “Agenda 2030 Argentina” consideraron integrar los ODS al Plan Nacional de Gobierno centrándose en las personas de manera transversal, indivisible, participativa, eficiente y monitoreable. En tal sentido, Argentina adaptó las metas

globales priorizando sus tres grandes líneas de gobierno: pobreza cero, lucha contra el narcotráfico y unir a los argentinos.

A su vez, la adaptación de los ODS involucró a todos los organismos de la Administración Pública Nacional aprovechando la arquitectura institucional existente y la experiencia adquirida. El trabajo interinstitucional consistió en cuatro etapas. En la primera, denominada priorización, se revisaron los 17 ODS priorizando las metas en relación al eje Pobreza Cero del Plan de Gobierno. En la segunda, llamada adaptación, se conformaron diferentes comisiones interinstitucionales de trabajo<sup>3</sup> para adaptar los ODS priorizados a las áreas estratégicas. La tercera etapa implicó la armonización y revisión de la propuesta por organismo. Es decir, que el CNCPS armonizó las propuestas presentadas por las distintas comisiones y ordenó los objetivos y metas priorizadas por cada organismo experto. Por último, se llevó a cabo una revisión de la propuesta completa por parte de todos los organismos involucrados.

El resultado final de este proceso es el listado oficial de la República Argentina de los ODS con sus metas e indicadores<sup>4</sup> construido a partir de un consenso interinstitucional y a partir de pensar a la Argentina al año 2030 en términos de personas, de sostenibilidad y de equidad.

En nuestro país, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (en adelante CNCPS) es el órgano rector de la iniciativa ODS y, por tanto, conduce el proceso de adaptación a nivel nacional y acompaña técnicamente a aquellos gobiernos municipales que manifiesten su interés en incorporar los principios y contenidos de la Agenda 2030 y los ODS. El CNCPS se ocupa de coordinar la implementación de la Nueva Agenda de Desarrollo y de la priorización, adaptación y seguimiento de los ODS.

En marzo de 2016, con la participación del Gabinete Nacional, se realizó la ceremonia de lanzamiento de los

<sup>2</sup> El CNCPS fue creado en el año 2002 como un espacio de articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales, con el fin de alcanzar una correcta y eficaz administración de los recursos que a ellas se destinan.

<sup>3</sup> Se crearon 6 comisiones, a saber: Educación; Ciencia y Tecnología; Producción Agropecuaria Sostenible; Vivienda, Hábitat, Desarrollo Urbano e Infraestructura; Trabajo y Empleo; y Protección Social, cada una de las cuales está integrada por distintos organismos de gobierno.

<sup>4</sup> El lector puede acceder a la vinculación de los ODS con objetivos y prioridades del Gobierno Nacional a través del siguiente link <http://www.odsargentina.gob.ar/VinculacionODS>

ODS, en donde se dio a conocer el compromiso de la Argentina con la Agenda 2030.

Para la adaptación de la “Agenda 2030 Argentina” consideraron integrar los ODS al Plan Nacional de Gobierno centrándose en las personas de manera transversal, indivisible, participativa, eficiente y monitoreable. En tal sentido, Argentina adaptó las metas globales priorizando sus tres grandes líneas de gobierno: pobreza cero, lucha contra el narcotráfico y unir a los argentinos. A su vez, la adaptación de los ODS involucró a todos los organismos de la Administración Pública Nacional aprovechando la arquitectura institucional existente y la experiencia adquirida. El trabajo interinstitucional consistió en cuatro etapas. En la primera, denominada priorización, se revisaron los 17 ODS priorizando las metas en relación al eje Pobreza Cero del Plan de Gobierno. En la segunda, llamada adaptación, se conformaron diferentes comisiones interinstitucionales de trabajo para adaptar los ODS priorizados a las áreas estratégicas. La tercera etapa implicó la armonización y revisión de la propuesta por organismo. Es decir, que el CNCPS armonizó las propuestas presentadas por las distintas comisiones y ordenó los objetivos y metas priorizadas por cada organismo experto. Por último, se llevó a cabo una revisión de la propuesta completa por parte de todos los organismos involucrados. El resultado final de este proceso es el listado oficial de la República Argentina de los ODS con sus metas e indicadores construido a partir de un consenso interinstitucional y a partir de pensar a la Argentina al año 2030 en términos de personas, de sostenibilidad y de equidad.

Como muestra de su compromiso

a nivel internacional, Argentina presentó en el 5º Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (HLPF por sus siglas en inglés)<sup>5</sup>, realizado en julio de este año, su primer examen voluntario de la aplicación de la Agenda 2030.

A dos años de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 en Argentina se han alcanzado los siguientes resultados: 26 organismos nacionales participantes; 100 profesionales del gobierno nacional involucrados; 94 metas de ODS priorizadas; 214 indicadores de seguimiento seleccionados; 161 fichas técnicas recibidas; 7 revisiones transversales realizadas; 1 informe voluntario nacional presentado en el HLPF; 11 convenios firmados con gobiernos provinciales; 230 agentes provinciales sensibilizados en los ODS; 11 provincias asistidas técnicamente; 20 municipios capacitados presencialmente y 700 municipios capacitados de manera virtual.

Las autoridades nacionales entienden que con la presencia y participación activa del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y municipales, de las ONGs, el sector privado y el conjunto de la sociedad civil, se podrá cambiar la realidad de nuestro país y así transformar nuestro mundo.

Se hace presente entonces la gobernanza como modalidad privilegiada para coproducir políticas públicas alineadas a los ODS priorizados. En palabras de Aguilar Villanueva, la gobernanza

“representa el nuevo perfil que ha ido tomando el modo de gobernar y que destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (“coproducen”) un buen número de políticas, inversiones, proyectos, y servicios

públicos, definiendo la división del trabajo que tendrá lugar entre el sector público y el sector privado o social al momento de llevarlas a cabo, la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los sectores, así como la autoridad y la responsabilidad que cada sector participante tendrá durante el proceso de ejecución” (en Graglia, 2012: 22).

En esta misma línea, decimos que la gobernanza se compone de los procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan decisiones. Asimismo, la buena gobernanza es especialmente importante en el ámbito local en donde los gobiernos interactúan con los ciudadanos día a día (CGLU, 2017b: <https://goo.gl/QQCZ8R>).

Así, el CNCPS interpela a los distintos sectores sociales y a los diferentes niveles de gobierno para sumarse a la adaptación e implementación de la Agenda 2030, contemplando sus roles y responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Para ello, la CNCPS desde su rol coordinador brinda apoyo y acompañamiento en las acciones que decidan llevar adelante.

Encontramos entonces un Manual para la Adaptación Local de los ODS como propuesta de herramienta técnica que tiene por objetivo brindar lineamientos y sugerencias metodológicas para la incorporación de los ODS a la gestión municipal y facilitar la armonización de las dimensiones del desarrollo sostenible de las políticas públicas locales.

También, la CNCPS acompaña

*5 El HLPF es la plataforma principal de las Naciones Unidas para el seguimiento y la evaluación de la Agenda 2030. El tema para la reunión de 2017 fue “Erradicando la pobreza y promoviendo prosperidad en un mundo cambiante”.*



a los gobiernos provinciales en sus esfuerzos de adaptación de las metas a la realidad provincial, ofreciendo asistencia técnica en cada una de las etapas de este proceso. Para contribuir con esta tarea, el CNCPS elaboró la Guía para el Proceso de Adaptación ODS en el Gobierno Provincial, que brinda herramientas que orientan el trabajo de los equipos técnicos provinciales para el logro de los ODS.

Conocido el proceso de adaptación nacional de los ODS, exponemos a continuación el rol de los gobiernos subnacionales en la localización de la Agenda 2030, para luego adentrarnos en el caso de la Ciudad de Córdoba.

### LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030

En las últimas tres décadas, la literatura ha evidenciado el reconocimiento de los gobiernos locales como actores del desarrollo principalmente por su cercanía a los problemas sociales y su capacidad de respuesta ante los temas más urgentes de la agenda del desarrollo como ser la pobreza, el desempleo, el cambio climático, salud, educación, acceso a servicios básicos y vivienda, ayuda a grupos vulnerables, entre otros. Asimismo, los gobiernos locales tienen un papel cada vez más importante en los temas de agenda global. Entendemos por gobiernos subnacionales aquellas entidades gubernamentales no centrales que son parte integrante de un Estado Nacional, entre los que se incluyen a los gobiernos regionales, provinciales o municipales. García Segura (1996) prefiere el término subestatal, aunque admite que el uso subestatal y subnacional es indistinto y equivalente. La autora define este concepto a partir de tres características básicas que reúne dicho actor internacional: 1) que es territorial, 2) que es gubernamental; y 3) que es parte constituyente de un Estado Nacional.

Así, los gobiernos locales o subnacionales son componentes de unidades políticas estatales, que pueden ser denominadas regiones (en los casos en que agrupan a un conjunto de entidades); provincias (y sus equivalentes Estados, Landers, Regiones, Cantones, Autonomías); y municipios (Zubelzu, 2008).

Todos los ODS poseen cuestiones directamente relacionadas con las responsabilidades de los gobiernos locales, especialmente en materia de prestación de servicios básicos, de su cercanía a la población, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. En este sentido, uno de los principales desafíos de esta ambiciosa Agenda 2030 es el rol que desempeñen los gobiernos subnacionales en su localización y cómo se puedan articular otras agendas en torno a ella, como ser la Agenda de Cambio Climático y la de Hábitat III.

Surgen entonces los siguientes interrogantes ¿Qué rol cumplen los gobiernos locales en la Agenda 2030? ¿Cómo pueden contribuir a los ODS y sus metas desde su localidad y particularidad? ¿Qué es localizar un ODS y por qué hacerlo? ¿Cómo pueden vincularse agendas conexas como la de Cambio Climático y Hábitat III?

Empezaremos con algunas definiciones conceptuales relacionadas a las tareas de incorporar la Nueva Agenda de Desarrollo. Para el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación (en adelante CNCPS) la “localización de los ODS” en los municipios implica integrar tales objetivos a los ejes estratégicos de la política gubernamental, establecidos por cada municipio. También incluye la incorporación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental) y la definición de un núcleo prioritario de metas e indicadores que permitan el seguimiento y la reorientación de las acciones de gobierno. En tal sentido, la localización se refiere a cómo los ODS pueden proporcionar un marco para la formulación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo en el nivel local y de qué manera los gobiernos subnacionales contribuyen al logro de los ODS. La importancia de la localización radica en que mientras que los ODS son globales, su alcance depende de la capacidad de cada nivel gubernamental para hacerlos realidad en cada provincia, ciudad, pueblo, barrio, etc. (CNCPS, 2016).

Los ODS, y sus metas e indicadores, pueden ser también considerados como

una “herramienta de planificación, evaluación y monitoreo de las políticas orientadas a tal fin”.

La razón fundamental de que los municipios argentinos lleven adelante los procesos de adaptación a nivel local de la Agenda 2030 radica en que tienen un alto potencial para generar intervenciones de políticas públicas con un impacto directo sobre la calidad de vida de sus ciudadanos. Recordando entonces que el centro de los ODS son las personas es dable reconocer el impacto que tales políticas locales pueden tener sobre su desarrollo humano.

Ante ello, la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en adelante CGLU)<sup>7</sup> también presenta un conjunto de recomendaciones, elaboradas a partir de investigaciones y consultas con gobiernos locales y regionales, para implementar las agendas globales, como ser la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. CGLU señala que para contribuir a un mundo transformado como indican los ODS, los gobiernos subnacionales precisan ser proactivos y comprometerse a mejorar las capacidades de gestión estratégica; impulsar la participación de la sociedad civil; planificar la ciudad en materia urbana; garantizar el acceso a infraestructura y servicios básicos resilientes y de calidad; desarrollar

<sup>6</sup> Para los fines del presente artículo se utilizarán las acepciones “gobiernos locales” y “gobiernos subnacionales” de modo equivalente.

<sup>7</sup> CGLU es considerada la mayor red de gobiernos locales a nivel global con un fuerte trabajo de incidencia para incrementar el posicionamiento e influencia de sus miembros en la gobernanza global.

<sup>8</sup> Las metas del ODS 11 son: garantizar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros, asequibles y mejorar los barrios marginales; brindar acceso a sistemas de transporte seguros, accesibles y sostenibles y mejorar la seguridad vial; incrementar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para planificar asentamientos humanos desde una gestión participativa, integrada y sostenible; proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural; disminuir significativamente las pérdidas humanas y materiales ocasionados por los desastres naturales; reducir el impacto ambiental negativo por persona en las ciudades, teniendo especial consideración de los residuos sólidos urbanos; y proveer el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles (ONU, 2015b: <https://goo.gl/WLYHS1>).





oportunidades económicas y favorecer la cohesión social; disminuir las emisiones de carbono; y promover el patrimonio local, la creatividad y la cultura (CGLU, 2017a: <https://goo.gl/Hra1hT>).

El reconocimiento de la importancia de los gobiernos subnacionales en la nueva agenda de desarrollo se manifiesta en la inclusión del ODS 11 denominado “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” que presenta 7 metas para el año 2030 <sup>8</sup>.

Su inclusión no fue casual sino que respondió al trabajo de incidencia y negociación que realizó la red CGLU, para incluir en la nueva agenda un objetivo relativo al desarrollo urbano (Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2015).

Podemos decir entonces que “el ODS 11 sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles es el eje central del proceso de localización y su inclusión en la Agenda 2030 se debe al creciente reconocimiento internacional de la importancia de la dimensión subnacional del desarrollo” (CNCPS, 2016: 11). A su vez, la vinculación del ODS 11 con las dimensiones urbanas de los restantes 16 objetivos constituye una parte esencial del proceso de localización.

Al mismo tiempo, a lo largo de los debates de la agenda post-2015 se problematizó acerca de las ciudades y asentamientos urbanos (áreas periurbanas, rurales y naturales) donde se asienta más de la mitad de la población mundial, con una proyección de incrementar significativamente en los años venideros. De allí la necesidad de que las ciudades y asentamientos sean sostenibles para garantizar el desarrollo integral de sus habitantes y el desarrollo sostenible de sus territorios.

Si nos detenemos un momento en las metas del ODS 11 podemos dar cuenta que se enlista un conjunto de actividades y competencias que tienen en común los gobiernos locales: suministro de servicios básicos como red de agua y saneamiento; planificación urbana y viviendas sociales; apoyo a grupos vulnerables; transporte público urbano; gestión de residuos sólidos urbanos; turismo; gestión cultural y patrimonio; y mantenimiento de espacios verdes públicos.

Esto no significa que el cumplimiento del resto de los ODS no involucre a estos actores gubernamentales dado que como señalamos anteriormente su participación y compromiso es fundamental para la consecución de los ODS porque desde su localidad los gobiernos subnacionales aportan competencias y capacidades de gestión; conocen las necesidades, demandas y potencial del territorio; manejan datos desagregados y a nivel local; y facilitan la participación de la sociedad civil y otros grupos de interés.

Frente a esto, los gobiernos locales tienen la responsabilidad compartida de traducir y trasladar la agenda global de desarrollo a sus realidades locales.

La localización de la Agenda 2030 hace alusión a la necesidad de que los gobiernos locales incidan, mediante una participación de abajo hacia arriba, en la definición de las estrategias y lineamientos nacionales para implementar y cumplir con los ODS. En este marco, los gobiernos locales son parte del diálogo nacional de adaptación de la Agenda 2030 y aportan información

de primera mano sobre necesidades, intereses y demandas de los actores que operan en sus territorios. Asimismo, representan uno de los niveles de gobierno con la responsabilidad de alinear sus políticas públicas de desarrollo territorial inclusivo con los ODS y las metas de desarrollo (Messias, 2017).

Localizar resulta entonces un proceso por medio del cual los gobiernos de nivel subnacional apoyan el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo, fortaleciendo así la relación directa entre los ODS y el abordaje territorial.

### **CIUDAD DE CÓRDOBA: POTENCIALIDADES PARA LOCALIZAR LA AGENDA 2030**

La Provincia de Córdoba cuenta con 3,308 millones de habitantes según el Censo Nacional del año 2010, siendo la segunda provincia argentina más poblada de la Argentina, en tanto que en la Ciudad de Córdoba habitan 1,391 millones de personas. Se caracterizan por una población altamente concentrada en el centro, y con un índice de dispersión elevado en el resto de la provincia, además este centro se encuentra urbanizado y el resto de la provincia posee condiciones más rurales.

Por el momento, se conoce que ni la provincia de Córdoba ni su ciudad homónima han iniciado acciones concretas para localizar la Agenda 2030 <sup>9</sup>.

Sin embargo, consideramos pertinente presentar aquellas características que favorecerían la localización de los ODS en la gestión municipal.

En primer lugar, la Ciudad de Córdoba se caracteriza por su relacionamiento externo y por ser pionera en la región por establecer vínculos bilaterales y crear redes internacionales durante los años '80 y '90, como se verifica en el caso de Mercociudades. Así, como fortaleza identificamos que Córdoba en su vocación internacionalista integra un conjunto de redes de ciudades.

Su participación en la red de CGLU, por ejemplo, favorece su acción internacional dado que permite desarrollar acciones de cooperación descentralizada de ciudad a ciudad logrando el intercambio de conocimientos y el mutuo aprendizaje.

Es dable recordar que CGLU es considerada la mayor red de gobiernos locales a nivel global con un fuerte trabajo de incidencia para incrementar el posicionamiento e influencia de sus miembros en la gobernanza global. Por tanto, apuesta a incluir la red en las estructuras de gobernanza de las instituciones internacionales de desarrollo.

Córdoba también es miembro fundador de Mercociudades, una red de ciudades creada en el marco del proceso de integración del MERCOSUR, que propone una agenda de trabajo de cooperación descentralizada y de tipo sur-sur. En relación al tema de esta ponencia queremos señalar que en la XXII Cumbre de Mercociudades está prevista la realización de un Taller de

<sup>9</sup> Según la CNCPS, las provincias argentinas que se encuentran llevando adelante acciones en el marco de la adaptación provincial de los ODS son Jujuy, La Rioja, San Juan, Mendoza, Tucumán, Salta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Fe y Corrientes. De este modo, 11 gobiernos provinciales adhirieron al proceso de adecuación de los ODS a sus realidades.



Localización de los ODS organizado por la red de gobiernos locales CGLU. Sin duda, es una oportunidad para capacitar a los recursos humanos y funcionarios municipales en la incorporación y adaptación de los ODS en las políticas públicas locales.

También, cabe señalar que la Municipalidad de Córdoba cuenta con un Plan de Metas de Gobierno<sup>10</sup> como instrumento de planificación e información ciudadana. Se trata de una herramienta de planificación interna, de gestión, de transparencia y de control para el vecino.

A lo largo de las 2 experiencias del Plan de Metas de Gobierno (2012-2015<sup>11</sup> y 2016-2019) se ha logrado establecer 4 lineamientos estratégicos para pensar y hacer la ciudad: a) Córdoba sustentable; b) Córdoba competitiva; c) Córdoba equitativa e inclusiva; y d) Desarrollo institucional. Estos lineamientos se integran con 22 componentes temáticos en los que intervienen una o más áreas municipales. Cada componente presenta objetivos y para cada objetivo se establecieron metas que el gobierno municipal se comprometió a ejecutar

Tener un plan con metas específicas es una ventaja diferenciada en tanto se constituye en un instrumento donde integrar los ODS, conforme a las prioridades y necesidades locales y, por sobre todas las cosas, centrándose en las personas.

Entre los grandes desafíos que enfrenta el municipio encontramos la baja participación de internacionales en la gestión internacional de la ciudad (profesionales de planta) y el bajo nivel de coordinación con el gobierno provincial de Córdoba en materia de relaciones internacionales. Estimamos conveniente capacitar a los recursos humanos y profesionalizar el área vinculada a la gestión internacional y fortalecer los lazos con la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Consideramos que el proceso de adaptación e implementación de la Agenda 2030 a las realidades locales es una buena oportunidad para estrechar lazos de colaboración entre sí y con el CNCPS.

Nos preguntamos entonces ¿Qué acciones puede realizar el municipio de Córdoba para localizar la Agenda 2030?

Proponemos integrar la nueva agenda en toda la administración pública y promover su clara comprensión. También es importante relevar las necesidades y demandas del territorio y valorar cómo se articulan a los ODS para enlistar un conjunto de objetivos y metas a priorizar. Otra tarea interesante y que tiene que ver con la buena gobernanza y la co-gestión de las políticas públicas es fomentar las colaboraciones voluntarias y el establecimiento de alianzas con los distintos grupos de interés (público, privado, academia y sociedad civil organizada). Luego, estimamos necesario elaborar una estrategia conjunta, de abajo hacia arriba, de implementación para cumplir con los ODS priorizados. Una vez que la estrategia se puso en marcha, recomendamos difundir los progresos y resultados alcanzados garantizando la transparencia en la gestión de la estrategia establecida.

Asimismo, es necesario llevar a cabo acciones para sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de su involucramiento a nivel personal para asegurar la apropiación individual de los ODS, ya que las personas desde su lugar pueden apropiarse de los objetivos y colaborar en su consecución.

Resulta fundamental evaluar los resultados alcanzados en base a la medición y seguimiento de indicadores definidos localmente y producir datos desglosados y por territorios para elevarlos al ente regional o nacional correspondiente.

Y ¿Cómo pueden hacerlo?

Articulando acciones y trabajando en conjunto con actores de los ámbitos nacional, provincial y local.

El principal medio es participando en los diálogos nacionales sobre localización de la agenda siendo fundamental el vínculo con el CNCPS, a fin de coordinar el proceso de adecuación a los ODS en el nivel subnacional, y con Cancillería argentina, para promover iniciativas de cooperación descentralizada con otros socios locales que permitan el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

El trabajo del Estado Nacional en materia de información y capacitación es fundamental para que las autoridades subnacionales puedan orientar efectivamente sus estrategias de cooperación descentralizada a la localización y cumplimiento de los ODS. Asimismo, los organismos públicos nacionales (para nuestro caso Cancillería) tienen la necesaria obligación de coordinar las acciones externas de los gobiernos subnacionales para asegurar la eficacia y coherencia de las intervenciones de cooperación internacional.

El estrechar estos vínculos y trabajar en conjunto permite sortear las limitaciones que presentan en general los gobiernos subnacionales en materia de recursos financieros, técnicos y humanos capacitados para localizar y promover el cumplimiento de esta nueva agenda de desarrollo.

