



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO**  
**SECRETARÍA DE CIENCIA, TÉCNICA Y**  
**POSGRADO**  
**PROYECTOS BIENALES**  
**2007 - 2009**

**DIRECTOR: Susana T. Ramella**

Denominación del Proyecto

**TRANSFORMACIONES DEL ESTADO NACIÓN ANTE EL  
FENÓMENO DEL NUEVO PARADIGMA JURÍDICO  
ANTROPOLÓGICO**

Código: *06/f226*

**Equipo:**

Mgter. En Ciencias Políticas y Sociología Jorgelina A. Bustos Arlin  
Dr. En Derecho Pablo G. Salinas  
Abogada Margarita Millán  
Abogada Doctoranda Irene Pujol de Zizzias  
Abogada Doctoranda Luciana Álvarez  
Abogada Gabriela Sabaroni  
Lic.expto. en Drogodependencia, Magter y Doctorando Gustavo Ortiz  
Alumno avanzado elaborando tesina de grado: Adolfo Medalla  
Alumno avanzado elaborando tesina de grado: Alberto Molina  
Alumno avanzado elaborando tesina de grado: Duberli Resentera

## INDICE

<b>Introducción</b>	
<b>Susana T. Ramella</b>	<b>4</b>
<b>Luciana Álvarez</b>	
Universalidad, igualdad jurídica y Estado Nación	<b>9</b>
<b>Pablo Salinas</b>	
Universalidad de los