Las Defensorías del Pueblo también cumplen un rol crucial en la implementación y monitoreo de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que, a partir de la promoción de espacios de intercambio y participación, se construyen indicadores y un sistema estadístico. En relación a esto, se firmó un convenio marco de cooperación entre la Asociación de Defensor del Pueblo de la República Argentina y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, para avanzar en la implementación de la Agenda 2030. Lo cual puede ser una oportunidad para avanzar en una alianza estratégica con la Defensoría del Pueblo de Córdoba. Algunas acciones conjuntas que se podrían desarrollar con la Defensoría del Pueblo son jornadas-taller sobre los ODS y el enfoque de derechos humanos; campañas de sensibilización y concientización de la Agenda 2030; y el seguimiento y monitoreo de los ODS mediante programa específico articulado con el Instituto de Estadísticas del Defensor del Pueblo (INEDEP).

Todas estas propuestas podrán ser valoradas por funcionarios del estado municipal siempre y cuando exista una clara voluntad

<sup>10</sup> El Plan de Metas se realiza en cumplimiento con lo establecido en la Ordenanza N° 11.942 del año 2011. El Plan de Metas de Gobierno se presenta por el Ejecutivo Municipal al Concejo Deliberante al inicio de cada período de gestión, siendo obligatoria la presentación de informes anuales sobre su evolución en Audiencia Pública.

<sup>11</sup> El Plan de Metas se realiza en cumplimiento con lo establecido en la Ordenanza N° 11.942 del año 2011. El Plan de Metas de Gobierno se presenta por el Ejecutivo Municipal al Concejo Deliberante al inicio de cada período de gestión, siendo obligatoria la presentación de informes anuales sobre su evolución en Audiencia Pública.



política poner en la agenda municipal los temas de la nueva gobernanza, la Nueva Agenda Urbana, la agenda de Cambio Climático, y, especialmente, la Agenda 2030; y de allí en adelante establecer un plan de acción integral que incluya a todos los cordobeses para su desarrollo humano sostenible.

### CONCLUSIONES

La Agenda 2030, fue aprobada por los líderes mundiales en septiembre del año 2015 marcando así una continuidad con la Agenda 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata de un plan de acción en favor de las personas y del planeta y asumir con determinación sus objetivos y metas sin duda permitirá la construcción de un mundo mejor para todos.

Esta Agenda de Desarrollo es una orientación para que todos los países tomen medidas de política pública de aquí al año 2030. Y, para lograr los ODS, es necesario reunir a las autoridades públicas, los gobiernos locales, las empresas y la sociedad civil en el marco de una nueva gobernanza, y en torno a una estrategia de implementación compartida.

A su vez, la cuestión de la localización de los ODS y el papel de los gobiernos subnacionales es clave para que estos objetivos se alcancen en 2030 teniendo en cuenta que centrarnos en las personas es la única manera de encarar dicha tarea. Y son los gobiernos locales quienes tienen una mayor cercanía a las necesidades y problemas sociales y, por tanto, el impacto de las políticas públicas puede ser más significativo.

Frente a esta Agenda de Desarrollo, los gobiernos subnacionales asumen un rol de socios cruciales en el proceso

del desarrollo, con competencias y actuaciones claves para la consecución de los ODS; siendo su principal función la de traducir y trasladar la Agenda 2030 a sus realidades y adaptar e implementar los ODS priorizados en sus planes de gobierno para llevar adelante políticas públicas inclusivas y sostenibles. Queremos destacar como tarea fundamental que deben abordar los gobiernos subnacionales, la del seguimiento y examen de los progresos alcanzados, a fin de valorar los resultados y conocer el impacto de las políticas públicas realizadas. Para ello será necesario fortalecer los sistemas estadísticos para contar con datos comparables, continuos y confiables.

La apropiación de la agenda por parte de los ciudadanos, es otro reto a tener en cuenta. Es condición necesaria generar sensibilización y concientización en la población para lograr la articulación de todos los actores involucrados.

Ante esta realidad, interpelamos a los gobiernos municipal y provincial de Córdoba a que se sumen a las iniciativas de localización de los ODS, que articulen esfuerzos entre sí y con los demás actores del desarrollo, y que involucren a la sociedad civil a lo largo del proceso dado que su participación también es fundamental para la apropiación y consecución de los ODS.

Por último, señalamos que los procesos de adaptación a nivel local de la Agenda 2030 permitirán generar intervenciones de políticas públicas con un impacto directo sobre la calidad de vida de las personas, quienes son el eje central de los ODS desde una mirada del desarrollo humano sostenible e inclusivo.

## Bibliografía

### Libros y artículos.

CGLU (2017a), *La Agenda global de Gobiernos Locales y Regionales*. Recuperado de <https://www.uclg.org/es/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>

(2017b), *Gobernanza Local*. Recuperado de <https://www.uclg.org/es/accion/descentralizacion-gobernanza>

(2017c), *Local and Regional Governments' Report to the 2017 HLPF. National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs*, Barcelona, 68 p. Recuperado de [https://www.uclg.org/sites/default/files/localgov\\_report\\_localizationsdg\\_hlpf.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/localgov_report_localizationsdg_hlpf.pdf)

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2017), *Informe Voluntario Nacional*. Argentina. Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas. Julio. Recuperado de <https://goo.gl/zfVFmp>

(2016a), *Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 110 p. Recuperado de <http://www.odsargentina.gov.ar/Municipios>

(2016b), *Guía para el Proceso de Adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial*, 18 p. Recuperado de <http://www.odsargentina.gov.ar/Provincias>  
García Segura, C. (1996), "La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 91, Enero-Marzo, pp. 235-264.

Graglia, Emilio (2012), *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: ACEP Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/175091442430.pdf>

Granato, L. y Oddone, N. (s/f), "Entre las ciudades y los procesos de integración regional: una apuesta a la Governace Multinivel", en Martín, M. A. y Odonne N., *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, N° 13, UIM. Recuperado de <https://goo.gl/Hhihtj>

Martínez Osés, P. J. (2017), "Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento", en UNESCO Etxea - Centro UNESCO del País Vasco, *Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, pp. 105-119. Recuperado de [http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/transformar\\_nuestro\\_mundo.pdf#page=53](http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/transformar_nuestro_mundo.pdf#page=53)

Messias, R. (2017), "Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel subestatal - el papel de los gobiernos locales y regionales" en UNESCO Etxea - Centro UNESCO del País Vasco, *Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, pp. 93-104. Recuperado de [http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/transformar\\_nuestro\\_mundo.pdf#page=53](http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/transformar_nuestro_mundo.pdf#page=53)

Municipalidad de Córdoba (2017). *Plan de Metas*. Recuperado de <http://www.cordoba.gov.ar/cordoba-ciudad/plan-de-metas/>

Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2015), *10 Años del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Diputación de Barcelona e Intendencia de Montevideo.

Organización de las Naciones Unidas (2015a). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

(2015b), *Metas del Objetivo 11*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

UNICEF (2017), *5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/fzvbr5>

Zubelzú, G. (2008), *Capítulo I "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas"* en Iglesias E., Zubelzú, G. e Iglesias, V., *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal*, CARI y PNUD, Buenos Aires, pp. 19-45. Sitios web.

Agenda 2030 - ODS. Argentina. Recuperado de <http://www.odsargentina.gov.ar/>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Recuperado de <http://www.politicassociales.gov.ar/>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Recuperado de <https://www.uclg.org/es>

Noticias. CGLU. Noticias: "CGLU presenta su informe sobre la localización de los ODS en el Foro Político de Alto Nivel". 19/07/2017. Recuperado de <https://www.uclg.org/es/media/noticias/cglu-presentara-un-informe-sobre-la-localizacion-de-los-ods-en-el-foro-politico-de>

CGLU. Noticias: "Los encuentros sobre la internacionalización de los gobiernos territoriales prestan especial atención a los ODS". 03/10/2017. Recuperado de <https://www.uclg.org/es/media/noticias/los-encuentros-sobre-la-internacionalizacion-de-los-gobiernos-territoriales-prestan>

CNCPS. Noticias: "Jornada de la Defensoría del Pueblo: Convenio para la Promoción y Difusión de la Agenda 2030". 27/09/2017. Recuperado de <http://www.odsargentina.gov.ar/Noticias/LeerNoticia/59>

Videos. Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2017, octubre 12). 11 Provincias trabajando por los ODS - Agenda 2030 [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=euyfmhO8TW8>

Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2017, septiembre 25). 2 años de la Agenda 2030 en Argentina [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7UxVDLdHDO8&feature=youtu.be>

Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2017, septiembre 21). Gabriela Michetti en la 72° Asamblea General de ONU [Archivo de video]. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=ImNx\\_9X-g5E](https://www.youtube.com/watch?v=ImNx_9X-g5E)

Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2017, julio 19). Presentación del Informe Voluntario de la Agenda 2030 en el Foro Político de Alto Nivel [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KXS0X2sVZjo&t=13s>

Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2016, diciembre 14). Proceso nacional de adaptación Agenda 2030 - ODS en Argentina: Descripción de avances de trabajo [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=w-oxWWHnp5M>

Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2016, agosto 8). Presentación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=d67bZPkAK3I>





# **Fin del ostracismo internacional a Cuba por parte de Estados Unidos. Desafíos en las nuevas relaciones bilaterales entre 2014-2016 y su impacto en el contexto latinoamericano**

MARÍA VALENTINA SERRANO INFANTE

*Universidad Católica de Santiago del Estero*

**B**arack Obama, a finales de 2014, dio un discurso pragmático donde anunciaba la reanudación de las relaciones diplomáticas con la Isla de Cuba. Esto ha sido considerado un acontecimiento histórico concitando la atención mundial ya que, las relaciones entre ambos estados han permanecido estancadas desde la década de los sesenta.

Es así que, considerar la temática planteada resulta sumamente interesante, atractiva y enriquecedora debido a la importancia trascendental que tiene el conocer la posición de Cuba en el escenario mundial en una dialéctica en donde ese contexto influye de sobremanera en el trazado y la dinámica latinoamericana.

Tal es así que, el objetivo del trabajo será indagar el ostracismo internacional en Cuba ocasionado por más de 50 años por parte de Estados Unidos y su impacto en la región latinoamericana. Para ello, en el presente estudio se pretenderá, en una primera instancia, describir y reconstruir la historia cubana desde el siglo XX hasta la actualidad. Luego, explorar el término de ostracismo internacional en el caso de Cuba teniendo como soportes los discursos de los presidentes de Estados Unidos y Cuba en diciembre de 2014. Y, por último, analizar los desafíos en las nuevas relaciones bilaterales entre ambos países. El marco temporal de la ponencia será desde el año 2014 al 2016.

## INTRODUCCIÓN

El 17 de diciembre de 2014 el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, emitió un discurso donde notificaba la reanudación de las relaciones diplomáticas con Cuba, dando inicio a las conversaciones entre estos países para normalizar sus relaciones que habían permanecido estancadas por más de 50 años. La importancia de este acontecimiento radica en que, el Sistema Internacional actual planea una lógica de preponderancia de Estados Unidos; tal es así que, Eduardo Galeano en su libro *Las Venas Abiertas de América Latina*, expresaba: “ahora América es, para el mundo, nada más que los Estados Unidos, nosotros habitamos, a lo sumo una sub América, una América de segunda clase, de nebulosa identificación”.

En noviembre de 2013, en la sede la Organización de Estados Americanos (OEA), el Secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry expreso:

*“La era de la Doctrina Monroe se terminó. La relación que buscamos y que hemos trabajado duro para instaurar no consiste en una declaración de Estados Unidos diciendo cómo y cuándo intervendrá en los asuntos de otros países de las Américas. Se trata de que nuestros países se vean los unos a los otros como iguales, compartiendo responsabilidades, cooperando en asuntos de seguridad y adhiriéndose no a una doctrina, sino a las decisiones que tomemos como socios para defender los valores e intereses que compartimos.”*<sup>1</sup>

De esta manera, el objetivo del trabajo será indagar el ostracismo internacional en Cuba ocasionado por más de 50 años por parte de Estados Unidos y su impacto en la región latinoamericana. Con el cual se pretenderá, en una primera instancia, describir y reconstruir la historia cubana desde el siglo XX hasta la actualidad. Luego, explorar el término de ostracismo internacional en el caso de Cuba teniendo como soportes los discursos de los presidentes de Estados Unidos y Cuba en diciembre de 2014. Y, por último, analizar los desafíos en las nuevas relaciones bilaterales en el contexto latinoamericano.

Ante esto, surgen los siguientes interrogantes: ¿Por qué se produce

este viraje en la política de los Estados Unidos hacia la Isla? ¿Cuáles serán los desafíos que deberá afrontar Cuba luego del ostracismo internacional sufrido durante más de 50 años por parte de Estados Unidos? ¿Qué impacto tendrá en Latinoamérica?

## CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Es amplia la bibliografía acerca de los estudios de análisis e interpretaciones de las relaciones congeladas de ambas naciones a lo largo de más de medio siglo. Ergo, la cuestión del progreso, integración y ostracismo internacional han sido y son temáticas instaladas en el pensamiento social latinoamericano.

Es por ello que, no sorprende que desde las Relaciones Internacionales se analice el caso específico de las relaciones bilaterales de Cuba y Estados Unidos desde mediados del siglo pasado y, en particular, lo que ha ocurrido entre el 2014 y 2016. En base a esto, se tratará de plantear los desafíos y cambios que ocurrirán en el escenario mundial a partir del fin del ostracismo internacional que soporto la Isla.

A través de este plan, se propondrá un abordaje de tipo cualitativo, ya que se considera que sus herramientas y mecanismos resultan ser adecuados para los objetivos de la ponencia. Es decir, se buscará comprender la situación del caso cubano en Latinoamérica y se tratará de reconstruir los fenómenos que ocasionaron su aislamiento. Para el análisis del objeto de estudio, resulta necesaria la incorporación del concepto de ostracismo internacional en el plano académico y político. Consecuentemente, se considera que, es de suma importancia, analizar los discursos políticos de los presidentes de ambos estados que emitieron durante el periodo 2014–2016 en diferentes foros internacionales y regionales.

En síntesis, el esquema que se pretende utilizar será exploratorio–descriptivo de la situación cubana–estadounidense en el marco internacional–latinoamericano, que servirá para futuras investigaciones científicas.

## HISTORIA CUBANA

A lo largo de la historia, la Isla

cubana ha tenido una serie de singularidades enmarcadas en el contexto latinoamericano. Fue una de las últimas colonias españolas en lograr la independencia y, durante este proceso, sufrió la intervención de Estados Unidos quien ocupó Guantánamo e impuso, mediante la aprobación del Congreso Norteamericano, la Enmienda Platt. Con ella, el gobierno estadounidense se otorgaba el derecho a intervenir en los asuntos internos cubanos cuando lo creyera conveniente. Luego, en 1933, con la revolución anti-machadista, se produce la derogación de dicha enmienda, en un contexto de buena vecindad que pretendía desplegar el presidente de Estados Unidos, Franklin Roosevelt, en su relación con el resto de los países latinoamericanos.

Claramente, esta acción sólo fue ocasional ya que, no disminuyó el dominio estadounidense sobre los diferentes aspectos cubanos. El gobierno estadounidense apoyo en la década de los 50 a la dictadura de Batista e intento evitar el triunfo de la revolución. Pero a finales de la década de los 50, Cuba volvió a captar la atención mundial cuando revolucionarios liderados por Fidel Castro ingresaron triunfantes a Santiago de Cuba y la inminente caída del dictador. Es así que, a partir de estos años, Estados Unidos optó por una política de hostigamiento sistemático contra los cubanos, apoyando a movimientos contra-revolucionarios con el fin de desestabilizar el país.

En 1960, Fidel Castro anuncia la nacionalización de todas las propiedades norteamericanas en la Isla sumado a la Reforma Agraria en donde se eliminaba el latifundio debido a la nacionalización de todas las propiedades. Por su parte, el presidente estadounidense Eisenhower establece un embargo comercial con Cuba. Un año después, se produce la ruptura de las relaciones diplomáticas y la invasión a Bahía de los Cochinos, cuya participación fue un fracaso expresado por el presidente Kennedy.

Pese a la derrota, Estados Unidos no cesó en su propósito de atosigamiento hacia

<sup>1</sup> Recuperado el 30 de Septiembre de 2017 de [www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-441/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-441/13)

ese país. Primero, en 1962, en el ámbito internacional consigue separar a Cuba de la OEA. Luego, mediante el Plan Mangosta, dispuso una sucesión de operaciones de agresión que no descartaban la intervención militar directa. Esto conduciría a una grave crisis internacional en el mes de octubre de ese año, al conocerse la instalación de cohetes soviéticos en Cuba, sucediendo la Crisis de los Misiles que se solucionó mediante un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Soviética, excluyendo de las negociaciones a Fidel Castro.

Siguiendo con su política de hostigamiento, Estados Unidos logro que en la OEA se aprobara una resolución que instaba a los gobiernos latinoamericanos a romper las relaciones diplomáticas, comerciales y consulares con la Isla, con la excepción de México. De esta manera, el país norteamericano y la mayoría de los estados latinoamericanos habían suprimido todo comercio con la Isla, por lo cual, Cuba se veía privada de suministros vitales para su agricultura y su industria. Pero, la ayuda del bloque socialista permitió que la economía cubana se mantuviera y creciera. Además, otras medidas cubanas fueron eliminar el desempleo, garantizar a la población la satisfacción de las necesidades fundamentales, campaña de alfabetización, educación para todos y difusión cultural.

En 1966, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Ajuste Cubano, que otorgaba inmediatamente legalización a los inmigrantes cubanos que llegasen a sus playas. En la década de los 70, se da un restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Perú, Panamá, Chile y otros países latinoamericanos.

Por su parte, en la administración de Carter, se trató de normalizar las relaciones con Cuba, siempre que el gobierno cubano introdujera cambios en su política exterior. El rechazo cubano determino que, a finales de su presidencia, se endurecieran nuevamente los vínculos entre ambos países.

En 1981, el presidente Reagan alentó un recalentamiento de la Guerra Fría, desplegando una política más hostil hacia Cuba, a quien la acusaba de intervenir en África, Nicaragua, El Salvador y Granada. A finales de la década, cuando se producía el derrumbe del socialismo en Europa y la desintegración de la Unión Soviética, se creía que el desmoronamiento cubano era cuestión de días o semanas. Sin embargo, se ampliaba la crisis pero, en Cuba no había descomposición.

En la Posguerra Fría, en 1992, el Congreso norteamericano aprobó la Ley Torricelli que otorgaba al presidente de Estados Unidos la potestad de aplicar sanciones económicas a países que mantengan relaciones comerciales con la Isla y prohibía también el comercio de subsidiarias de empresas norteamericanas radicadas en terceros países con Cuba. Esta ley constituyo un intento más de persecución al pueblo cubano. Sin embargo, a pesar de la implementación de esta ley, Cuba comienza a expandir su comercio, obtiene algún financiamiento para determinadas actividades económicas y empresas de varias naciones comienzan a realizar inversiones y establecen vínculos económicos con el país. Cuatro años después, el gobierno de Clinton promulga la Ley Helms-Burton que impulso la retroactividad a la extraterritorialidad con la sanción a cualquier empresa que se instalará en propiedades confiscadas a estadounidenses en la Isla tras la revolución y condicionando la normalización de las relaciones bilaterales a que se produjera un cambio del régimen cubano.

En el nuevo milenio, Clinton autorizo la venta de alimentos y medicinas a la Isla, siempre que el pago se efectuara en efectivo. Sin embargo, en 2001, George Bush anuncio que se intensificaría la aplicación del embargo contra Cuba. Por otra parte, el Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Bolton, acusa al gobierno de la Isla de desarrollar un programa de armas biológicas. Con esta excusa, Estados Unidos incorpora a Cuba en el llamado Eje del Mal y en la lista de estados patrocinadores del Terrorismo. Años después, Bush anuncio la creación de un fondo de ayuda económica y demás incentivos para el desarrollo de Cuba, pero condicionados a una transición democrática, entendida como el cambio de régimen.

En 2009, con Obama recién llegado a la presidencia, la política exterior pretendió ser más multilateral y diplomática, anunciando así el levantamiento de determinadas restricciones a los viajes de familiares y envió de remesas. De esta manera, iniciaba un nuevo comienzo en las relaciones bilaterales y con el resto de los países latinoamericanos. Sumado a la flexibilización de visitas de estadounidenses a la Isla y el restablecimiento del correo postal directo y se retomaron las conversaciones sobre migración. Esto dio el punta pie, para que en diciembre de 2014, Obama en un discurso decidiera volver a restablecer las relaciones diplomáticas e instaba al Congreso a levantar el embargo hacia Cuba de más de 50 años. Sin embargo, todo el accionar imperialista y contra-revolucionario fue ignorado por la capacidad de resistencia del pueblo cubano, la perspicacia de la dirección revolucionaria y la lucha por mantener en pie sus ideales.

### ¿FIN DEL OSTRACISMO INTERNACIONAL?

Ahora bien, ¿Qué es ostracismo? Etimológicamente, la palabra ostracismo deriva del término griego ostrakon que quiere decir caparazón o cáscara. Se refiere a un trozo de tierra o cerámica en forma de concha donde se escribía el nombre de aquellos ciudadanos de la antigüedad que serían desterrados después de una votación. En Atenas, el ostracismo era un forma de castigo impuesto a los ciudadanos sospechosos de ejercer poder excesivo y restricción de la libertad pública. La ley del ostrácida se instituyó en Atenas en el año 510 a.C., consistía en una reunión anual de los ciudadanos, para decidir si era necesario recurrir a la reunión y se debía dar a conocer los nombres de los afectados, para que se lleve a cabo el debido proceso de tallar en barro con





el fin de hacer público dicho acto. Es así que, el ostraca debía abandonar la ciudad al término de los 10 días de efectuarse la votación, y se le prohibía su ingreso por el plazo de 10 años, si dos tercios de la población de la ciudad estaban a favor.

Williams, Kip (2007) en su libro de Ostracismo, establece que el ostracismo se da cuando alguien es ignorado y excluido sin obtener muchas explicaciones respecto al porque. Además, este autor hace la distinción del término ostracismo con exclusión social y rechazo. La exclusión social se define como estar solo o aislado con declaraciones explícitas que la persona no es apreciada. Mientras que, rechazo se determina como una declaración por parte de una persona o grupo de que no se quiere interactuar más con alguien o estar en su compañía. Por otro lado, Zavaleta (2014) define al ostracismo internacional como *“el estado o proceso mediante el cual un actor del sistema internacional que habiendo ejecutado un comportamiento contrario a las leyes y/o costumbres vigentes en el sistema, se ve obligado a modificar el desarrollo normal de sus actividades a causa de medidas restrictivas por parte de sus pares”*.

Una vez definido el termino, conviene comenzar a preguntarse si verdaderamente Cuba llego al fin del ostracismo internacional impuesto por Estados Unidos por más de medio siglo. Ante esto, el discurso de Obama sobre el retorno de las relaciones diplomáticas con el país cubano brindó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales y el impacto que generaría en Latinoamérica. Barack Obama, en su discurso del 17 de diciembre de 2014, se explayaba diciendo que:

*“...Hoy los Estados Unidos están cambiando su relación con el pueblo de Cuba. En el giro más significativo de nuestra política en más de 50 años, vamos a modificar una aproximación obsoleta, que durante décadas, ha fracasado en la defensa de nuestros intereses y, en vez de eso, vamos a empezar a normalizar las relaciones entre los dos países...”*<sup>2</sup>

De esta manera, se daba inicio a un discurso pragmático, dándole instrucciones a su Secretario de Estado para que inmediatamente reanude las conversaciones con Cuba para restablecer

las relaciones diplomáticas cortadas hace más de 50 años. Además, entre los anuncios se destacan: la liberación de Alan Gross y el intercambio de prisioneros, la apertura de una embajada en La Habana y la visita a la capital cubana de funcionarios del más alto rango para avanzar en intereses comunes, la revisión de la designación de Cuba como Patrocinador Estatal de Terrorismo, facilitar los viajes de ciudadanos estadounidenses a la Isla permitiéndole que usen sus tarjetas de crédito y débito, el incremento de la cantidad de dinero que se puede enviar a Cuba y eliminar los límites de las remesas que apoyan los proyectos humanitarios; el mejoramiento de pueblo cubano y la libre empresa; la autorización para transacciones financieras entre ambos, permitiendo así que empresas financieras estadounidenses puedan cuentas en sus pares cubanos; la facilitación de exportar productos estadounidenses a la Isla, el incremento de las conexiones de las telecomunicaciones; y la promoción en el Congreso de Estados Unidos del levantamiento del embargo económico.

Por otra parte, ese mismo día en La Habana, Raúl Castro dio un breve discurso donde se explayo diciendo que:

*“...Hemos acordado el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Esto no quiere decir que lo principal se haya resuelto. El bloqueo económico, comercial y financiero que provoca enormes daños humanos y económicos a nuestro país debe cesar. Aunque las medidas del bloqueo han sido convertidas en Ley, el Presidente de los Estados Unidos puede modificar su aplicación en uso de sus facultades ejecutivas...”*<sup>3</sup>

Es así que, Castro propone a Estados Unidos adoptar medidas conjuntas para mejorar el clima bilateral y avanzar hacia la normalización de los vínculos bilaterales, guiados por los principios del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. También, reconoce las diferencias en temas de soberanía nacional, democracia, derechos humanos y política exterior, pero reafirma la voluntad de dialogar igualmente.

De esta manera, ambos discursos muestran su postura frente al restablecimiento de las relaciones entre los países. Pero, cabe destacar que, en el discurso emitido por

Obama no hubo ni arrepentimiento ni pedido de disculpas por las agresiones económicas, políticas, militares y diplomáticas durante más de 50 años, hacia Cuba. Simplemente, explicito que la política de sanciones no había funcionado y que, era hora de dar un nuevo comienzo en las relaciones. Así como en el discurso de Castro, dejo en claro su posición con respecto al tema pero sin renunciar a uno solo de los principios cubanos, señalando que ambas naciones debían *“aprender el arte de convivir de forma civilizada con nuestras diferencias”*.

### CAMBIOS Y DESAFÍOS EN LAS RELACIONES BILATERALES

Se podría decir que la razón de este cambio en la política de Estados Unidos responde a una serie de factores de orden geopolítico, económico, prestigio, ideológico y generacional, que se desarrollaran a continuación.

**Geopolítico.** América Latina y el Caribe es un área de dominio estratégico para Estados Unidos, ya que pretende recuperar su posición hegemónica histórica en la región y eliminar la resistencia anti-estadounidense en la región. Desde el 2000 y con el ascenso de gobiernos progresistas en América Latina, se afianzaron los procesos de integración regional no solo económica sino también política, por fuera de la influencia norteamericana, como UNASUR o ALBA. Por otro lado, cabe destacar la creciente presencia económica, política y militar de países asiáticos como China y Rusia contribuyendo a desafiar la hegemonía de Estados Unidos. Sumado a que, la medida del bloqueo económico a Cuba por parte de Estados Unidos fue cuestionada a lo largo del tiempo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), exigiendo en reiteradas ocasiones el levantamiento del mismo.

**Económicas.** Cuba requiere divisas para poder importar combustible y

<sup>2</sup> El discurso completo puede leerse en *“Statement by the President on Cuba Policy Changes”*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2017 de: [obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes](http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes)

<sup>3</sup> Recuperado el 30 de Septiembre de 2017, el discurso completo de Raúl Castro puede leerse en: [www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/r171214e.html](http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/r171214e.html)



alimentos, sumado a las crisis económicas en Venezuela, generan una creciente necesidad de dólares. Una serie de empresas de diversos países se instalan en la Isla, los capitales estadounidenses no pueden avanzar como pretenden en este codiciado mercado por las limitaciones que impone el bloqueo. Si bien Cuba tendría escasa incidencia en el comercio exterior e inversiones norteamericanas, hay sectores como exportadores agropecuarios y turismo que son buenos negocios para el país.

*Prestigio.* Obama pretende a través de su iniciativa pública de restablecer las relaciones con Cuba, quedar en la historia norteamericana y latinoamericana como el presidente norteamericano que logro distender los vínculos entre ambos países. Sumado a que, en Estados Unidos hay una fuerte presencia latina y que está en contra de esta política de hostigamiento hacia la Isla.

Generacionales e ideológicas. Las nuevas generaciones rechazan el bloqueo por ser considerado innecesario, por el hecho de que nacieron en la posguerra fría y no tienen los mismos condicionamientos que sus antepasados. Un ejemplo es Obama donde en su discurso remarcó que él había nacido en 1961, año de la ruptura diplomática y de la invasión a Playa Girón. Ergo, demostraba que un representante de las nuevas generaciones tiene una mirada renovadora hacia las políticas aplicadas a los cubanos y será recordado como el presidente que reabrió las relaciones bilaterales. Además, Obama pretendió mostrarse como un pragmático, que no esta tan comprometido con una política ideológica demasiado sesgada.

De todas formas y más allá de estos cambios superficiales, el levantamiento del bloqueo económico, comercial y financiero le corresponde al Congreso que deberá decidir si sigue con una política de distanciamiento hacia Cuba o intenta restablecer los vínculos y afianzar así, su posicionamiento en el continente latinoamericano.

### **EL IMPACTO LATINOAMERICANO**

Luego del fracasado proyecto del ALCA en 2005, y del fortalecimiento de bloques de integración latinoamericana excluyendo a Estados Unidos, como Mercado

Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); el país norteamericano pretende reposicionarse en la región a pesar de la conformación de estos bloques, del avance chino y la profundización de las relaciones económicas sur-sur. Tal es así que, intenta profundizar la Alianza del Pacífico como nuevo foro regional conformado por Perú, Colombia, Chile y México, para contrarrestar la influencia de los países progresistas de los últimos años. Su preocupación se debe a que, para Estados Unidos, la sola existencia de un país socialista como Cuba significa un obstáculo para tratar de reforzar su hegemonía en la región, ya que en las recurrentes reuniones en diversos foros, los Jefes de Estado de los países latinoamericanos rechazaban categóricamente las sanciones estadounidenses a los cubanos.

Después del fracaso que resulto para Estados Unidos la Cumbre de las Américas en 2012, el presidente Obama pretende recuperar la iniciativa en las relaciones latinoamericanas, detener el avance de China y limitar a los bloques como UNASUR y MERCOSUR. Por ello, es de suma importancia, la Alianza del Pacífico para su reposicionamiento. En este contexto, se da el anuncio de la distensión de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba.

En CELAC, donde no incluye a Estados Unidos y Canadá, en el periodo 2013-2014, Cuba ejerció la presidencia pro-tempore con destacada participación. Sumado a la realización de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio cubano. Entonces, el avance de Cuba en el fortalecimiento de sus vínculos con América Latina y el Caribe, ha sido destacado.

Uno de los hechos más significativo fue en 2015, la VII Cumbre de las Américas en Panamá, donde se produjo el primer encuentro entre los presidentes Barack Obama y Raúl Castro, tras el anuncio del restablecimiento de las relaciones en diciembre de 2014. Obama lo catalogo como un encuentro histórico; mientras que, Castro condeno el bloqueo económico

a Cuba y la ocupación de Guantánamo.

Otro acontecimiento a destacar fue la visita de Barack Obama a La Habana en marzo de 2015. Esta visita busca avanzar los lazos comerciales y personales que permitan dar un mejor bienestar del pueblo cubano. Ergo, el encuentro tiene un gran impacto simbólico, busca afianzar y acelerar el proceso de finalizar con el embargo hacia la Isla y consolidar el camino andado desde diciembre de 2014.

En septiembre de 2015, se dio inicio al 71° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, desarrollada en Nueva York. La importancia radica en el discurso de los presidentes de Estados Unidos y Cuba frente a las demás naciones sobre el retorno de los vínculos luego de medio siglo de aislamiento. El discurso de Barack Obama hizo hincapié en avanzar sobre la nueva era reconociendo que lo aplicado hasta el momento no funciono. Tal es así que, Estados Unidos durante 50 años aplico una política con Cuba que no logro mejorar la vida de los cubanos por las marcadas diferencias entre ambas naciones. Sostuvo que continua defendiendo y pregonando por los derechos humanos cubanos a través de las relaciones diplomáticas, un mayor comercio y relaciones de persona a persona. Siguió enmarcando que a medida que avancen estos asuntos, el Congreso estadounidense tendrá la confianza para que se levantara inevitablemente el embargo. Finalizo el tema cubano, diciendo que el cambio no ocurrirá en un corto plazo y la apertura apoyara las reformas y mejorara la vida que se merece el pueblo cubano.

En el otro extremo, el discurso de Raúl Castro que pronunciara en su primer viaje en más de medio siglo a Estados Unidos, hizo hincapié en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y las embajadas en las respectivas capitales. Expreso que se inicia un largo y complejo proceso hacia la normalización de las relaciones que alcanzara cuando se ponga fin al bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba, se devuelva al país cubano el territorio ocupado por la Base Naval de Guantánamo, cesen las transmisiones radiales y televisivas y programas de subversión y desestabilización contra Cuba. Y finaliza agradeciendo a los



188 gobiernos y pueblos que han apoyado en diversos foros internacionales y regionales la demanda cubana.

Un año después, en septiembre de 2016, en el 71° periodo de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas, Barack Obama dio su último discurso como presidente de Estados Unidos focalizando en temas de economía, gobernanza, terrorismo y cooperación internacional. En cuanto a la cuestión cubana, solo recordó algunos avances durante su administración como el acercamiento a Cuba, la lucha contra el terrorismo y el impulso del modelo democrático en el mundo. Reconoció la colaboración de las demás naciones para tales fines.

Mientras que, Cuba recalco que a pesar de los avances, el bloqueo económico, comercial y financiero sigue afectando la vida del pueblo cubano y obstaculiza el funcionamiento de la economía y las relaciones con otros países. Las medidas ejecutivas adoptadas por el gobierno estadounidense resultan insuficientes todavía. Se presentara el Proyecto ante la Asamblea General de Naciones Unidas *“Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a Cuba”*.

De esta manera, se puede divisar que hay relativos progresos y avances en las relaciones bilaterales entre ambas naciones, pero queda mucho por realizar. Cuba reclama en diversos foros internacionales y regionales el interés por que finalice el bloqueo económico, comercial y financiero hacia el pueblo cubano por parte de Estados Unidos que lleva más de 50 años.

## CONSIDERACIONES FINALES

Desde diciembre de 2014, los presidentes de Estados Unidos, Barack Obama, y de Cuba, Raúl Castro, llevaron a cabo algunos pasos para el restablecimiento del vínculo bilateral. Ante las preguntas esbozadas al principio de la investigación –¿Por qué se produce este viraje en la política de los Estados Unidos hacia la Isla? ¿Cuáles serán los cambios y desafíos que deberá afrontar Cuba luego del ostracismo internacional sufrido durante más de 50 años por parte de los Estados Unidos? ¿Qué impacto tendrá en Latinoamérica?–, se puede decir que en el periodo analizado los avances fueron notables, ya que a pesar de todo, se mantuvo una buena predisposición de ambos presidentes para restablecer las relaciones bilaterales estancadas desde mediados del siglo pasado. Una de las primeras medidas de Estados Unidos, fue eliminar a Cuba de la lista de países que patrocinan el terrorismo. Otra fue la reapertura de las embajadas en los respectivos países, significando una mayor libertad de movimiento de los diplomáticos. También han creado un grupo de trabajo para tratar asuntos económicos, culturales y sociales y las áreas de diferencias. Su objetivo es definir la hoja de ruta para normalizar definitivamente la relación bilateral. Hasta el momento, han alcanzado acuerdos en materia de medio ambiente, correo, reclamos de propiedad, reanudar vuelos directos de aerolíneas comerciales y anti-narcóticos.

A pesar de esto, aún queda mucho por hacer en temas específicos como Guantánamo, donde las partes no se poden de acuerdo sobre los terrenos donde se encuentra la base naval estadounidense en Cuba; y Castro ha reiterado en varias ocasiones la devolución del territorio. Otro aspecto de discusión, es el tema de los derechos humanos, donde Estados

Unidos insisten en querer mejorarlo dentro de la Isla. Y, el embargo económico, comercial y financiero, donde Cuba insiste en que el Congreso norteamericano tome las medidas necesarias para finalizar con este que pesa sobre la Isla desde 1962.

Cabe resaltar la asunción del nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en enero de este año, surgiendo los siguientes interrogantes: ¿se mantendrán las relaciones entre Cuba y Estados Unidos? O ¿volverá el estancamiento y aislamiento entre ambos países? En lo que respecta al gobierno cubano, sigue firme a su voluntad política y enfatiza en mejorar las discrepancias sobre temas de interés común como el respeto mutuo y la soberanía y autodeterminación de las dos partes. Pero, si uno se limita a los hechos de los últimos meses y semanas, pareciera que el rumbo ha virado reduciéndolo a una mera formalidad.

Tal es así que, en septiembre de 2017, comenzó el 72° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde en su primer discurso como presidente de Estados Unidos, Donald Trump defendió que el orden mundial debe estar apoyado en naciones independientes y soberanas. Trump delinee su visión y desafíos prioritarios, haciendo hincapié en su política de “America first” (Estados Unidos primero) y arremetió nuevamente contra países que Washington califica de amenaza como Cuba. Además, manifestó que su gobierno es corrupto y desestabilizador, afirmando que no levantara el embargo hasta que haya reformas considerables que permitan al pueblo cubano vivir en libertad.

Días después, el ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez, expreso su denuncia por la continuidad del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a la Isla durante más de medio siglo, imponiendo nuevos obstáculos a las limitadas posibilidades que tenía su empresariado para comerciar e invertir en Cuba y restricciones adicionales a sus ciudadanos para viajar a nuestro país. Afirmo la intención de la actual administración estadounidense de recrudescerlo, y que a Cuba la critica un imperio responsable de la mayor parte de las guerras que ocurren en el planeta y que es un factor de profunda inestabilidad mundial y de gravísimas amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Mientras que, a finales de septiembre, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Rex Tillerson, anuncio la retirada del personal de su Embajada en La Habana, justificándose en que han producido ataques contra funcionarios del gobierno estadounidense en Cuba, afectando la salud. Días después, Estados Unidos realizo una acción injustificada, al decidir que varios funcionarios de la Embajada de Cuba abandonararan el territorio estadounidense, dado que el gobierno cubano no había tomado las medidas necesarias para prevenir estos supuestos incidentes. Además, Trump resalto la idea de que no levantara las sanciones contra la Isla hasta que no se declare la democracia en ese país.

En definitiva, con el correr del tiempo se verá si Donald Trump sigue con las medidas implementadas por Obama o volverá a una política de hostigamiento hacia la Isla Cubana. Sin dudas el camino por recorrer es largo, lleno de dificultades y obstáculos, y solo el tiempo dirá si se reanudarán en todos los sentidos las relaciones bilaterales.

## Bibliografía

- Cumbre de las Américas. (10-11 de abril de 2015). Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de Séptima Cumbre de las Américas: [http://www.summit-americas.org/vii/docs\\_es.htm](http://www.summit-americas.org/vii/docs_es.htm)
- Arnavat, G., & Romero, A. (2016). *La política de Estados Unidos respecto a Cuba y las elecciones presidenciales*. Miami: Desarrollando Ideas Llorente & Cuenca.
- Ayerbe, L. F. (2015). Los impactos del restablecimiento de relaciones entre Cuba y EEUU en América Latina y el Caribe. *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, 1-11.
- Cuba Debate. (22 de Septiembre de 2017). Canciller de Cuba interviene hoy ante la Asamblea General de la ONU. Recuperado el 1 de Octubre de 2017, de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/09/22/canciller-de-cuba-interviene-hoy-ante-la-asamblea-general-de-la-onu/#.WdqmpGiCzIU>
- Cuba Debate. (19 de Septiembre de 2017). Trump dice en ONU que continuará bloqueo contra Cuba. Recuperado el 1 de Octubre de 2017, de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/09/19/trump-dice-en-onu-que-continuara-bloqueo-contr-cuba/#.Wdqdu-GiCzIU>
- Cuba, P. (17 de Diciembre de 2014). Discurso: Alocución del Presidente Cubano. Recuperado el 30 de Septiembre de 2017, de <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/r171214e.html>
- Domínguez Guadarrama, R. (enero-junio de 2015). Cuba y Estados Unidos: del unilateralismo al bilateralismo formal. ¿El fin de una época? *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, 7(12), 1-12.
- El Tiempo. (20 de Septiembre de 2017). Trump amenaza a Estados 'parias' en Asamblea de Naciones Unidas. Recuperado el 4 de Octubre de 2017, de <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/discurso-de-trump-en-la-asamblea-general-de-las-naciones-2017-132590>
- Galeano, E. (2010). *Las venas Abiertas de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- García Marco, D. (20 de Marzo de 2016). Qué busca realmente Barack Obama con su viaje a Cuba. Recuperado el 29 de Septiembre de 2017, de BBC Mundo: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160218\\_que\\_busca\\_realmente\\_obama\\_visita\\_cuba\\_dgm.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160218_que_busca_realmente_obama_visita_cuba_dgm.shtml)
- Gobierno, C. (s.f.). Breve Historia de Cuba. Recuperado el 30 de Septiembre de 2017, de [http://www.cubagob.cu/otras\\_info/historia.htm](http://www.cubagob.cu/otras_info/historia.htm)
- Infobae. (18 de Noviembre de 2013). John Kerry ante la OEA: "La era de la Doctrina Monroe ha sido superada". Recuperado el 21 de Septiembre de 2017, de <https://www.infobae.com/2013/11/18/1524590-john-kerry-la-oea-la-era-la-doctrina-monroe-ha-sido-superada/>
- Marquetti Nodarse, H. (2015). El Deshielo de las Relaciones Cuba-Estados Unidos: implicaciones económicas. *Friedrich Ebert Stiftung*(1), 1-10.
- Mundo, R. B. (20 de Marzo de 2016). Barack Obama llega a Cuba en una visita histórica. Recuperado el 28 de Septiembre de 2017, de BBC Mundo: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160320\\_obama\\_visita\\_cuba\\_habana\\_all](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160320_obama_visita_cuba_habana_all)
- Noticias de América Latina y el Caribe. (22 de Septiembre de 2017). Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores cubano Bruno Rodríguez ante la Asamblea General de la ONU. Recuperado el 3 de octubre de 2017, de <http://www.nodal.am/2017/09/discurso-del-ministro-relaciones-exteriores-cubano-bruno-rodriguez-ante-la-asamblea-general-la-onu/>
- OEA. (18 de Noviembre de 2013). Comunicado de Prensa: Secretario de Estado de EEUU llama en la OEA a fortalecer las democracias, invertir en educación y combatir el cambio climático. Recuperado el 30 de Septiembre de 2017, de [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-441/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-441/13)
- Ortega González, D. (2014). *El futuro de Cuba*. Buenos Aires: CLACSO.
- RESUMEN. (28 de septiembre de 2015). Especial: principales discursos presidenciales en la ONU. Recuperado el 3 de octubre de 2017, de La otra cara de las noticias de América Latina y el Tercer Mundo: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/09/28/especial-principales-discursos-presidenciales-en-la-onu/>
- The White House. (17 de Diciembre de 2014). Statement by the President on Cuba Policy Changes. Recuperado el 25 de Septiembre de 2017, de Office of the Press Secretary: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>
- Williams, K. (s.f.). Ostracism. *Annual Review of Psychology*.
- Yuni, J., & Urbano, C. (2014). *Técnicas para investigar 1*. Córdoba: Brujas.
- Zabaleta, F. (2014). Trabajo Final de Grado: El fenómeno del Ostracismo Internacional como hecho notorio en el Sistema Internacional: Análisis y conceptualización. Capital, Santiago del Estero, Argentina: Universidad Católica de Santiago del Estero.

# La gestión transnacional de unidades subestatales en materia energética. El caso de la provincia de Jujuy

STELLA JUSTE

UE CISOR – CONICET/ UNJu  
Correo Electrónico: stellajuste@gmail.com

## RESUMEN

La presente propuesta investigativa plantea el estudio de la gestión transnacional de las unidades subestatales en materia energética. El caso de análisis es la gestión transnacional de provincia de Jujuy, entre los años 2012 y 2017. El periodo de estudio parte de la creación de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) en Argentina hasta la firma de los acuerdo con China en mayo de 2017.

El supuesto de partida indica que las unidades subestatales emplean la gestión transnacional en los niveles estatales e internacional, como estrategia para la persecución de sus objetivos de desarrollo. Así lo demuestra la gestión realizada por de Jujuy frente al Estado y a diversos actores, respecto de proyectos de materia energética.

El objetivo se enfocará en describir las estrategias realizadas por la Provincia respecto del Estado y respecto del sistema internacional para la gestión de proyectos energéticos que posibiliten el desarrollo local de la unidad subestatal. Para el estudio se emplearán las teorías que abordan la paradiplomacia y el desarrollo local. La gestión transnacional subestatal aparece como un producto de fuerzas sistémicas como la globalización y la interdependencia pero también de procesos estatales internos como la transformación del Estado y su descentralización funcional (Duchacek, 1986; Colacrai y Zubelzú, 1994; García Segura, 1996; Albuquerque, 2001; Zeraoui, 2009; Calvento, 2014). Al contrario de suponer que esto debilita el rol del Estado, autores como Keating (1993) y Rusell (2010) sostienen que el cambio ha innovado la relación del

Estado con las unidades subestatales, reforzando su autoridad a través de la descentralización de funciones y permitiendo la apertura a la intervención de los gobiernos subestatales.

Tal intensificación en el accionar internacional de las unidades subestatales se produjo en respuesta a la combinación de estímulos de origen sistémico y doméstico (Zubelzú, 2006). Ambas fuerzas, sistémicas y domésticas, interactúan complejizando el sistema internacional sumando actores, interrelaciones e intereses. Por lo tanto, la gestión internacional de Jujuy se analizará en dos sistemas: estatal e internacional. Por último el desarrollo subestatal será abordado como un proceso endógeno que ocurre en las entidades subestatales, promoviendo el dinamismo económico e inserto en una realidad más amplia y compleja de la cual recibe influencia (Boisier, 2001).

Palabras clave: Estado – Unidad subestatal – Gestión transnacional – desarrollo – energía.

## INTRODUCCIÓN

En el campo de las Relaciones Internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales despertó interés a partir del siglo pasado en el marco de las transformaciones que modificaron el carácter estadocéntrico del sistema internacional (Keohane y Nye, 1989: 6-8; Rosenau, 1997: 70; Del Arenal, 2009: 209-210). Esto provocó que las relaciones internacionales dejaran de ser una prerrogativa única del Estado dando lugar a la aparición de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que conformaron un entramado de relaciones intergubernamentales y

transnacionales (Keohane y Nye, 1989: 7-8). Este enfoque conocido como “interdependencia compleja” surge como crítica a la corriente realista y se sustenta en un contexto global de transformación que propicia la aparición de actores de distinta naturaleza (Keohane y Nye, 1989: 162; García Segura, 2014: 302). No obstante, la emergencia de la gestión internacional subestatal no significa el declive o la sustitución de la política exterior<sup>1</sup> de los Estados (Zeraoui, 2009: 17), sino que aporta a la complejización del sistema internacional, puesto que cada nuevo actor irrumpe en la escena internacional con sus propios intereses.

El ámbito de actuación inmediata de las unidades subestatales es su propio territorio, el cual administra y sobre el cual se han producido procesos socioeconómicos y políticos de carácter sistémico que han impactado en el mismo (Calvento, 2016: 299). Por tanto, las unidades subestatales desarrollan vinculaciones en un plano doble para la persecución de sus objetivos de desarrollo: dentro del Estado, y fuera de él, buscando superar las limitaciones locales en la persecución de su desarrollo. En este sentido la gestión internacional tiene un carácter transnacional, se desarrolla en el Estado y fuera de él, en el sistema internacional.

Las acciones de gobierno de Jujuy serán abordadas desde el concepto de gestión transnacional subestatal. Esto se debe a que la gestión subestatal comprende acciones internacionales que ocurren en dos planos: estatal e internacional. Por lo tanto, se entiende la gestión transnacional subestatal como aquella política pública desplegada por unidades





subestatales en el sistema estatal y en el sistema internacional, y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal.

En este contexto la provincia de Jujuy posee una tradición de explotación de recursos energéticos, en especial de sus riquezas mineras que, junto a la producción azucarera y tabacalera, son las actividades productivas emblemáticas de la región (MECON, 2016: 3-4). Con recientes descubrimientos geológicos acaecidos a partir del año 2008, la provincia se encaminó hacia la exploración y explotación de nuevos recursos energéticos, articulando actores locales e internacionales. En particular, el análisis se centrará en la producción de litio y de energía solar en Jujuy.

La producción energética se visualiza como una nueva oportunidad de reinserción de Argentina en el mundo, sector que ha posibilitado que durante los últimos años se multiplicaran las señales de inversión para el desarrollo de proyectos en

las provincias de la periferia estatal norte como Jujuy, Salta y Catamarca. Teniendo en cuenta lo anterior, la interrogante que guía la presente propuesta investigativa es si la gestión transnacional que despliega Jujuy en materia energética puede ser una herramienta para el desarrollo local y cuál es el su importancia en la inserción internacional de Argentina.

## LA PRODUCCIÓN DE LITIO

A nivel regional Argentina, Bolivia y Chile poseen alrededor

*1 Siguiendo la línea de pensamiento clásico, Sarquís sostiene que la política exterior fluye “de adentro hacia afuera”, a diferencia de la política internacional que circula en el sentido opuesto. Entonces, la política exterior es una respuesta a las influencias y estímulos procedentes del contexto externo que se retroalimenta de forma constante. La política internacional en cambio, no está diseñada por un actor en particular, no constituye un plan de acción propiamente dicho, sino que surge como resultado de la manera en que se diseñan y se implementan las políticas exteriores estatales en el sistema internacional*



del 60% de los recursos de litio y conforman la zona denominada “Triángulo del Litio” o “Triángulo ABC”. En este conglomerado, Bolivia concentra en el Salar de Uyuni el 27,3% de los recursos identificados de litio, Chile tiene el 22,7% en el Salar de Atacama. En cuanto a Argentina las reservas más importantes se concentran en los salares de Olaroz y Cauchari (en Jujuy), los de Rincón, Pocitos y Arizaro (Salta), y el salar del Hombre Muerto (Catamarca) que suman alrededor del 8%. En términos absolutos, el Salar de Atacama (Chile) es el segundo depósito de litio (superado por el Salar de Uyuni en Bolivia), pero presenta una notable ventaja económica, es el de mayor concentración y calidad de litio y con las mejores condiciones climáticas para la evaporación, lo que disminuye los costos de procesamiento (Comisión Nacional de Litio de Chile, 2015: 11-13).

Particularmente, Jujuy ha resultado atractiva a las inversiones dadas las circunstancias restrictivas para la explotación del mineral en Bolivia y Chile propiciaron que las miradas de los inversores se voltearan hacia Argentina que presentaba mayores ventajas comparativas y un marco jurídico que permitía explorar territorios que no habían sido estudiados con anterioridad. Así surgieron en Jujuy dos ambiciosos proyectos propiciados por inversiones japonesas, australianas y coreanas, que se asociaron a la empresa pública provincial Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE).

#### *Proyecto OLAROS – TOYOTA TSUSHO*

El Salar de Olaroz se ubica en el Departamento de Susques en la zona de puna o desierto, a 4.540 metros sobre el nivel del mar. El proyecto iniciado en 2009 demandó una inversión de 330 millones de USD, gestionada por un grupo inversor que conformó un joint venture del cual participaron<sup>2</sup>:

1. La automotriz japonesa Toyota, a través de su empresa abastecedora Toyota Tsusho Corp, con el 25% del capital.
2. La empresa australiana Orocobre, que opera en Jujuy a través de la empresa Sales de Jujuy S.A., participó con el 66,5%.
3. La empresa minera estatal de la provincia de Jujuy, JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado), participó con el 8,5%.

La IED proveniente de la empresa Toyota por medio de Toyota Tsusho Corp alcanzó los 82,5 millones de USD, siendo la empresa australiana Orocobre la mayor inversora con casi 220 millones de USD (Slipak, 2015: 97).

La planta de Olaroz comenzó a funcionar de forma plena en el año 2015 y al completar el primer año de trabajo la producción alcanzó las 17.500 toneladas de litio por año y 20.000 toneladas de cloruro de potasio. Estas cifras equivalen al consumo total de litio actual de Japón, mientras que a nivel global representan alrededor del 10% del consumo mundial.

La ventaja comparativa más relevante que presenta el salar Olaroz respecto a sus pares regionales es la baja presencia de magnesio, componente que se encuentra en la salmuera que se extrae en forma de impura. En Olaroz la relación con el magnesio es muy baja, los especialistas consideran que es del 2,8 y que este índice lo diferencia positivamente frente al salar de Atacama (Chile) donde el índice es de 6,4, y el salar de Uyuni (Bolivia) que es de 19 (Slipak, 2015: 96).

#### *Proyecto OLAROS-CAUCHARI – LITHIUM AMERICAS CORP.*

La inversión para el proyecto en el salar de Olaroz-Cauchari se originó luego de un convenio de cooperación firmado entre la empresa Lithium Americas Corp. junto a su empresa subsidiaria EXAR y la empresa coreana Posco. El documento marcó el inicio de la construcción de una planta piloto en el año 2014 con una inversión inicial de 30 millones de USD. Finalizada la etapa piloto, Posco invirtió alrededor 260 millones de USD para la planta industrial final (La Política Online, 2015).

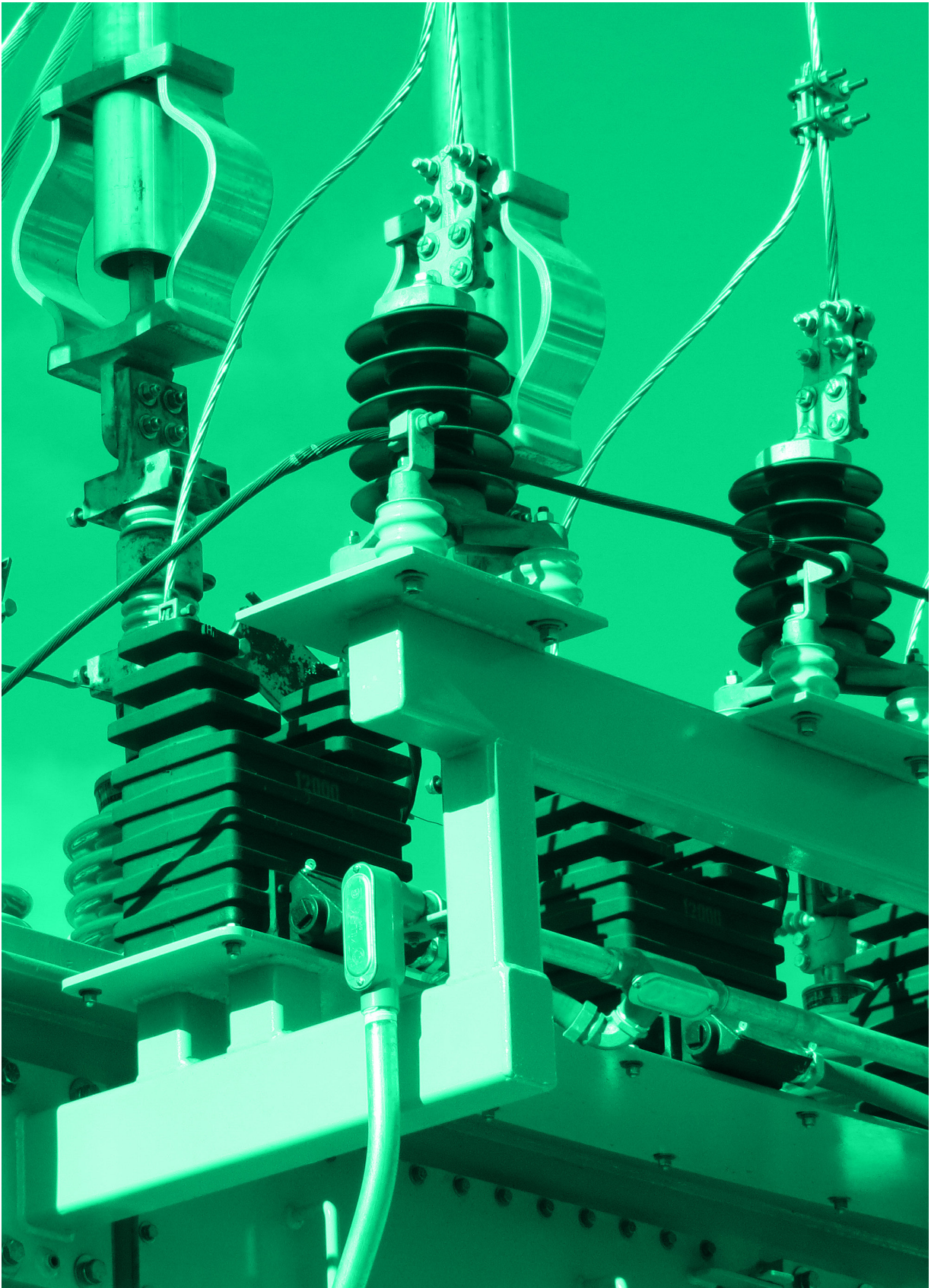
La construcción de la planta piloto formó parte de una primera etapa de experimentación y evaluación que tuvo como fin determinar la calidad del carbonato de litio. Si bien se trata de una planta piloto, la misma produce alrededor de 200 a 500 toneladas con un nivel de producción de una planta industrial (La Política Online, 2015).

La característica distintiva de este proyecto fue la implementación de una tecnología de vanguardia compatible con el cuidado de medioambiente, aportada por la empresa coreana. Este hecho fue significativo puesto que permitió reducir el impacto ambiental en el lugar, disminuyendo la cantidad de pozos de evaporación de salmuera, resultando en consecuencias positivas para las poblaciones próximas.

#### *El rol de la provincia en la gestión transnacional del litio*

El interés de empresas asiáticas se vio complementado no sólo por el contexto internacional y regional sino también con las políticas de promoción impulsadas por las provincias norteafricanas que bregaban por dar mayores

<sup>2</sup> Datos proporcionados por la Secretaría de Minería e Hidrocarburos, perteneciente al Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Jujuy, abril de 2016.





facilidades. En el caso de Jujuy, la provincia ofreció beneficios impositivos en los primeros años y creó una empresa estatal para la conformación de sociedades que analizaremos más adelante (Castello y Kloster, 2015: 62).

A nivel nacional, Jujuy es la provincia que más ha avanzado en el desarrollo de políticas públicas locales asociadas a proyectos mineros. El gobierno nacional propició en 2012 la creación de la Organización Federal de los Estados Mineros (OFEMI), conformada por las provincias mineras no metalíferas (Salta, Jujuy, Catamarca, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.). La OFEMI se organizó con el fin promocionar acciones para el desarrollo minero nacional e incentivar mecanismos para la incorporación de valor agregado industrial a los recursos minerales primarios. Este organismo federales actualmente presidido por la provincia de Jujuy.

Una de las políticas provinciales para incrementar las medidas de promoción a las inversiones y a la vez maximizar los beneficios de la explotación minera, fue la creación de la empresa estatal JEMSE “Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado”, a través del decreto N° 7626/11, ratificado por la ley N° 5676 del mismo año. Esta medida tuvo por objeto crear una unidad de negocios del Estado provincial con capacidad de negociación, asociación y comercialización que el Estado provincial en su calidad de tal, no posee. Así, JEMSE se crea con amplias atribuciones que se pueden resumir en:

- Investigar, explorar y/o explotar recursos mineros en la provincia por sí misma, por intermedio de terceros o asociada a terceros.
- Comercializar sustancias minerales.
- Presentarse a licitación pública o privada a nivel provincial, nacional o internacional en forma individual o asociada y realizar todo tipo de contrataciones.
- Solicitar permisos y concesiones mineras, exenciones y otras medidas impositivas o de promoción, así como establecer áreas de exploración geológica minera en los términos del artículo 346 del Código de Minería<sup>3</sup>.
- Desarrollar obras de infraestructura, la prestación de servicios, el otorgamiento de préstamos y subsidios, la capacitación de personal, la prestación de asistencia técnica, el abastecimiento de equipos e insumos, la compra-venta de productos mineros, a cuyo efecto se la faculta para celebrar toda clase de actos jurídicos en el país o en el extranjero con personas físicas o jurídicas<sup>4</sup>.

El objetivo de la provincia es participar a través de JEMSE, en las exploraciones y explotaciones referidas a hidrocarburos, minería, y energía, además del comercio industrial que en principio a todo Estado provincial le está vedado por ley. Esta participación otorga a la provincia una forma de intervención, funcionando JEMSE como una unidad de negocios que permite al Estado provincial adquirir un protagonismo importante en todo respecta al desarrollo de la minería, en proyectos energéticos y además redundan en beneficios para los inversores que se asocian a ella.

Otra política a destacar fue la declaración del litio como “mineral estratégico para el desarrollo” a través del decreto provincial 7592/11, junto a un conjunto de medidas destinadas a canalizar los beneficios de la explotación de este

mineral a fin de generar desarrollo local. El decreto también supuso la creación de la “Unidad de Gestión Ambiental”: un comité de expertos integrados por especialistas ministeriales, representantes de empresas, asesores externos, representantes de las comunidades que habitan la zona de la explotación, entre otros. La Unidad de Gestión Ambiental tiene como fin último la evaluación de impacto ambiental en proyectos que involucran la exploración y explotación del mineral, y es la que autoriza la ejecución del mismo, pudiendo sugerir cambios o negar el desarrollo del mismo.

En este contexto la transferencia de tecnología y técnica son, según las teorías desarrollistas<sup>5</sup>, las herramientas que deben trabajar las periferias para superar su situación. Todo ello conlleva a pensar que la generación interna de conocimiento científico, tecnológico y la innovación exigen un sistema de relaciones entre el gobierno, la infraestructura científica y tecnológica y la estructura productiva que deben funcionar de manera articulada (Prebisch, 2008: 34-39). Se puede suponer que la IED proveniente del noreste asiático le permitiría a provincias periféricas como Jujuy, la transferencia de tecnología y técnica adecuadas a sus necesidades y sin depender de las transferencias predeterminadas por la región central argentina. Esta estrategia, junto a políticas públicas destinadas a la generación de conocimiento local permitirá en un futuro, si las inversiones son bien canalizadas, el desarrollo e implementación de técnicas y tecnologías propias.

Al respecto existe un marcado consenso sobre la necesidad de industrializar la producción minera del país que se plasma en las intenciones de complementar la extracción de los salares con una proceso de industrialización. En esta línea de pensamiento la provincia contribuyó al acercamiento entre distintos actores para la conformación del Consorcio Asociativo Público-Privado (CAPP) “Litio Argentino”. El mismo se constituyó a inicios del año 2016 entre la Universidad Nacional de Jujuy (a través del Centro de Investigación y Transferencia – CIT) y las empresas Laring San Luis S.A. e YPF Tecnología S.A (Fornillo, 2009: 74-79). Su fin es crear una plataforma de investigación y desarrollo de tecnologías para la extracción del litio y su procesamiento a fin de producir compuestos aplicables en baterías.

Los actores involucrados en el proyecto se asociaron en base a la convocatoria del Fondo Sectorial Argentino (FONARSEC) y significó la instalación de un Centro de Referencia de Litio en Jujuy y la presentación del proyecto “Litio Argentino” que incluye actividades de investigación financiados por FOR-NASEC. Si bien son notables los esfuerzos del gobierno local por contribuir a la modernización del entramado regional económico, no se vislumbran aun los resultados sobre el agregado de valor en los productos mineros. Por el momento la coordinación público-privada en la provincia y la actuación de la Universidad se encuentran en una fase de planificación, investigación y articulación entre actores. Esto ha sido motivo por el cual, Jujuy ha sido sede de las recientes reuniones de la OFEMI, la reunión de los rectores de la Universidades Nacionales y sede del Tercer Congreso Internacional de Litio. En esta misma línea, pero bajo la gobernación de Gerardo Morales, en agosto de 2017 se inaugura el Centro de Desarrollo Tecnológico “Gral Manuel Savio”, más conocido como

el “Instituto del Litio”. El mismo se encuentra compuesto por tres ámbitos de desarrollo científico- tecnológico:

- 1.El Instituto de Datación y Arqueometría de Jujuy (INDyA)
- 2.El Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales Avanzados y Almacenamiento de Energía de Jujuy (CIDMEJu)
- 3.El Instituto Jujeño de Energías Renovables y Eficiencia Energética.

Este esfuerzo y coordinación de actores tiene como objeto la articulación de la ciencia, Estado y el sector privado, con el fin de que la producción de litio no termine en una actividad extractiva y primaria, sino que pueda dotársele de valor agregado en la provincia. En este sentido Jujuy articuló diferentes acciones con el Estado federal, en especial con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Este vínculo se manifestó en la presencia del ministro de la mencionada cartera, en el momento de inauguración del Instituto del Litio, oportunidad en la que destacó que: “El salto hacia el progreso que distingue a Jujuy, es el resultado del trabajo integrado de todos los actores institucionales, sociales y políticos convencidos de que la provincia debe aportar a una economía basada en el conocimiento” (Jujuy online, 24/08/2017).

A ello hay que sumar que la provincia concretara en el mismo momento, un acuerdo con la empresa italiana Seri Group para la fábrica de baterías y celdas de litio y fábrica de material activo. Todas acciones que se dirigen a industrializar la materia prima. En cuanto a los montos de inversión, se informó que para el ensamble de batería será de 2 millones y medio de dólares y el plazo de 10 meses desde que esté constituida la empresa societaria. Se espera que en el primer semestre de 2018 esté funcionando. Las celdas de litio es un proceso de construcción de todas las maquinarias. Ese proceso llevará 12 meses y una inversión de 49 millones de dólares para un módulo que tendrá la capacidad de fabricar 100 megas que equivalen a 400 baterías para colectivos eléctricos. Para la planta de material activo, que es otra etapa más compleja, se estima que en cuatro años estará constituida en Jujuy (El Tribuno de Jujuy, 13/06/2017).

## LA ENERGÍA SOLAR DE LA PUNA DE CAUCHARI

A finales de año 2015, la preocupación china por el desarrollo de nuevas fuentes energéticas influyó también en las estrategias de desarrollo de las unidades subestatales y entre ellas, de Jujuy. Particularmente, el interés de China en América Latina está estrechamente ligado a la necesidad de asegurar el suministro energético para continuar su crecimiento económico (Schujovitzky, 2017: 36). En este sentido, el Estado chino ha desplegado numerosas inversiones en compañías concretas y proyectos, la mayoría en energía. Teniendo en cuenta los desequilibrios presentes en las economías de América Latina, donde los países demandan abundantes recursos en forma de inversión y de financiamiento, China encontró un campo abierto para explorar y consolidar su presencia en la región, mientras que los Estados latinoamericanos ven esta presencia como una oportunidad de crecimiento. El gobierno de Mauricio Macri cambió la orientación de la política exterior argentina del gobierno de Cristina Fernández, especialmente con el regreso al mercado internacional de capitales y la normalización de los vínculos políticos con las principales economías del mundo occidental (Oviedo, 2017: 13). Este cambio también afectó a las inversiones que impactaron en las relaciones con actores como China. A nivel subestatal, a partir de la nueva administración, comenzó a visibilizarse la gestión transnacional de las provincias argentinas detrás de los proyectos de inversión que antes eran encarados directamente por el Estado federal. En este contexto, la IED de China dirigida hacia América Latina parece tener una triple finalidad. Por un lado, promover el desarrollo energético en los Estados latinoamericanos que permita garantizar su crecimiento. Por otro lado, crear oportunidades de inversión externa para las empresas chinas en desarrollo. Y, por último, desarrollar una infraestructura que facilite el tránsito de productos que exporta o importa China en América Latina. A nivel estatal, uno de los antecedentes más relevantes para la relación chino-argentina durante la administración

de Macri fue la aprobación del “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021)”<sup>3</sup>. Este instrumento, que salió a la luz poco antes de la visita presidencial argentina a China en mayo de 2017, incluyó un anexo con 16 proyectos de “cooperación de infraestructura prioritaria”, trabajados juntos a las provincias y que se detectaron como de interés mutuo (Forbes Argentina, 12/05/2017).

En este marco, las intenciones argentinas se focalizan en fortalecer obras de infraestructura que profundicen el transporte de productos de los países del MERCOSUR hacia y desde el océano Atlántico. Durante el foro “Una franja y una ruta para la cooperación internacional”, Macri manifestó el deseo de vincular el MERCOSUR con la Alianza del Pacífico a través del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) con el objeto de mejorar la conectividad de la región (Infobae, 15/05/2017). Por lo tanto, las intenciones argentinas se dirigen principalmente a la obtención de financiamiento que posibilite optimizar la conectividad en la región para mejorar las condiciones de inserción en el comercio internacional.

Desde China, los acuerdos de inversión promovidos tienen una base muy clara. Se trata de préstamos para inversión a tasas bajas (principalmente para infraestructura) a cambio de que las obras tengan preferencias con los proveedores chinos (Télam, 15/05/2017). Este ha sido el mecanismo por el que los capitales de origen chino han penetrado en toda América Latina y África en las últimas dos décadas.

La visita del presidente Macri en 2017 cristalizó el trabajo que las provincias y el Estado venían realizando en forma

<sup>3</sup> El Código de Minería de Argentina establece en su artículo 346 que: “La investigación geológico-minera de base que realice el Estado Nacional en todo el país y las que efectúen las provincias en sus territorios es libre y no requiere permiso de la autoridad minera”.

<sup>4</sup> Decreto provincial N° 7626, año 2010.

<sup>5</sup> Los teóricos desarrollistas (Cardoso y Faletto, 1977; Prebisch; 2008; dos Santos, 2011) coincidieron en defender la relevancia de la transferencia de tecnología y técnicas desde los centros hacia las periferias, como estrategia de desarrollo.

conjunta de cara al vínculo con China. En líneas generales, los tres ejes de trabajo que se formalizaron en el encuentro giraron alrededor de la infraestructura energética, transporte y minería. En el caso de Jujuy, la construcción de un parque solar en la puna de Cauchari (Susques, Jujuy) fue el proyecto que más elaborado llegó a la visita a China encabezada por el presidente. Al respecto, se analizarán los aspectos más relevantes de este proyecto.

#### *La gestión transnacional jujeña en la captación de inversiones*

A mediados de 2016, el gobierno nacional presentó el Programa RenovAR con el objeto de transformar la matriz energética Argentina y propender a la conservación del medioambiente. En la primera etapa, se subastó la generación de 600 Mw eólicos, 300 Mw solares fotovoltaicos, 65 Mw de plantas de biomasa, 20 Mw de mini centrales hidroeléctricas y 15 Mw de biogás. El Gobierno de la provincia de Jujuy rubricó contratos con firmas chinas de gran porte para presentarse con 3 proyectos solares de 100 Mw en el Programa RenovAR. De esta forma, de Jujuy se adjudicó 300 Mw de los 300 Mw para energía fotovoltaica licitados en la primera etapa del programa RenovAR (Dirección de Prensa del Gobierno de Jujuy, 30/09/2016).

La propuesta jujeña se distinguió del resto por características especiales que la hacen sumamente competitiva, apreciación que tuvo correlato en la definición del proceso licitatorio, imponiéndose sobre otros 59 proyectos del mismo rubro de distintos puntos del país.

Los proyectos Cauchari 1, 2 y 3 fueron diseñados para alcanzar una capacidad de generación de 100 Mw cada uno y su ejecución demandará una inversión de 340 millones de USD. A tal efecto JEMSE tendió vínculos societarios con las firmas chinas Power China, Shanghai Electric y Talesun, por lo que la participación estatal provincial es del 80% y el 20% restante estará a cargo de capitales privados (Dirección de Prensa del Gobierno de Jujuy, 30/09/2016).

#### *Las ventajas competitivas de Cauchari*

Debido a las condiciones medioambientales favorables, la provincia de Jujuy logró encaminar un proyecto de construcción del segundo parque solar más grande del mundo, con una potencia de 1.000 megavatios (Mw), similar al parque solar existente en Dubai (Télam, 24/05/2017). El proyecto fue elaborado por la empresa Power China, a través de la empresa subsidiaria Shangai Electric, y presentado en el año 2017 al gobierno jujeño.

El parque contempla el funcionamiento de más de 1,2 millón de paneles solares, de acuerdo con el proyecto que presentó Power China y Shanghai Electric, mientras que la firma del mismo origen Talensun que tiene a su cargo la fabricación de los equipos que se instalarán en Cauchari (Télam, 24/05/2017).

La construcción de la planta, está prevista en la localidad de Cauchari, departamento de Susques, a 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar, generando 600 puestos de trabajo directo y cerca de 1000 indirectos (El Tribuno de Jujuy, 24/05/2017).

A través de este proyecto, Jujuy aspira a generar la mitad de su demanda eléctrica con energías renovables para 2018 y a aumentar su generación de energía solar 2,5 veces la demanda energética de la provincia en diez años (El Tribuno de Jujuy, 16/05/2017).

#### *El bono verde provincial*

En septiembre de 2017, un año después de haber ganado la licitación para producir los 300 Mw de energía solar, Jujuy colocó por primera vez un bono verde certificado por calificadora internacional de Argentina.

Los bonos verdes constituyen títulos de crédito emitidos por instituciones públicas o privadas bajo el compromiso de invertir en proyectos que reduzcan las emisiones de carbono. Para el caso de Jujuy, el objetivo de la emisión de deuda fue obtener parte del financiamiento que la provincia debía aportar al proyecto.

De esta forma, se concretó la primera emisión de deuda en dólares, a través de la colocación de un bono por 210 millones de dólares, a 5 años de plazo y

a una tasa del 8,625% anual. El bono fue emitido bajo ley del estado de Nueva York.

Se trata, en rigor del segundo bono verde de 2017, luego de la colocación en el exterior de La Rioja en febrero de 200 millones de USD; no obstante pagó del 9,75% anual, mayor que la obtenida por Jujuy

La provincia tiene previsto el financiamiento del bono está previsto con los ingresos obtenidos por la venta de la energía que genere el parque solar de Cauchari (Dirección de Prensa del Gobierno de Jujuy, 8/09/2017). Por lo tanto, se trata de un bono que no cuenta con garantía de los fondos de coparticipación sino que su pago, se efectuará de forma íntegra con los fondos generados por el mismo proyecto. Entonces, puede establecerse que esta estrategia de gestión transnacional es empleada por Jujuy en congruencia con el marco jurídico argentino que reconoce a las provincias la capacidad de realizar acciones en el escenario internacional siempre que no afecten el crédito público del Estado (Constitución Nacional Argentina, Artículo 124).

En este sentido, para el gobernador jujeño Gerardo Morales, "las características del bono, ligado al parque solar y la estrategia de desarrollo de la provincia en materia de energías renovables y litio, fue la clave del éxito" (Ámbito Financiero, 14/09/2017).

#### **CONCLUSIONES**

Desde los años noventa, los Estados latinoamericanos se han esforzado en modificar sus marcos legales, regulatorios y por modernizar sus instituciones para atraer a inversiones extranjeras, pero más allá de los esfuerzos estas políticas, aunque atractivas para los capitales, no han sido efectivas en cuanto a que el Estado no ha sabido descentralizar y transformar sus beneficios. En este sentido se ha criticado fuertemente el impacto de la IED sobre los recursos naturales y el impacto en el medioambiente, sumado al hecho de que la explotación de los mismos no ha logrado integrar otras actividades productivas ni el desarrollo de cadenas de valor, en el caso de la provincia de Jujuy.



A partir del 2005, el “boom del litio” en el escenario internacional significó una oportunidad para una reinserción de Argentina en materia minera y una oportunidad única para las provincias de la periferia. Diez años más tarde, en 2015, el interés se centró en desarrollar la energía solar, en búsqueda de una transformación de la matriz energética y productiva de la provincia. Este cambio hacia el desarrollo de energías “verdes” se vio favorecido por factores globales como el crecimiento económico de los países asiáticos que benefició a las regiones con un potencial minero atractivo como el caso argentino, situando a Jujuy como uno de los puntos más dinámicos. Este contexto se vio potenciado por el cambio de gestión gubernamental a nivel nacional, que aportó una visión de apertura comercial que junto, a la eliminación de retenciones a la producción minera, y a las políticas de vinculación con institutos científicos, propicia la articulación entre el Estado provincial, el sector privado, y la ciencia. Ahora bien, todos estos avances resultan en beneficios tanto como para los inversores como para el desarrollo local de la provincia de Jujuy. En cuanto a los beneficios resultantes de este giro hacia la producción energética se pueden enumerar: las perfectas condiciones de la conectividad terrestre por Ruta Nacional N° 52, la cercanía de la provisión energética (gasoducto a 60 kilómetros aproximadamente), la alta concentración de litio en las salmueras de la puna jujeña, las condiciones medioambientales de la puna jujeña, son algunos de las condiciones que han atraído las miras de grandes mineras. Por otro lado, si se piensa en los beneficios para el desarrollo local que posibilita la producción de energía solar y litio se visualizan tres campos. Los beneficios inmediatos tienen que ver con la generación de empleo a través de la creación de empresas proveedoras de servicios, y el retorno de ganancias a través de las regalías mineras y de la “renta minera” que obtenga la empresa estatal JEMSE en el caso del litio. Por otro lado, la vinculación con la IED

proveniente de los países del noreste asiático propulsa el sector productivo energético de Jujuy en dos sentidos: 1) sumando capital y aumentando su capacidad de producción; 2) la transferencia de técnicas y tecnologías que permitieron mejorar la productividad. Además del impacto positivo de los anteriores puntos, también se pueden mencionar temas relacionados al desarrollo del mercado interno, la inserción en mercados internacionales, la especialización de mano de obra y el desarrollo de circuitos de proveedores locales, entre otros. Lo interesante del giro hacia el desarrollo del litio y la energía solar en Jujuy, consiste en la articulación de diferentes actores del ámbito nacional y provincial a fin de descentralizar y reproducir los beneficios de la inversión inicial. Desde el Estado se conjugaron una serie de organismos como la creación de la Organización Federal de los Estados Mineros (OFEMI), mientras que desde el ámbito provincial diferentes áreas de la administración local (Secretaría de Minería, Universidad Nacional de Jujuy, JEMSE, entre otros), junto a las empresas locales y a la participación de las comunidades de pueblos originarios que habitan los alrededores. Estos actores trabajaron en forma conjunta los proyectos de exploración y explotación en la búsqueda de oportunidades de generación de servicios, empleo y conservación del medioambiente. Queda pendiente aun si esta articulación podrá transformarse en un futuro en el desarrollo de conocimiento y su posterior aplicación tecnológica a nivel local, para la cual se encuentran actualmente avocados el gobierno provincial, la universidad el sector privado. La comunicación y la labor conjunta de estas tres partes permitirán generar los canales para el mejor aprovechamiento de la IED y de los recursos naturales del suelo jujeño. Cuando se analiza a nivel Estatal, el crecimiento del nordeste asiático provocó el traspaso de una relación de equilibrio y cooperación con Sudamérica a una relación Norte-Sur, con un claro elemento de “complementariedad”: la exporta-

ción de materias primas argentinas y la exportación de bienes industriales y capitales (Oviedo, 2010). Estos elementos propiciaron en Jujuy la confluencia de estrategias locales que buscan maximizar los beneficios de la relación entre Argentina y los países asiáticos, a través la captación de inversiones y de la coordinación entre el Estado, el sector privado y la ciencia. Por lo tanto, se observa que Jujuy ha iniciado un proceso de despliegue acciones políticas en diferentes esferas con el objetivo de perseguir sus objetivos de desarrollo local. Estas gestiones se desarrollan en dos planos de acciones: Estatal e internacional. En el primero de los casos, la provincia coordina con el Estado Nacional a fin de llevar a cabo acciones que no sólo vayan acorde a la política exterior sino que puedan reforzar los intereses subestatal en el escenario internacional. En el segundo de los casos, Jujuy ha iniciado vinculaciones con actores internacionales, privados y públicos, con el fin de atraer inversiones y cooperación técnica que le permita adquirir nuevas habilidades y desarrollar sus recursos. Como consecuencia de este accionar, se observa un proceso de cambio en la matriz productiva desde una economía regional primaria orientada a la producción de tabaco, azúcar y minería hacia una economía de producción energética “verde”. Este cambio que aún se encuentra en proceso no sólo beneficia en beneficios de crecimiento y desarrollo local para una economía periférica como la jujeña, sino que además, manifiesta una congruencia entre la gestión subestatal transnacional y la política exterior del Estado. En este último sentido, la gestión transnacional subestatal profundiza la política estatal de la administración actual, instrumentándola en acciones concretas; y, viceversa, la política exterior estatal contribuye a fortalecer y dar sustento a los intereses de desarrollo local provinciales.

*6 Según quedó establecido, de los emprendimientos, el Estado provincial tendrá una participación de entre el 15 y el 80 por ciento.*

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco, (2001), "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, v. Abril, n° 82.
- Boisier, Sergio, (2001), "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?", en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O., Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Calvento, Mariana, (2014), "La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo". Revista *Interações, Campo Grande*, v.15, n°2.
- Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo (1977), *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Castello, Andrés y Kloster, Marcelo (2015), "Industrialización del litio y agregado de valor local: informe tecno-productivo", Centro interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.
- Colacrai, Miryam. y Zubelzú, Graciela, (1994), "Las provincias y sus relaciones externas ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", Cuadernos de Política Exterior Argentina del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Rosario, Serie Documentos de Trabajo N°6.
- Comisión Nacional de Litio de Chile, (2015), Informe: "Litio: una fuente de energía, una oportunidad para Chile", Ministerio de Minería de Chile, Santiago de Chile
- Del Arenal, Celestino, (2009), *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, Bilbao.*
- Dos Santos, Theotonio, (2011), *Imperialismo y Dependencia, Colección Calves Políticas de América*, N°5, Caracas.
- Duchaceck, Ivo, (1986), "Las dimensiones territoriales de las políticas: dentro, entre y a través de las Naciones", Boulder-Colorado, Westview Press.
- Fornillo, Bruno, (2015), "Del salar a la batería: Política, ciencia e industria del litio en la Argentina", en Fornillo, Bruno, *Geopolítica del Litio: industria, ciencia y energía en Argentina*. CLACSO, Buenos Aires.
- García Segura, Caterina, (1996), "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales", *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, Madrid, v. Enero-marzo, n° 91.
- Keating, Michael, (1993), "Regionalismo, autonomía y relaciones internacionales", University of Western Ontario, Working Paper, n°66.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, (1989), *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (MECON) (2016). *Ficha Provincial: Jujuy*, Octubre de 2016, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf)>.
- Oviedo, Eduardo, (2017) "Alternancia política y capitales chinos en Argentina", en Oviedo, Eduardo, *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos*, Rosario, UNR Editora.
- Roseneau, James, (1997), "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales", *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n° 148.
- Rusell, Roberto, (2010), "El Estado - Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria", en Maira, Luis, *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal.
- Sarquis, David, (2009), "Paradiplomacia: fundamentos teóricos", en Zeraoui, Zidane. *Regionalización y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, ciudad de México, Editorial Montiel & Soriano.
- Slipak, Ariel, (2015), "La extracción del litio en la Argentina y el debate sobre la "riqueza natural", en Fornillo, Bruno, *Geopolítica del Litio: industria, ciencia y energía en Argentina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Schujovitzky, Lara, (2017) "Capitales chinos en Argentina: naturaleza y clasificación en base a casos de estudio", en Oviedo, Eduardo, *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos*, Rosario, UNR Editora.
- Zeraoui, Zidane, (2009), *Regionalización y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, ciudad de México: Editorial Montiel & Soriano.
- Zubelzú, Graciela, (2006), "La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión", *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba, ciudad de Córdoba*, n° 18.
- Recursos de la web
- Diario *Ámbito*, 14/09/2017, "Jujuy colocó un "bono verde" por u\$s210 M (8,62%)", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.ambito.com/897128-jujuy-coloco-un-bono-verde-por-us210-m-862>
- Dirección de Prensa del Gobierno de Jujuy, 30/09/2016, "Histórico: Jujuy ganó la licitación para generar 300 Mw de energía solar", San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://prensa.jujuy.gov.ar/2016/09/30/historico-jujuy-gano-la-licitacion-para-generar-300-mw-de-energia-solar/>
- Dirección de Prensa del Gobierno de Jujuy, 08/09/2017, "Bono Verde para Cauchari", San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://prensa.jujuy.gov.ar/2017/09/08/bono-verde-para-cauchari/>
- El *Tribuno de Jujuy*, 16/05/2017, "Jujuy recibirá un crédito millonario para construir un parque solar", San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://www.eltribuno.info/salta/nota/2017-5-16-17-18-0-jujuy-recibira-un-credito-millonario-para-construir-un-parque-solar>
- El *Tribuno de Jujuy*, 24/05/2017, "Jujuy avanza hacia la instalación del parque solar", San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://www.eltribuno.info/jujuy/nota/2017-5-23-22-22-0-jujuy-avanza-hacia-la-instalacion-del-parque-solar>
- El *Tribuno de Jujuy*, 13/06/2017, "Anuncian la fabricación de baterías de litio en Jujuy", San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://www.eltribuno.info/jujuy/nota/2017-6-12-22-8-0-anuncian-la-fabricacion-de-baterias-de-litio-en-jujuy>
- Forbes Argentina*, 12/05/2017, "En búsqueda de inversiones chinas", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.forbesargentina.com/inversiones-chinas-plan-quinquenal/>
- Infobae*, 15/05/2017, "En China, Macri prometió que Argentina "duplicará la producción de alimentos" en los próximos años", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2017/05/15/mauricio-macri-participo-de-un-foro-con-lideres-mundiales-en-china/>
- Jujuy Online*, 24/08/2017, "Litio: Inauguran Centro de Desarrollo Tecnológico", San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/jujuy/2017/8/24/litio-inauguraron-centro-desarrollo-tecnologico-44601.html>
- Télam*, 17/05/2017, "La lista de acuerdos firmados entre Argentina y China", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/189339-acuerdos-argentina-china.html>
- Télam*, 24/05/2017, "Preven instalar en Jujuy el segundo parque solar más grande del mundo", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/190148-preven-instalar-en-jujuy-el-segundo-parque-solar-mas-grande-del-mundo.html>



# **Derechos Humanos**

## **La situación carcelaria en nuestro país y la incidencia del sistema interamericano de protección**

**MATÍAS IGNACIO BORGARELLO - ADRIÁN SERAFÍN TUNINETTI**

*Institución UNC.  
mail: sb5870@hotmail.com  
mail: tuni86@gmail.com*

La observancia de los derechos humanos, en relación a los compromisos internacionales, debe realizarse a través de un control de convencionalidad, para que los tribunales y normativas internacionales sean verdaderamente efectivos en materia de protección de los derechos humanos.

En el ámbito Nacional, la Constitución de la Nación Argentina establece en su art. 18: "...Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice."

Es importante señalar la importancia de las resoluciones de la Corte Internacional de Derechos Humanos –en adelante CIDDHH\_ por cuanto su jurisprudencia es de creciente recepción en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales, y se ve reflejado en las decisiones de los tribunales nacionales y en el diseño de legislaciones y políticas públicas

La Corte ha señalado al respecto en su jurisprudencia que, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal

### **INTRODUCCIÓN**

A partir de la reforma Constitucional del año 1994 en el art. 75. inc. 22 de la Constitución de la Nación Argentina se han incorporado con rango constitucional una serie de pactos y tratados sobre protección de los derechos humanos, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que establece en el art. 25 que "todo individuo tiene también un tratamiento humano durante la privación de su libertad"; el art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica que "toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"; fórmula ésta que recepta de modo similar el art. 5 inc. 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas —si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad. Lo que se complementa con lo que dispone el Código Penal Art. 144 ter inciso 1° del Código penal que prevé que "Será reprimido con reclusión o prisión de 8 a 25 años e inhabilitación absoluta y perpetua, el funcionario público que impusiere a personas, legítima o ilegítimamente privadas de su libertad, cualquier clase de tortura. Es indiferente que la víctima



se encuentre jurídicamente a cargo del funcionario bastando que éste tenga sobre aquella poder de hecho”.

Por su parte, la ley 24.660 sobre Ejecución de Sentencias, establece en el capítulo III “Normas de trato” y en el art. 77 que “Al personal penitenciario le está absolutamente prohibido emplear la fuerza en el trato con los internos, excepto en los casos de fuga, evasión o de sus tentativas o de resistencia por la fuerza activa o pasiva a una orden basada en norma legal o reglamentaria. Aun en estos casos, todo exceso hará pasible al responsable de las sanciones administrativas y penales que correspondan” y el art. 144 bis incisos 2 y 3 prevé penas sensiblemente menores (prisión o reclusión de 1 a 5 años) al funcionario público “que desempeñando un acto de servicio cometiera cualquier vejación contra las personas o les aplicare apremios ilegales” o “que impusiere a los presos que guarde, severidades, vejaciones o apremios ilegales”.

Es importante señalar la importancia de las resoluciones de la Corte IDH por cuanto su jurisprudencia es de creciente recepción en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales, y se ve reflejado en las decisiones de los tribunales nacionales y en el diseño de legislaciones y políticas públicas

En el ámbito de la protección de los derechos humanos es importante analizar en materia de las restricciones al derecho a la libertad personal, la incidencia del control que realiza la CIDDDH a través de su jurisprudencia en el trato que los Estados dan a las personas privadas de libertad en relación a los artículos 5. Derecho a la Integridad Personal 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente. 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. 5. Cuando los menores puedan ser procesados,

deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales; especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados ; y art. 7 de la Convención Americana en cuanto a las personas privadas de libertad.

La Corte ha señalado al respecto en su jurisprudencia que, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y además el Estado debe garantizarles el derecho a la vida y a la integridad personal- en caso contrario , implicaría que la privación de libertad implica despojar a la persona de titularidad de todos los derechos humanos, lo que no es posible por cuanto las cárceles no son para castigo (al respecto recordemos el art 18 de nuestra CN)

La CIDDDH señala que “las lesiones, sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de libertad pueden llegar a constituir una forma de pena cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral, que está estrictamente prohibido por el inciso 2 del artículo 5 de la Convención. Las situaciones descritas son contrarias a la finalidad esencial de las penas privativas de libertad, como establece el inciso 6 del citado artículo, es decir, la reforma y la readaptación de los condenados. Las autoridades judiciales deben tomar en consideración estas circunstancias al momento de aplicar o evaluar las penas establecidas” (casos Lori Berenson Mejía, párr. 101. (Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Demanda de Interpretación de la Sentencia de Fondo y Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 128) Igualmente, García Asto y Ramírez Rojas, párr. 223; (Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137) y Penal Miguel Castro Castro, párr. 314 (Caso del Penal Miguel Castro Castro respecto Perú. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de

2008)) y agrega que añadiendo que “los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que sean tan pobres que no respeten la dignidad inherente del ser humano” (Montero Aranguren, párr. 85. (Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150) Igualmente, Boyce y otros, párr. 88 -Boyce y otros respecto Barbados. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de junio de 2005- .)

Es decir que toda persona por más que esté cumpliendo una condena debe estar su situación en compatibilidad con su dignidad personal, siendo el Estado el responsable y garante de la misma. En Penitenciarías de Mendoza. Medidas Provisionales, 18/6/05, considerando undécimo la CIDDDH sostiene “el Estado se encuentra en una posición especial de garante con respecto a las personas privadas de libertad, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas” (Asunto de las Penitenciarías de Mendoza respecto Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2004)

#### **CASO MENDOZA Y OTROS<sup>1</sup>**

El caso –tratado y resuelto por la CIDDDH- se refiere

a la responsabilidad internacional del Estado por la imposición de prisión y reclusión perpetuas a menores de 18 años a lo que se le suma la falta de tratamiento médico a un interno, y la falta de investigación y sanción de los responsables de un acto de tortura. Las víctimas fueron César Alberto Mendoza, Claudio David Núñez, Lucas Matías Mendoza, Saúl Cristian Roldán Cajal, Ricardo David Videla Fernández y sus familiares: Stella Maris Fernández, Ricardo Roberto Videla, Isolina del Carmen Herrera, Romina Beatriz Muñoz, Ailén Isolina Mendoza, Samira Yamile Mendoza, Santino Geanfranco Mendoza, Ana María del Valle Brito, Jorgelina Amalia Díaz, Zahira Lujan

<sup>1</sup> <http://www.corteidh.or.cr/> caso Mendoza y otros vs. Argentina sentencia de 14 de mayo de 2013

Núñez, Pablo Castaño, Marta Graciela Olguín, Elba Mercedes Pajón, Lucas Lautano Mendoza, Juan Caruso y Florinda Rosa Cajal. Se considera que la Convención fue violada en los siguientes artículos: Artículo 1 (Obligación de respetar los derechos.), Artículo 19 (Derecho de niño), Artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno), Artículo 25 (Protección Judicial), Artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal), Artículo 7 (Derecho a la libertad personal), Artículo 8 (Garantías Judiciales). Además se violó la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ("Protocolo de Estambul"), de Naciones Unidas las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing") y Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de Naciones Unidas.

La situación de reclamo ante la CIDDHH se derivó de los hechos que a continuación se describen: César Alberto Mendoza, Claudio David Núñez, Lucas Matías Mendoza, Saúl Roldán y Ricardo David Videla Fernández, unos de Buenos Aires y otros de Mendoza, crecieron en un marco de vulnerabilidad extrema tanto social como económica, en barrios marginales y en una situación de exclusión, con graves carencias materiales que condicionaron su desarrollo integral. Esto se debe destacar para comprender la situación posterior al ser condenados penalmente a penas de perpetuas de privación de la libertad por delitos cometidos antes de haber alcanzado la mayoría de edad, con base en la Ley 22.278, relativa al Régimen Penal de la Minoridad y que data de la época de la dictadura de alcance nacional. En 1999 Claudio David Núñez y Lucas Matías Mendoza fueron procesados por el Tribunal Oral de Menores No. 1 de la Capital Federal y fueron condenados a reclusión perpetua y prisión perpetua respectivamente. Ese mismo año el 28 de octubre el Tribunal Oral de Menores No. 1 de la Capital Federal impuso a César Alberto Mendoza la pena de prisión perpetua. Las condenas fueron impuestas por delitos cometidos cuando eran menores de 18 años.

Por otro lado, en el 2002 el Tribunal en lo Penal de Menores de Mendoza condenó a Saúl Cristian Roldán Cajal a la pena de prisión perpetua y ese mismo año el mismo Tribunal en lo Penal de Menores de Mendoza declaró la responsabilidad penal de Ricardo David Videla Fernández y le impuso la pena de prisión perpetua por delitos cometidos cuando era menor de 18 años. Sus representantes legales interpusieron recursos de casación y quejas solicitando la revisión de las sentencias pero fueron desestimados.

Por otra parte es de destacar que un año antes de ser condenado - en julio de 1998-, a los 17 años de edad, y durante su permanencia en el Instituto de Menores Dr. Luis Agote, Lucas Matías Mendoza recibió un "pelotazo" en el ojo izquierdo. A pesar de la gravedad de la lesión, no recibió tratamiento médico oportuno lo que conllevó a que su lesión fuese irreversible perdiendo la visión de ese ojo. La gravedad de la situación caótica y miserable de

los jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad se hace más patente cuando en julio de 2005, Ricardo Videla falleció a los 20 años de edad. Fue encontrado colgado en su celda del Centro de Seguridad de la Penitenciaría de Mendoza. El Estado no realizó las investigaciones pertinentes para esclarecer los hechos - los jóvenes en estado de desamparo no son importantes para las autoridades mendocinas. El 13 de diciembre de 2007, Lucas Matías Mendoza y Claudio David Núñez fueron agredidos por integrantes del cuerpo de reclusos del Complejo Penitenciario Federal I y al año siguiente el Fiscal Federal Subrogante solicitó la reserva del archivo del caso, pues no era posible identificar a los agresores.

En todo este relato se observa el desinterés y la desidia del Estado por la juventud más vulnerable. Por ello se acude a la Corte Interamericana.

La Corte decide que:

El Estado es responsable por la violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de César Alberto Mendoza, Claudio David Núñez, Lucas Matías Mendoza, Ricardo David Videla Fernández y Saúl Cristian Roldán Cajal; y con las obligaciones establecidas en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en perjuicio de Lucas Matías Mendoza y Claudio David Núñez.

En la supervisión de cumplimiento de la sentencia el 26 de enero de 2015, la Corte declara que la República de Argentina ha dado cumplimiento relativo a reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos las cantidades erogadas durante la tramitación.

## PROVINCIA DE MENDOZA

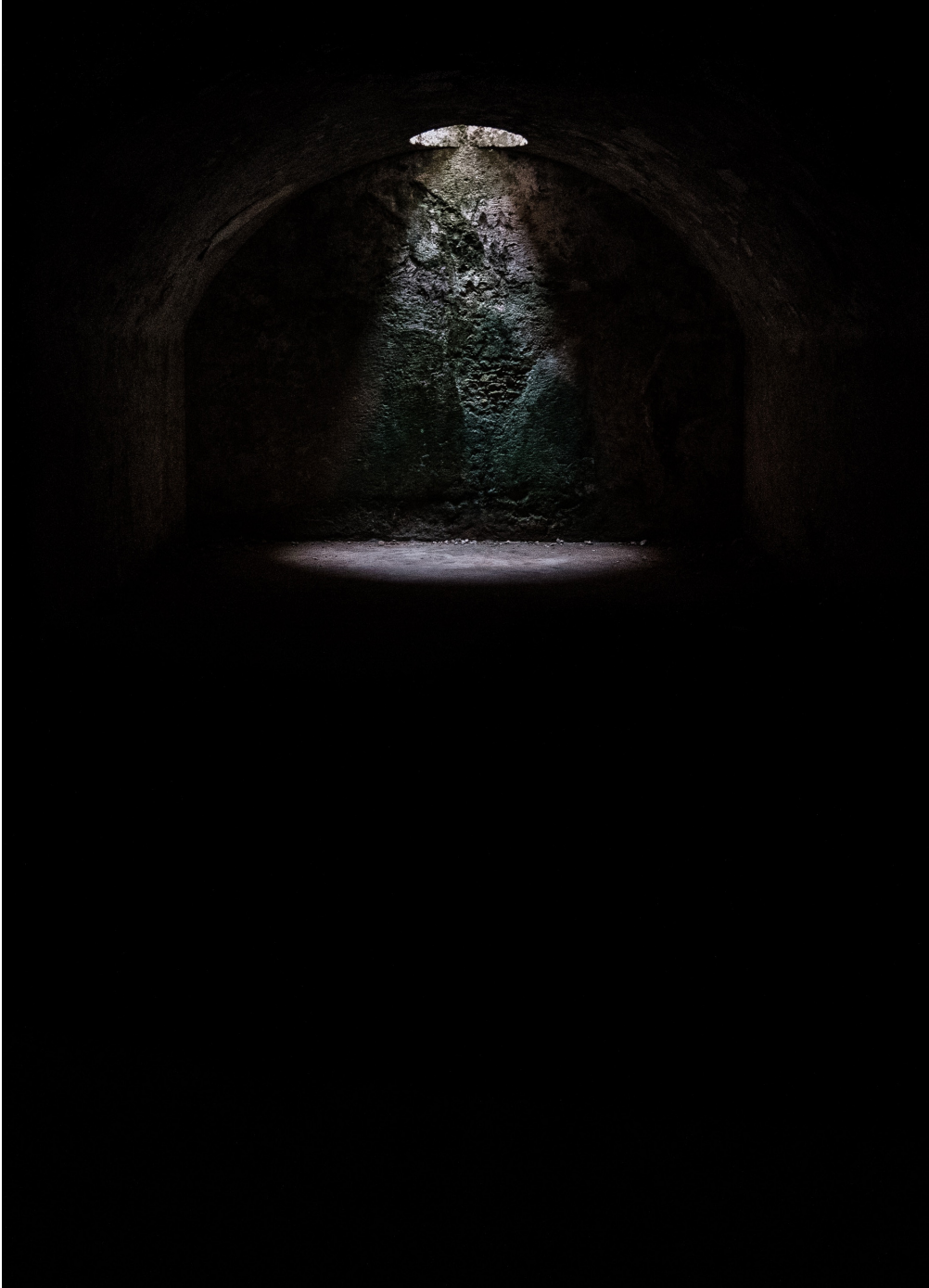
caso No. 1231/04- "Internos de la Penitenciaría de Mendoza"

En relación a la Provincia de Mendoza la CIDDHH dispone un conjunto de medidas provisionales que se plantean a partir de 2004 dado el estado de desidia en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle y así el 22 de noviembre de 2004, resolvió, de conformidad con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Reglamento de la Corte requerir al Estado de Argentina que adoptara de forma inmediata las medidas que fueran necesarias para proteger la vida e integridad personal de todas de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como la de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas a fin de garantizar la vida y la integridad física de los beneficiarios de dicha resolución, en particular para erradicar los riesgos de muerte violenta y las deficientes condiciones de seguridad y control internos en los reclusorios

En 22 de agosto de 2007 los representantes de los beneficiarios de la petición solicitan ampliación de medidas provisionales a favor de las personas privadas de libertad en el Complejo Penitenciario III (Almafuerte), ubicado en Cacheuta, en razón de que" las personas privadas de la libertad en la Penitenciaría de Mendoza están siendo trasladadas a este nuevo centro de detención, que los internos están sometidos a 21 horas de encierro prolongado en las celdas unicelulares; y respecto de las condiciones de salud, muchos internos denunciaron falta de

tratamiento médico y haber pedido atención y no recibir respuesta; el trato con los empleados penitenciarios es casi nulo y se niegan a dar curso a los pedidos de audiencias y de hábeas corpus; existen varios internos en huelga de hambre porque denuncian estar incomunicados con sus familias; no se les permite tener radio, reloj ni televisores; y se realizan requisas desnudando a los visitantes e internos y con tacto rectal incluido, como condición para dejar ingresar a la visita”. También acompañan copia de un recurso de “hábeas corpus correctivo” presentado a favor del interno Carlos Molina Ponce, recluso en el Complejo Penitenciario III (Almafuerte), “dado que se han agravado las condiciones de detención del mismo”... “Molina Ponce padece de encierros prolongados, sanciones o castigos sin notificación a su defensa, tratos inhumanos crueles y degradantes, carece de terapia laboral, necesita urgente atención psíquica y no tiene acceso a la libre comunicación con el mundo exterior y las autoridades” más la denuncia por encierro prolongado de un interno que se encontraría en el Penal de Almafuerte. También se informa que el interno Carlos Flores Ramos, quien estaba alojado en Almafuerte, habría muerto el día 17 de julio de 2007 en el hospital Lagomaggiore luego de ser atendido por un cuadro de neumonitis. La Comisión solicitó que las medidas que se ordenen consistan en: la protección de la vida e integridad de los internos de Almafuerte; impedir que los internos sean sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre ellos encierros prolongados y maltratos; suspender las requisas físicas invasivas a los internos y visitantes del penal; e investigar los hechos. La Presidencia de la CIDDHH declara que la solicitud de ampliación de las medidas provisionales es procedente y en ese sentido destaca que: a) en un fallo de 13 de febrero de 2007 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordena a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza y a los tribunales de todas las instancias de la provincia para que, en sus respectivas competencias, y por disposición de esta Corte Suprema, con la urgencia del caso, hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal; - b) en una Acordada de 14 de febrero de 2007 la Corte Suprema de Mendoza resolvió notificar y hacer conocer el contenido de la resolución de la CSJN de 13 de febrero de 2007, a todos los Tribunales de la Provincia de Mendoza para su cumplimiento, y a los efectos de hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe contrariar el artículo 18 de la Constitución Nacional; 2. Ordenar una visita de carácter extraordinaria a los establecimientos carcelarios de Mujeres, Boulogne Sur Mer y Gustavo André a todas las unidades penitenciarias de la Provincia; 3. Disponer la inmediata constatación a través de los Jueces de Ejecución Penal de las condiciones de los establecimientos carcelarios. Solicitar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que emplace al Poder Ejecutivo Nacional, para que proceda a la inmediata y urgente reubicación de los internos federales alojados en la Penitenciaría Provincial. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, “consideró “Que de la vista realizada el día 19 de febrero se ha podido constatar el estado de precariedad, falta de higiene de las instalaciones del establecimiento Penitenciario “Boulogne Sur Mer”, y que se ha verificado el deplorable estado de los sanitarios y de los lugares habilitados para higienizarse y en un número notoriamente insuficiente para realizar sus necesidades fisiológicas, no respetándose ni el más mínimo derecho a la intimidad, ya que los mismos carecen de puertas y en realidad se utilizan bolsas y botellas de plástico para cumplirlas.- Que las mínimas condiciones de dignidad suponen, al menos la existencia de un camastro para descansar y de un lugar adecuado para higienizarse, condiciones absolutamente inexistentes





dentro del establecimiento Boulogne Sur Mer e imposibles de corregir con la inmediatez necesaria.- No obstante ello y dentro de la perentoriedad señalada, no es imposible mitigar la gravísima situación mediante algunas medidas de carácter urgente e inmediato, intertanto se produce la habilitación del establecimiento penal “Almafuerte”.

Respecto de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y luego trasladadas al Complejo Penitenciario III “Almafuerte” en Cacheuta, un Juez de Ejecución Penal provincial ha ordenado la adopción de medidas y el Director del Complejo Penitenciario ha dictado diversas disposiciones al respecto. Según lo informado, la construcción de este Complejo y el traslado de personas al mismo son medios que el Estado ha implementado para afrontar el problema de hacinamiento en otros centros penitenciarios, que es precisamente una de las situaciones de hecho que originaron las medidas provisionales de referencia.

En su último informe, el Estado señaló que actualmente hay 131 personas privadas de libertad en el Complejo Penitenciario III (Almafuerte), trasladados desde la Penitenciaría Provincial; que el personal profesional auxiliar que allí labora son 23 personas y que el personal de seguridad estaría compuesto por 108 oficiales. De tal manera, no han sido puestos en conocimiento de la Corte hechos que revelen o impliquen una situación de extrema gravedad y urgencia para la vida e integridad de las personas privadas de libertad en dicho Complejo Penitenciario<sup>2</sup>.

Que si bien no procede ampliar las medidas provisionales de referencia, es oportuno recordar que el artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, las cuales se imponen no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares. Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de procurar a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención” y así la CIDDHH resuelve desestimar la solicitud de ampliación de las medidas provisionales en las Penitenciarías de Mendoza, y requerir al Estado que mantenga las medidas provisionales<sup>3</sup> ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus Resoluciones de 22 de noviembre de 2004, 18 de junio de 2005 y 30 de marzo de 2006. Además dispone que el Estado debe continuar adoptando las medidas provisionales que sean necesarias para proteger efectivamente la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas, en particular para erradicar los riesgos de muerte violenta y las deficientes condiciones de seguridad y control internos en los reclusorios. Al efecto el Estado debe informar concreta y específicamente a la Corte Interamericana, cada dos meses a partir de su último informe, sobre las providencias adoptadas para cumplir con todo lo ordenado. Sosteniendo al respecto que en este sentido, es particularmente importante el rol de supervisión

que corresponde a la Comisión Interamericana, para dar un adecuado y efectivo seguimiento a la implementación de las medidas ordenadas

En 2007 se produce un acuerdo de solución amistosa al que habrían llegado el Estado y los peticionarios en el marco del que se tramita ante la Comisión Interamericana que la Legislatura de la Provincia de Mendoza ratifica mediante Ley N° 7930 el Decreto N° 2740 de 12 de octubre de 2007 que aprueba el Acuerdo de Solución Amistosa. Pero los representantes informaron a la CIDDHH que se han producido nuevas muertes en la Penitenciaría de Mendoza en el año 2008 por lo que el proceso de solución amistosa se habría incumplido y solicitaron al Tribunal que fije una audiencia de supervisión de las medidas. La Comisión reiteró su preocupación por la recurrencia de hechos violentos. Así en 2008 nos encontramos con una nueva resolución del 17 de octubre de 2008 resolviendo la presidenta de la CIDDHH: Convocar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los representantes de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales y al Estado de Argentina, a una audiencia pública en la Ciudad de México, Distrito Federal, Estados Unidos Mexicanos 4 de diciembre de 2008, en el “Palacio de Minerías” ubicado en el campus de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con el propósito de que la Corte escuche sus argumentos sobre la implementación de las medidas provisionales ordenadas en cuestión.

La audiencia pública sobre las presentes medidas provisionales, es llevada a cabo el 4 de diciembre de 2008, en Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

En 2010 nos encontramos con una resolución del presidente de la CIDDHH -de 10 de septiembre- En ella se analizan los informes presentados entre el 14 de enero de 2008 y 14 de mayo de 2010, mediante los cuales el Estado informó sobre acciones realizadas en relación con la implementación de las medidas provisionales ordenadas por la Corte; los escritos presentados entre el 2 de febrero de 2008 y el 4 de septiembre de 2010, mediante los cuales los representantes de los beneficiarios de las medidas provisionales remitieron sus observaciones a los informes estatales o información relacionada con las medidas; y los escritos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre el 25 de enero de 2008 y el 7 de mayo de 2010, mediante los cuales remitió sus observaciones a los informes estatales, así como el informe de 16 de noviembre de 2009 remitido por la Comisión Interamericana sobre la visita in situ realizada entre los días 22 a 25 de abril de 2009 por el Relator para los derechos de las personas privadas de la libertad a la Penitenciaría Provincial de Mendoza y a la Unidad Penitenciaria Gustavo André de Lavalle.

En 2010, el Estado solicitó el levantamiento de las medidas provisionales. La Presidencia estima necesario escuchar en audiencia pública información actualizada y concreta por parte del Estado, así como las observaciones de los representantes y de la Comisión Interamericana, sobre el estado de la implementación de las presentes medidas provisionales y la necesidad de mantenerlas vigentes, de conformidad con lo ordenado en la Resolución de la Corte de 27 de noviembre de

<sup>2</sup> La negrita nos pertenece

<sup>3</sup> Idem

2007 y así convoca a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los representantes de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales y al Estado de Argentina, a una audiencia pública en el Centro de Convenciones Eugenio Espejo, Pabellones 1 y 2. Avenida Gran Colombia N14-134, Quito, República de Ecuador, el 6 de octubre de 2010, con el propósito de que la Corte escuche sus argumentos sobre la implementación de las medidas provisionales ordenadas en el presente asunto, así como de la necesidad de mantenerlas vigentes. Realizada la misma la resolución de la CIDDDHH de 26 de noviembre de 2010 dispone su levantamiento pese a que la Comisión sostuvo, que existe “abandono de la justicia”, que “una de las causas frecuentes de violencia entre los presos sigue siendo la ausencia de actividades en las cuales ocuparse durante las horas de recreo”. La Comisión observó además, en su visita in loco efectuada en 2009, que existe “un alto porcentaje de internos que no tienen ningún tipo de actividad laboral, educativa o recreativa, ni acceso a teléfonos para comunicarse con el mundo exterior” y, en cuanto a los internos de la Granja Penal, observó “con satisfacción que todos ellos se benefician de programas de capacitación técnica en labores agropecuarias, a cargo profesionales”. También la Comisión señaló que la urgencia y gravedad de las medidas provisionales subsistía, toda vez que la urgencia está demostrada “en la especie por la continuidad de la situación de violencia e inseguridad que se ha superado parcialmente pero no por completo”. Además, señaló que hubo un aumento de casos de homicidios y suicidios desde el 2008, muchos de los cuales no han sido esclarecidos. Establece que de su visita se infiere la inexistencia de un plan de contingencia frente a situaciones violentas o imprevistas, la falta de control en el ingreso y posesión de armas blancas, el insuficiente y mal capacitado personal penitenciario, la falta de separación de los presos por categorías y las deficientes condiciones sanitarias y físicas, entre otros, son factores que aumentan las condiciones de riesgo para las personas reclusas o que laboran en los centros de detención.

La Corte se expresa que valora los esfuerzos realizados por el Estado y la participación activa de los representantes de los beneficiarios y considera que no subsiste la situación fáctica que ha motivado la adopción y mantenimiento de las presentes medidas a favor de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle. Si bien aclara que evidentemente la situación de riesgo en que se encuentran estas personas no ha sido completamente eliminada, pero la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas privadas de libertad es una característica de cualquier centro de detención<sup>4</sup>. La información presentada por el Estado, la Comisión y los representantes no permite concluir que la situación en que se encuentran los internos de las Penitenciarías Provinciales de Mendoza actualmente, o los factores particulares de riesgo que pueden estar soportando, se ajuste al estándar de gravedad que se ha verificado anteriormente y, en todo caso, la urgencia e inminencia de la situación ya no concurren. Recuerda asimismo que el Estado debe mantener instalaciones adecuadas, la separación de los internos en categorías, el acceso a servicios de salud, higiene y educación adecuados, así como ofrecer medidas para la recreación y la salud mental y corporal de las

personas privadas de libertad; debe procurar que el personal encargado de la custodia tenga las capacidades y herramientas necesarias para desarrollar su labor bajo el respeto de los derechos de los detenidos, en especial que haga uso de la fuerza de manera excepcional, planeada y limitada, a fin de evitar la violencia intracarcelaria. Para ello, las medidas a adoptarse por el Estado deben priorizar un sistema de acciones de prevención, dirigido, a evitar el tráfico de armas y el aumento de la violencia, a un sistema de acciones de represión

Es así, que la CIDDDHH decide levantar las medidas provisionales ordenadas desde el 22 de noviembre de 2004 y ratificadas posteriormente, para proteger la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle; aclarando que el levantamiento de las medidas provisionales no implica que el Estado quede relevado de sus obligaciones convencionales de protección.

En julio de 2011 la CIDDDHH solicitó al Estado y a la Comisión Interamericana que, a más tardar el 8 de junio de 2011 información actualizada sobre la situación de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza, específicamente en las Unidades de San Felipe y Boulogne Sur Mer y, particularmente de los señores William Vargas García, Walter Fabián Correa, Andrés Yacante y Matías Marcelo Tello Sánchez. El 1 de junio de 2011, el Estado remitió copia de la ley que dispone la creación del mecanismo denominado Comisión Provincial de Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. El 7 y 8 de junio de 2011, el Estado y la Comisión respectivamente remitieron documentación e información en respuesta a lo solicitado. La Comisión solicitó la “reapertura” de las medidas provisionales que habían sido ordenadas por el Tribunal en el asunto de las Penitenciarías de Mendoza desde el 22 de noviembre de 2004 y que estuvieron vigentes hasta el 15 de diciembre de 2010 fecha en la que se notificó la Resolución de 26 de noviembre de 2010. La Comisión presentó información al Tribunal acerca de supuestos actos que podrían calificarse como tortura, en perjuicio de internos de la Unidad de San Felipe, perteneciente a la Penitenciaría de Mendoza. Señaló que durante la primera quincena de enero de 2011 fue hallado en las afueras de la Unidad Penitenciaria de Boulogne Sur Mer un teléfono celular propiedad de un funcionario penitenciario<sup>6</sup>, en el que se encontraron varios videos y fotografías que exponen actos de tortura infligidos contra internos de la Unidad Penitenciaria de San Felipe por miembros del personal penitenciario, así como otro tipo de conductas “violentas e irresponsables entre os propios miembros del personal penitenciario y hacia los privados de libertad a su cargo”. La Comisión acompañó su solicitud con material audiovisual. Exponemos algunas de las descripciones del contenido de los videos que acompaña la Comisión para solicitar las medidas ya que no se comprende en virtud de ello la decisión de la CIDDDHH de no hacer lugar a lo solicitado. El segundo video del “3 de diciembre de 2010 y en el mismo se puede constatar que dos funcionarios penitenciarios arremeten con golpes de puños y patadas contra un interno, posiblemente joven-adulto, esto es, mayor de 18 años y menor

<sup>4</sup> *Idem*



de 21, en la sala contigua a la Unidad de San Felipe que aloja a esta población penitenciaria, con la connivencia de aquel que filma y que ante el intento de ocultamiento de los golpes con el cierre de la puerta, éste contesta con decepción por no poder seguir filmando. En el audio pueden escucharse las exclamaciones de sufrimiento que emite el interno indefenso, ante los golpes que recibe, en zona abdominal y en sus piernas<sup>5</sup>; el tercer video estaría compuesto por dos archivos del 6 de junio de 2010, “donde se puede apreciar la participación de, al menos, cinco funcionarios penitenciarios que mantienen a un interno, de identidad todavía desconocida, arrodillado sobre el piso esposado y maniatado a una ventana del pabellón, estirando hacia arriba sus brazos en sentido contrario a su flexión natural. Con este escenario tortuoso los funcionarios penitenciarios le dan golpes de puños y patadas al interno ensañándose sobre las costillas, las que según la queja del interno las tendría fracturada. Además, los funcionarios le preguntan dónde le duele y, así, castigarlo en ese sitio<sup>6</sup>; otro el video “registra que ante la solicitud de un interno de encender un cigarrillo, personal penitenciario emplea un elemento que arroja fuego contra la mirilla de la celda. Los penitenciarios filman esta situación jactándose del trato que le brindan con burlas alusivas”. También se acompañan declaraciones dadas a la prensa el 10 de febrero de 2011 en Mendoza por el Procurador Penitenciario Francisco Mugnolo, en las que manifestó “que episodios de torturas como los registrados son comunes en las cárceles argentinas, y que una de las causas de que esto ocurra es la formación deficiente de los agentes penitenciarios”. En otras declaraciones, el Procurador habría señalado que “las violaciones a los derechos humanos de los detenidos constituyen una práctica cotidiana”, Además, la Comisión señaló que existe entre los miembros del Servicio Penitenciario Provincial una cultura de violencia, irresponsabilidad e indisciplina, acompañando documentación que lo acredita como por caso “tres grupos

de fotografías en las que se observa a los agentes penitenciarios en distintas situaciones obscenas o de apología de la violencia durante el ejercicio de sus funciones. Hechos sobre los cuales la Comisión asienta su solicitud de reapertura de medidas provisionales.

En relación con los elementos aportados por la Comisión, el Estado reconoció, en cuanto al alegato de los peticionarios sobre una posible práctica sistemática de torturas y que el hecho de que sean diversos lugares dentro del establecimiento no puede probar que se trate de un patrón generalizado, sino únicamente que serían actos de “un grupo determinado e identificado de guardiacárceles que están siendo investigados por la justicia provincial”. Señaló que esas personas están siendo procesadas con la máxima imputación administrativa posible y ya no cuentan con posibilidad de afectar los derechos de los internos.

En lo que se refiere a las declaraciones del Procurador Penitenciario, el Estado señaló que éste tiene facultades respecto de internos federales, y no de internos provinciales; que la última visita del Procurador Penitenciario a los centros penitenciarios mendocinos se realizó en 2007, y que desde entonces no había visitado ninguno de los penales de la Provincia de Mendoza.

La Comisión también señaló que “la información más reciente referente a riñas y malos tratos muestra que continúa la violencia entre internos, tema central de las medidas provisionales durante su vigencia, lo cual indica que persisten las amenazas a la vida e integridad”.

La CIDDHH analiza el asunto y considera que “la gravedad surge de los elementos documentales y audiovisuales aportados, consistentes en videos y fotografías provenientes de un teléfono celular supuestamente propiedad de un agente penitenciario, así como de declaraciones de personas privadas de libertad y de funcionarios públicos que demostrarían prima facie la existencia de hechos de violencia cometidos contra internos de la Unidad Penitenciaria de San Felipe

por miembros del personal penitenciario, que podrían llegar a calificarse inclusive como actos de tortura. Además, otros elementos podrían poner de relieve otro tipo de conductas violentas e indebidas entre los propios miembros del personal penitenciario y hacia los privados de libertad a su cargo.” Que “el Estado ha informado acerca de numerosas y destacables medidas que sus autoridades administrativas y judiciales estarían adoptando como consecuencia de los hechos denunciados que indicarían la voluntad de las autoridades de activar mecanismos concretos de prevención e investigación a nivel interno”<sup>5</sup>.

Por estas razones la CIDDHH considera que no corresponde por el momento ordenar medidas provisionales de protección. Si bien resalta las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, en toda circunstancia. En especial, la Corte destaca la posición de garante que tiene el Estado respecto a personas privadas de libertad. Desestima así la solicitud de reapertura de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana el 22 de noviembre de 2004, ratificadas posteriormente, y levantadas a partir del 15 de diciembre de 2010, para proteger la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas

## CONCLUSIÓN

Con acierto ha sostenido la “Comisión Provincial de Buenos Aires por la Memoria” advierte en su informe de 2016<sup>6</sup> que “la emergencia penitenciaria fue la fórmula en la que han insistido las distintas administraciones provinciales”, y que “sólo sirvieron para no cambiar nada porque no generan ningún impacto

<sup>5</sup> *Idem*

<sup>6</sup> <http://chequeado.com/el-explicador/>

en las condiciones estructurales que conforman el amplio e indefinido campo de las políticas de seguridad”.

La CIDDDHH, al rechazar las medidas provisionales solicitadas para las penitenciarías de Mendoza en base a los informes de 2011 de la Comisión y de los representantes de los internos- , toma como naturales situaciones gravísimas denunciadas por la Comisión y acreditadas con videos y fotos, sosteniendo al respecto que “no conforman un patrón sistematizado de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes contra los internos, por parte de los agentes penitenciarios. Se trata de hechos aislados de violencia, cuyo común denominador es la identidad de sus autores quienes se encuentran privados de su libertad e imputados por los delitos cometidos”.

Surge de informes del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y de las presentaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que existen deficiencias estructurales en las construcciones carcelarias con serias falencias edilicias, con ausencia de garantías mínimas de seguridad, inexistencia de adecuada ventilación, luz natural, agua corriente, higiene, sin servicios básicos e indispensables como calefacción y agua potable, que constituyen un grave riesgo para la vida y salud de los detenidos. Agrava esta situación, la gran cantidad de personas alojadas en condiciones infrahumanas en comisarías y otras dependencias de las fuerzas de seguridad.

Así, los problemas en las condiciones de detención impiden que los internos puedan recibir un tratamiento apropiado para su posterior reinserción en la sociedad ya que complica sus posibilidades de estudiar o trabajar intramuros.

La tasa de reincidencia – que es muy alta en nuestro país- es un indicador clave para analizar la recuperación de las personas detenidas y demuestra la ineficacia del sistema penal en lograr la resocialización de quienes pasan por el sistema penitenciario –ese es el objetivo del art 18 de la CN: resocializar a la persona

para que pueda vivir en sociedad integrándose en un proceso de inclusión social; que no se da, por cuanto un alto porcentaje de ellos vuelve a ingresar a la cárcel, advirtiéndose con esto que tampoco hay una política de reinserción desde una perspectiva laboral para que pueda reiniciar una vida dignificante en sociedad.

La problemática carcelaria es de carácter nacional y debe ser analizada como parte de un sistema complejo, como lo es el sistema penal, con una visión integral. Es importante que el sistema penitenciario se vincule con una política penal definida y con un plan integral de seguridad, situación planificadora que no se advierte en nuestro sistema jurídico. Es fundamental asimismo el compromiso con la tarea de inclusión social. Los que han cumplido su condena deben estar integrados a la comunidad en un proceso de reinserción, para disminuir los niveles de violencia y vulnerabilidad. La ley de ejecución de la pena privativa de la libertad (24.660) establece el derecho de todos los presos a trabajar y sostiene que las actividades tendrán "como finalidad primordial la generación de hábitos laborales, la capacitación y la creatividad". Situación legal muy interesante pero que en la práctica se incumple por cuanto no se suministra los materiales para que los privados de la libertad puedan aprender un oficio y vivir dignamente de él. La fuente laboral, la educación proporcionada en la cárcel con acceso a los materiales necesarios, la disminución de la pobreza, la integración social de los sectores más bajos de la población (se separan en las afueras de las ciudades a los sectores más pobres desprovistos de condiciones básicas como agua, luz y transporte pero son mano de obra utilizada por los sectores más pudientes de la sociedad como lo son countries y barrios cerrados) son elementos que el Estado debe sopesar para asegurar una real democracia como estilo de vida y que cada una de las personas pueda desarrollarse de manera plena.



## Las minorías de conciencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Suprema Argentina<sup>1</sup>

MARÍA ISABEL URQUIZA

Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba  
Correo Electrónico: marisaurquiza@gmail.com

La conquista de los derechos por parte de las minorías se vio poderosamente reconocida a partir de la Reforma Constitucional de 1994, especialmente por la inclusión de Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación unas veces se adelantó y otras se retrasó en el reconocimiento y ampliación de derechos. En particular, las minorías de conciencia que llegaron al Alto Tribunal, reclamando por sus derechos, en algunas oportunidades, en situaciones límite, fueron los testigos de Jehová. La conformación del Máximo Tribunal y sus respuestas variaron en las diversas sentencias, destacándose el protagonismo de determinados integrantes, a través de sus votos, así como la influencia del neoconstitucionalismo en relación a los modelos jurídicos de múltiples dimensiones correspondientes al paradigma de la complejidad. Por lo que procuraré, mediante análisis de discurso sociolingüístico desde una perspectiva multidimensional, integrando el testimonio del presidente de la Corte en uno de las sentencias, mostrar las pugnas de poder en el interior de la Corte al reconfigurar los derechos de dichas minorías de conciencia, a través de fallos clave desde comienzos de este siglo hasta el presente. Asimismo, compararé dichas respuestas con las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en dicho período.

*“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.” Artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.*

### INTRODUCCIÓN

La secularización es una de las características centrales de la modernidad; sin embargo, en tiempos de la globalización, la religión y los planteos de conciencia han adquirido una relevancia particular. Mostraré brevemente las ideas del neoconstitucionalismo, con el consiguiente cambio en el papel de los tribunales. Mostraré las respuestas de la Corte Suprema Argentina en este siglo respecto

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración del Ab. Guillermo David Gerbaudo y del Sr. Germán Álvarez.



a la libertad de conciencia, predominantemente a una minoría religiosa en particular, los Testigos de Jehová. Para ello se recurrirá a análisis de discurso desde una perspectiva multidimensional. Por último consideraré las respuestas de la CIDH en este siglo respecto a la libertad de conciencia.

### **MODELOS JURÍDICOS MULTIDIMENSIONALES Y PARADIGMA DE LA COMPLEJIDAD**

Por razones de brevedad, me referiré sólo a aspectos clave de esta temática. A lo largo del presente trabajo los conceptos están operacionalizados a través de reflexiones, relaciones y análisis discursivo de los fallos seleccionados.

El paradigma de la simplicidad, aun dominante en la ciencia, se proyecta en el mundo jurídico a través de los modelos jurídicos unidimensionales. Según Fernando Martínez Paz (2001, p. 5): “los modelos jurídicos unidimensionales son construcciones teóricas cerradas, cuyo núcleo lo constituyen la norma y el sistema jurídico. El derecho expresa la tesis de la denominada autosuficiencia del fenómeno normativo, se considera una construcción coherente, unitaria, completa y solidificada.”

Frente a la necesidad de estudiar el mundo jurídico actual, ubicado en un contexto de inseguridad, incertidumbre y anomia, los modelos jurídicos unidimensionales entran en crisis, perdiendo legitimidad; ya que su estructura y componentes no serían aptos para dar respuestas a la complejidad reinante. Frente a ellos, enrolados en el paradigma naciente de la complejidad, se erigen los modelos jurídicos multidimensionales y entre ellos, el formulado por mi maestro el Prof. Emérito Dr. Fernando Martínez Paz. Éste se caracteriza por estudiar a los fenómenos jurídicos en forma multidimensional, a través de la interdisciplinariedad. Ésta última se define como:

“(…) la interacción entre dos o más disciplinas, que sin perder su identidad, buscan una síntesis integradora. Se caracteriza, además, por el movimiento continuo que surge de los marcos conceptuales y de las cuestiones prácticas del desarrollo de las ciencias y en este caso, de las ciencias jurídicas.” (Martínez Paz, Fernando, 2001, p. 10).

De acuerdo con las ideas anteriores, el presente trabajo, al abordar el fenómeno jurídico multidimensional de las respuestas de la Corte Suprema

argentina y de la CIDH a la libertad de conciencia, se abordará interdisciplinariamente, recogiendo, entre otros, los aportes de la sociología jurídica, de la sociolingüística, de la ciencia jurídica en relación con la ética jurídica, pero, como aclaré *ut supra*, los conceptos, relaciones y estrategias discursivas y sus correspondientes reflexiones, se presentarán operacional e integradamente.

### **NEOCONSTITUCIONALISMO Y MINORÍAS DE CONCIENCIA**

La reforma constitucional de 1994 amplió en forma considerable los derechos, sobre todo con la incorporación de los tratados de derechos humanos con rango constitucional a través del artículo 75, inciso 22 del actual texto constitucional. Los derechos constitucionales adquirieron mayor relevancia y con ella, operatividad y un desarrollo mucho mayor al contenido en la primera parte del texto constitucional. En particular, las minorías se vieron ampliamente favorecidas con dicha reforma, ya que su vulnerabilidad unida a su invisibilidad social, se vieron abiertamente compensadas con la nueva protección jurídica, fruto de dicha reforma.

En relación con las minorías, cabe decir que la superioridad en número es percibida como una jerarquía, pero también si no se encaja en la norma dominante aun cuando numéricamente un colectivo pertenezca a la mayoría se padece estigmatización, pobreza, maltrato, exclusión, opresión, condena moral, descalificación, invisibilidad e indiferencia naturalizadas que han venido sufriendo los distintos colectivos minoritarios a lo largo del tiempo. Sin embargo, en las sociedades actuales, abiertas, plurales, multiculturales, el reconocimiento de los derechos específicos de estos grupos, de sus identidades, se inscribe en una nueva concepción universal de los derechos humanos, que comienza en 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que se basa en el respeto a la diversidad humana.

En este sentido, después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa, a medida que comenzaron a funcionar tribunales constitucionales, surgió el movimiento del neoconstitucionalismo (Bernal Pulido, Carlos, 2006, pp. 11-67; Comanducci,

Paolo, 2001, pp.89-112; Santiago, Alfonso, 2008 A, <http://ancmyp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf> consulta: 10/7/2015; Santiago, Alfonso, 2008 B, pp.131-155; entre otros autores), que se vincula a la temática de los modelos jurídicos multidimensionales, entre otros aspectos, por procurar humanizar y dotar de mayor contenido ético a las diversas respuestas jurídicas, especialmente las de mayor alcance a los ciudadanos. Para esta concepción, los derechos fundamentales pasan a tener un papel central, extendiéndolos al ordenamiento jurídico y a la vida cotidiana a través de diversidad de relaciones.

Asimismo, el Estado de derecho deja de estar centrado en la ley, para pasar a centrarse en la Constitución, eje de todo el ordenamiento jurídico y del Estado, que ahora es entendido como constitucional de derecho. Todo ello impacta en el papel de la magistratura, que acrecienta su importancia y protagonismo. En manos de los jueces, el derecho se vuelve anti-formalista y maleable. La cultura jurídica basada en normas y en deberes jurídicos se transforma, concentrándose en el afianzamiento, garantía y vigencia plena de los derechos. Los jueces de los tribunales constitucionales o de la Corte Suprema, como en Argentina, en sus fallos, comienzan a formular recomendaciones, a fijar plazos para adecuaciones constitucio-

nales, entre otras acciones, para coordinar el accionar judicial con los otros poderes del Estado. Fruto del activismo judicial, a estas sentencias, más flexibles que las tradicionales, se las denominó aditivas y exhortativas. En síntesis, la propia concepción del papel y protagonismo en materia de protección de derechos, por parte del Máximo Tribunal muta. Sin embargo, la amplia positivación constitucional a través de tratados de derechos humanos, ¿es receptada en igual medida por la Corte Suprema respecto de las minorías de conciencia en este siglo?

#### **LA CORTE SUPREMA Y LAS MINORÍAS DE CONCIENCIA EN ESTE SIGLO**

*Asociación de Testigos de Jehová (2005)*  
El 9 de agosto de 2005, la Corte dicta sentencia en la causa “Asociación de Testigos de Jehová c/ Consejo Provincial de Educación del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad” (Fallos: 328:2966). El fallo es dividido. Redactaron el voto mayoritario los ministros Enrique Santiago Petracchi, Augusto César Belluscio, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti. Votan conjuntamente bajo la modalidad “según su voto”, pero apoyando la decisión mayoritaria, los ministros Carlos S. Fayt y Carmen M. Argibay. Por la disidencia vota la ministra Elena I. Highton de Nolasco. En este caso se dio la disidencia más profunda de esta Corte.

Tanto quienes redactaron el voto como quienes votaron bajo la modalidad “según su voto” comparten la idea de que no se ha conformado un caso constitucional en el que la Corte deba fallar. Por lo tanto, no le dieron una respuesta al problema de fondo planteado. En cambio, la ministra Highton de Nolasco no lo considera así:

“6°) Que, en primer lugar, corresponde determinar si en el sub lite existe un ‘caso’ o ‘controversia’ que este Tribunal deba decidir.

“En este sentido, el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales nacionales por los arts. 108. 116 y 117 de la Constitución Nacional se define, de acuerdo con una tradicional interpretación, como el que se ejercita en las causas de carácter contencioso en las que se persigue en concreto la determinación del derecho entre partes adversas. No obstante, cabe advertir que este último recaudo se ha flexibilizado para ser más abarcativo en los supuestos de legitimación colectiva luego de la reforma constitucional de 1994.”

El voto de la ministra Highton de Nolasco tiene un fuerte valor simbólico. En el considerando arriba transcrito se contrasta enfáticamente, la “tradicional interpretación” con la interpretación posterior a la reforma constitucional de 1994 en supuestos de legitimación colectiva como en este caso. La adverten-

cia destaca que esta última interpretación es más flexible y abarcativa que la anterior, sostenida por la mayoría de los ministros, a través de estrategias de tropos que simulan el grado de oposición entre ambas interpretaciones.

La ministra Highton de Nolasco asimismo, en el considerando 11), tercer párrafo, de su voto afirma:

“11) (...) Con fundamento en estas definiciones se puede distinguir el respeto a los símbolos patrios en un sentido pasivo y en un sentido activo. El primero se refiere a una actitud de abstención, desde que no requiere conducta positiva alguna por parte de quien profesa el respeto, ya que abarca el derecho al silencio o a no expresarse; por el contrario, el segundo supone una participación activa del sujeto incluyendo, en el caso concreto, conductas tales como cantar el himno, saludar a la bandera, entre otras.”

En el considerando 12), introduce a la argumentación la libertad de conciencia, y al hacerlo, cita diversos precedentes anteriores a la reforma constitucional de 1994, a saber: “Glaser”, de 1966 (Fallos: 265:336); “Portillo”, de 1989 (Fallos: 312:496); “Ekmekdjian”, de 1992 (Fallos: 315:1492); “Bahamondez”, de 1993 (Fallos: 316:479):

“12) Que esta Corte ha reconocido raigambre constitucional al derecho a la libertad religiosa y, más ampliamente, a la libertad de conciencia. Así, al interpretar el art. 14 de la Constitución Nacional, este >Tribunal enfatizó que dicha norma asegura a todos los habitantes de la Nación el derecho a profesar y practicar libremente su culto (Fallos: 265:336). Asimismo, en Fallos: 312:496, se estableció que la libertad de religión es particularmente valiosa y que la humanidad la ha alcanzado merceda esfuerzos y tribulaciones (Fallos: 316:479, pág.497, considerando 8º, disidencia de los Dres. Cavagna Martínez y Boggiano). También se subrayó que esta libertad forma parte del sistema pluralista que en materia de cultos adoptó nuestra Constitución Nacional (Fallos: 315:1492, considerando 27.”

Llama la atención el recurso reiterado a la simbolización de unidad en la primera oración del texto inmediatamente transcrito, así como la de estandarización y racionalización, al procurar legitimarse frente a sus pares y frente a otras “Cortes” del pasado, unificando un discurso a favor de la libertad de conciencia.

En el siguiente considerando, incorpora a su argumentación, la objeción de conciencia y la conceptualiza, recurriendo a estrategias discursivas similares. Para lo cual cita la siguiente jurisprudencia: “Lopardo”, de 1982 (Fallos: 304:1524) y nuevamente “Portillo”:

“13) Que la libertad religiosa incluye la posibilidad de ejercer la llamada objeción de conciencia, entendida como el derecho a no cumplir una norma u orden de la autoridad que violente las convicciones íntimas de una persona, siempre que dicho incumplimiento no afecte significativamente los derechos de terceros ni otros aspectos del bien común. Ello es congruente con la pacífica doctrina según la cual la libertad de conciencia, en su ejercicio, halla su límite en las exigencias razonables del justo orden público (Fallos: 304:1524). Además, tal como se estableció en Fallos: 312:496, al reconocerse por primera vez rango constitucional a la objeción de conciencia, quien la invoca debe acreditar la sinceridad y seriedad de sus creencias.”

Más adelante, en el considerando 16), la ministra Highton de Nolasco enfatiza remarcando con negrita y proyectando su discurso en forma reiterada al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de rango constitucional desde 1994:

“16) Que la norma en examen, en tanto exige una participación activa en la honra a los símbolos patrios (respeto en sentido activo), vulnera la libertad de conciencia, de religión y de culto, el derecho a la privacidad y a trabajar de los docentes que integran el culto Testigos de Jehová. Por lo demás, dicha exigencia resulta incompatible con la prohibición de discriminar por razones religiosas consagrada en el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de jerarquía constitu-



cional (art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional).

“Esta última norma dispone que ‘toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión...’ y que ‘Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección...’ Al obligar por aplicación de la Resolución 100/95 y sus antecedentes a los miembros del culto en cuestión a participar en ceremonias patrias, se está violentando su derecho a la objeción de conciencia mediante una medida de neto corte segregacionista, en infracción al párrafo segundo del art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (...)”

En el considerando 17), agrega:

“17) Que, por último, cabe agregar que los docentes Testigos de Jehová, con sus conductas de abstención pasiva respecto de los Símbolos Patrios, no provocan confusión en sus alumnos. Por el contrario, el reconocimiento del pluralismo y la posibilidad de adaptar las creencias de los Testigos de Jehová con sus obligaciones como docentes, instruye a los menores sobre el respeto a las creencias de los demás (...)”

Nótese que se habla de “respeto”, no de “reverenciar”. En una sociedad democrática, estas distinciones en torno al respeto, en sentido activo y pasivo, llevadas a la vida cotidiana, contribuyen a hacer posible un pluralismo real. Asimismo, su voto se inscribe en las ideas del neoconstitucionalismo en afinidad con los modelos jurídicos multidimensionales.

En el siguiente considerando vuelve sobre la objeción de conciencia reafirmando a modo de conclusión, las ideas vertidas anteriormente respecto de este caso:

“18) Que el reconocimiento de la objeción de conciencia con fundamento en una determinada creencia religiosa en modo alguno implica dejar de lado el deber de los ciudadanos para con la sociedad temporal que integran, deber que por ser

exigencia de la justicia legal o general es un imperativo de conciencia, exigible por los órganos del Estado. Justamente en este aspecto se considera que muy poco o nada puede afectar al bien común la negativa de rendir homenaje activo a los símbolos patrios de un grupo de docentes.”

*Albarracini Nieves (2012)*

El 1º de junio de 2012, la Corte dicta sentencia en el caso “Albarracini Nieves, Jorge Washington s/ medidas precautorias” (Fallos: 335:799). El fallo es unánime. Redactaron el voto, los ministros Elena I. Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda. Votaron individualmente bajo la modalidad “según su voto”: los ministros Carlos S. Fayt y Enrique Santiago Petracchi.

El 4 de mayo de 2012, en San Justo, provincia de Buenos Aires, Pablo Albarracini, de 38 años, fue víctima de un asalto con arma de fuego. Recibió seis disparos y el último de ellos en la cabeza, para rematarlo. Ingresó en la clínica Bazterrica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con pérdida de sangre y masa encefálica. Luego de varias intervenciones quirúrgicas para salvar su vida, era necesaria una transfusión de sangre.

El paciente estaba en coma, por lo que no podía manifestar consentimiento alguno. Se le preguntó a su esposa, quien dijo que pertenecían al culto de los Testigos de Jehová y que cuatro años atrás, su esposo había realizado una directiva anticipada ante escribano público en la que decía pertenecer a dicho culto y que no aceptaba transfusión de sangre alguna, aun cuando fuera necesaria para salvar su vida.

En este sentido, la ley La Ley N° 26.529, sobre derechos del paciente, dispone en su art. 11:

“Directivas anticipadas. Toda persona capaz mayor de edad puede disponer directivas anticipadas sobre su salud, pudiendo consentir o rechazar determinados tratamientos médicos, preventivos o paliativos, y decisiones relativas a su salud. Las directivas deberán ser aceptadas por el médico a

cargo, salvo las que impliquen desarrollar prácticas eutanásicas, las que se tendrán como inexistentes. “La declaración de voluntad deberá formalizarse por escrito ante escribano público o juzgados de primera instancia, para la cual se requerirá de la presencia de dos (2) testigos. Dicha declaración podrá ser revocada en todo momento por quien la manifestó.”

El padre de Pablo presentó una medida cautelar solicitando a la justicia que se autorizara la transfusión, indispensable para salvar la vida de su hijo, alegando asimismo que éste estaba inconsciente. En relación con ello, el ministro Ricardo Lorenzetti, presidente de la Corte, expresa:

“La vida es un bien supremo, y es uno de los más preciados por la normativa argentina, que nuestro propio Código Penal valora más que otros derechos. Por ejemplo, matar es más grave que privar de la libertad y que afectar la propiedad. Por tal motivo, cualquier otro derecho debería ceder su lugar. El padre de Pablo llegó a sostener, siguiendo ese argumento, que ‘los Testigos de Jehová se olvidan de la vida diaria con la mirada puesta en la vida eterna’, que no se trata de dilemas morales, sino de la vida misma; que ‘si alguien ve a una persona que quiere tirarse bajo un colectivo, ¿qué debería hacer?, ¿dejarlo que lo haga o ir contra su voluntad y salvarlo?’” (Lorenzetti, Ricardo, 2014, p. 142).

Veintiocho días después del incidente que diera lugar a este caso, la Corte dicta sentencia. En este sentido, el presidente del Alto Tribunal, afirma: “La cuestión judicial quedó planteada para su resolución en un momento en el que no se sabía el resultado de la evolución de Pablo. Felizmente mejoró y luego volvió a empeorar por un cuadro de úlceras sangrantes que obligó a operarlo mientras sufría una anemia severa. Y si bien todavía tenía dos balas alojadas en el cuerpo, había perdido veinte kilos y no sabía nada de la lucha de su padre por hacerle una transfusión de sangre, le dieron el alta luego de más de dos meses de internación y con-

tinuó con su recuperación.” (Lorenzetti, Ricardo, 2014, p. 132).

A lo largo de la sentencia, los ministros remiten a los votos disidentes de Belluscio y Petracchi en “Bahamondez” (en los considerandos 14 y 19) y a los votos disidentes de Fayt y Barra en el mismo caso de 1993 (en el considerando 15), pero también se remite al voto disidente de Highton de Nolasco en el caso “Asociación de Testigos de Jehová”, en 2005 (en el considerando 19). Todos esos votos disidentes son afines al movimiento del neoconstitucionalismo y a los modelos jurídicos multidimensionales.

En el considerando 19), se manifiesta:

“19) Que, de conformidad con los principios enunciados, cabe concluir que no resultaría constitucionalmente justificada una resolución judicial que autorizara a someter a una persona adulta a un tratamiento sanitario en contra de su voluntad, cuando la decisión del individuo hubiera sido dada con pleno discernimiento y no afectara directamente derechos de terceros.

“Así, mientras una persona no ofenda al orden, a la moral pública, o a los derechos ajenos, sus comportamientos incluso públicos pertenecen a su privacidad, y hay que respetarlos aunque a lo mejor resulten molestos para terceros o desentonen con pautas del obrar colectivo (Fallos: 328:2966, disidencia de la Dra. Highton de Nolasco).

“Una conclusión contraria significaría convertir al art. 19 de la Carta Magna en una mera fórmula vacía, que sólo protegería el fuero íntimo de la conciencia o aquellas conductas de tan escasa importancia que no tuvieran repercusión alguna en el mundo exterior (Fallos: 316:479, disidencia de los Dres. Belluscio y Petracchi).

“Tal punto de vista desconoce, precisamente, que la base de tal norma ‘... es la base misma de la libertad moderna, o sea, la autonomía de la conciencia y la libertad personal, la convicción según la cual es exigencia elemental de la ética que los actos dignos de méritos se realicen fundados en la libre, incoac-

ta creencia del sujeto en los valores que lo determinan...’, cit., voto concurrente del juez Petracchi, consid. 19, p. 1941).”

Los votos individuales, tanto del ministro Fayt como del ministro Petracchi, remiten a sus votos disidentes en Bahamondez. En el primer caso, remite a la disidencia de los ministros Fayt y Barra, y en segundo, a la de los ministros Belluscio y Petracchi.

Las disidencias en fallos anteriores (Bahamondez y Asociación de Testigos de Jehová), ahora triunfan en el consenso logrado entre los ministros en este fallo. La dialéctica de oposiciones y de poder en 1993 y 2005, triunfa ahora en esta síntesis consensuada en la que se reconoce la autodeterminación de Pablo Albarracini. Asimismo, se refleja en este fallo el triunfo de las ideas del neococonstitucionalismo en afinidad con los modelos jurídicos multidimensionales.

#### 4. La CIDH y las minorías de conciencia en este siglo.

El 5 de febrero de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dicta sentencia en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y Otros) Vs. Chile (Serie C N° 73) (disponible en [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf)) (Consultado el 2/9/17). La sentencia fue unánime y la firmaron el Presidente, Antônio A. CanÇado Trindade, Máximo Pacheco Gómez, Hernán Salgado Pesantes, Oliver Jackman, Alirio Abreu Burelli, Sergio García Ramírez y Carlos Vicente de Roux Rengifo. Los jueces CanÇado Trindade y Roux Rengifo presentaron votos razonado y concurrente, respectivamente.

El 15 de enero de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió ante la Corte una demanda contra la República de Chile, recibida en la Secretaría de la Comisión el 3 de septiembre de 1997. En su demanda, la Comisión invocó los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 32 y siguientes del Reglamento. La Comisión sometió este caso con el fin de que la Corte decidiera si hubo violación, por parte de Chile, de los artículos 13 (libertad de pensamiento y de expresión) y 12 (libertad de conciencia y de religión) de la Convención. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que, como consecuencia de las supuestas violaciones a los artículos antes mencionados, declarase que Chile había incumplido los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la misma.

Según la demanda, dichas violaciones se habrían producido en perjuicio de la sociedad chilena y en particular, de los señores Juan Pablo Olmedo Bustos, Ciro Colombara López, Claudio Márquez Vidal, Alex Muñoz Wilson, Matías Insunza Tagle y Hernán Aguirre Fuentes, como resultado de la censura judicial impuesta a la exhibición cinematográfica de la película “La Última Tentación de Cristo” confirmada por la Excelentísima Corte Suprema de Chile con fecha 17 de junio de 1997. Además, la Comisión solicitó a la Corte que ordenase al Estado que autorizase la normal exhibición cinematográfica y publicidad de la película citada; adecuase sus normas constitucionales y



legales a los estándares sobre libertad de expresión consagrados en la Convención Americana, con el fin de eliminar la censura previa a las producciones cinematográficas y su publicidad; asegurase que los órganos del poder público, sus autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus diferentes potestades, ejerzan efectivamente los derechos y libertades de expresión, conciencia y religión reconocidos de la Convención Americana y se abstuviese de imponer censura previa a las producciones cinematográficas; reparase a las víctimas en este caso por el daño sufrido; efectuase el pago de costas y reembolsase los gastos incurridos por la víctimas para litigar este caso tanto en el ámbito interno como ante la Comisión y la Honorable Corte, además de los honorarios razonables de sus representantes.

Respecto de los alegatos, la Comisión, respecto del artículo 12 de la Convención, entre otros aspectos, dijo que: la prohibición del acceso a esta obra de arte con contenido religioso se basa en una serie de consideraciones que interfieren de manera impropia con la libertad de conciencia y de religión de las presuntas víctimas y del resto de los habitantes de Chile, lo cual viola el artículo 12 de la Convención; el reconocimiento de la libertad de conciencia se funda en el reconocimiento mismo del ser humano como ser racional y autónomo. La protección del derecho a esta libertad es la base del pluralismo necesario para la convivencia en una sociedad democrática que, como toda sociedad, se encuentra integrada por individuos de variadas convicciones y creencias; conforme al artículo 12 de la Convención, “el Estado debe tomar las medidas necesarias y proporcionales para que las personas que profesan públicamente sus creencias conduzcan sus ritos y lleven a cabo su proselitismo dentro de los límites que razonablemente puedan imponerse en una sociedad democrática”. Esta norma exige abstención estatal de interferir de cualquier modo la adopción, el mantenimiento o el cambio de convicciones personales religiosas o de otro carácter. El Estado no debe utilizar su poder para proteger la conciencia de ciertos ciudadanos. En el presente caso, la interferencia estatal no se refiere al ejercicio del derecho a manifestar y practicar creencias religiosas, sino al acceso a la exhibición calificada (sujeta a restricciones de edad y al pago de un derecho de entrada) de la versión audiovisual de una obra artística con contenido religioso.

Entre otras consideraciones, la Corte opinó que al prohibirse la exhibición de la película citada, la cual a su juicio es una obra de arte con contenido religioso, prohibición basada en una serie de consideraciones que interfieren de manera impropia la libertad de conciencia y de religión, se violó el artículo 12 de la Convención. Por su parte, el Estado opinó que no se afectó el derecho consagrado en dicho artículo al considerar que al prohibirse la exhibición de la película no se violó el derecho de las personas a conservar, cambiar, profesar y divulgar sus religiones o creencias.

La Corte, por unanimidad, entre otros aspectos, declaró que el Estado no había violado el derecho a la libertad de conciencia y de religión consagrado en el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Juan Pablo Olmedo Bustos, Ciro Colombara López, Claudio Márquez Vidal, Alex Muñoz Wilson, Matías Insunza Tagle y Hernán Aguirre Fuentes. Declaró que el Estado había incumplido los deberes generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana-

na sobre Derechos Humanos en conexión con la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Decidió que el Estado debía modificar su ordenamiento jurídico interno, en un plazo razonable con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película citada y debía rendir a la Corte, dentro de un plazo de seis meses a partir de la notificación de esta sentencia, un informe sobre las medidas tomadas al respecto. En su voto concurrente, el juez A. A. CanÇado Trindade, expresa:

“40.El caso ‘La Última Tentación de Cristo’, que la Corte Interamericana viene de decidir en la presente Sentencia sobre el fondo, es verdaderamente emblemático, no sólo por constituir el primer caso sobre libertad de pensamiento y de expresión resuelto por la Corte, en la primera sesión de trabajo por ésta realizada en el siglo XXI, como también –y sobre todo- por incidir sobre una cuestión común a tantos países latinoamericanos y caribeños, y que alcanza los fundamentos del derecho de la responsabilidad internacional del Estado y el propio origen de dicha responsabilidad.”

En su voto razonado, el juez C.V. de Roux Rengifo afirma que acompañó a la Corte en la decisión de declarar que el Estado no había violado el artículo 12 de la Convención Americana, la Corte necesitaba disponer de pruebas más prolijas y contundentes que las que tuvo a la vista sobre la situación personal de los peticionarios sobre los procesos en los que se encontraban eventualmente envueltos en relación con sus creencias y sobre las limitaciones a las que estuvieron o dejaron de estar sometidos para recoger, por medios distintos a la exhibición

pública de la película citada, los elementos que ésta podría haberles proporcionado a los efectos de un cambio de credo religioso.

En los párrafos segundo y tercero de su voto razonado, el juez de Roux Rengifo expresa:

“(…) El artículo 12 de la Convención contempla varias hipótesis de violación del derecho a la libertad de conciencia y de religión, entre las cuales se cuenta la que consiste en impedir que alguien cambie de creencias religiosas: Para lograr este último efecto, no es menester que se constriña física o mentalmente a la persona de que se trata a permanecer atada a confesión que profesa. Esta sería la forma más evidente, pero no la única, de afectar su libertad de conciencia y de religión. El cambio de religión o de creencias suele ser el resultado de un proceso prolongado y complejo, que incluye vacilaciones, cavilaciones y búsquedas. El Estado debe garantizar que cada quien pueda conducir ese proceso, si decide emprenderlo, en una atmósfera de completa libertad y, en particular, que no se le coarte a nadie la posibilidad de acopiar, sin infringir los derechos de los demás, todos los elementos vivenciales y emocionales, conceptuales e informativos o de cualquier otro orden que considere necesarios para optar adecuadamente por el cambio o la conservación de su fe. Si el Estado falta, por acción u omisión, a esos deberes, viola el derecho a la libertad de religión y de conciencia.

“Hay que tener presente, al respecto, que el artículo 12 de la Convención Americana no se limita a consagrar, en abstracto, la libertad de conservar o cambiar de creencias, sino que protege explícitamente, contra toda restricción o interferencia, el

proceso de mudar de religión. No es otro el sentido del numeral 2 del mencionado artículo 12 cuando establece, en lo pertinente, que ‘nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de (...) cambiar de religión o de creencias. (...)’

Recién en el año 2003, Chile levantó la censura y permitió la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo”.

Si bien la libertad de conciencia no fue desarrollada doctrinariamente en otro caso del mismo tribunal.

Este es citado por el mismo tribunal en los casos:

-Caso de la “Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni Vs. Nicaragua. Fondo Reparaciones y Costas”. Sentencia de fecha 31 de agosto de 2001. Serie C Nº 79. (Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_79\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf)). (Consultado el 2/9/2017).

-Caso de la “Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Fondo”. Sentencia de fecha 29 de abril de 2004. Serie C Nº 105. (Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_105\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_105_esp.pdf)). (Consulta 2/9/2017).

-Caso “Masacres de Río Negro V. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.” Sentencia de fecha 4 de septiembre de 2012. Serie C Nº 250. (Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_250\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf)). (Consulta 2/9/2017).

-Caso “Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 30 de noviembre de 2016. Serie C Nº 328. (Disponible

en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_328\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_328_esp.pdf)). (Consulta 2/9/2017).

## ALGUNAS CONCLUSIONES

La recepción del neoconstitucionalismo y la afinidad a los modelos jurídicos multidimensionales, en el caso de los Testigos de Jehová, fue dispar en el voto de los ministros a lo largo del tiempo. Fueron las disidencias y votos individuales en “Bahamondez” y “Asociación de Testigos de Jehová” las que permitieron consagrar el *consensus gentium* de “Albarracini”. Fue un largo camino desde 1993 a 2012, teñido por una dialéctica de discusiones y desacuerdos.

La cuestión del tiempo, especialmente en los casos en los que está en juego la salud y la vida, redujeron la demora en la aplicación del principio constitucional de justicia pronta. Así, en “Bahamondez”, en 1993, la distancia entre la necesidad de la transfusión y el fallo de la Corte, fue de cuatro años. En cambio, en “Albarracini”, fue de veintiocho días, desde el asalto y peligro de muerte hasta la decisión del Máximo Tribunal.

Asimismo, se advierte el respeto dispar en los diferentes fallos respecto a los integrantes de los Testigos de Jehová, quienes dominados hierocráticamente, procuraron hacer prevalecer el poder salvífico por sobre el poder temporal. En relación con ello, las ideas de Durkheim, persisten en el voto de la mayoría en 2005 y ya no están presentes en 2012. Respecto a la Corte Interamericana, se advierte afinidad a los modelos jurídicos multidimensionales y una mayor protección a la libertad de conciencia respecto de la Corte argentina.



# ÍNDICE

<b>Valentin Miguel Betroni &amp; Emilia Garnero</b> - <i>Arabia Saudita y la configuración de las relaciones de poder en el Mundo Árabe.</i>	5
<b>Rubén Alejandro Castro</b> - <i>La Revolución de Rojava como disparador para entender el conflicto sirio y nuevas formas de construcción política.</i>	10
<b>Juan Martin De Chazal &amp; Paula María Espinosa</b> - <i>Lectura del Fascismo italiano a través de la categoría de Fuerzas Profundas.</i>	18
<b>Renee Isabel Mengo &amp; Pablo Rubén Tenaglia</b> - <i>La reconceptualización de las Relaciones Internacionales en relación a lo ambiental: -Situación en Latinoamérica-</i>	26
<b>Maria Laura Porté</b> - <i>Mercosur a treinta años de su creación. Una visión constitucional.</i>	35
<b>Natalia Alejandra Sanchez &amp; Paula Mensio</b> - <i>Localizando la Agenda 2030: la mirada del desarrollo sostenible en los gobiernos locales. El caso de Córdoba.</i>	40
<b>María Valentina Serrano Infante</b> - <i>Fin del ostracismo internacional a cuba por parte de Estados Unidos. Desafíos en las nuevas relaciones bilaterales entre 2014-2016 y su impacto en el contexto latinoamericano.</i>	50
<b>Stella Juste</b> - <i>La gestión transnacional de unidades subestatales en materia energética. El caso de la provincia de Jujuy.</i>	58
<b>Matías Ignacio Borgarello &amp; Adrián Serafín Tuninetti</b> - <i>Derechos Humanos La situación carcelaria en nuestro país y la incidencia del sistema interamericano de protección.</i>	67
<b>María Isabel Urquiza</b> - <i>Las minorías de conciencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Suprema Argentina</i>	76



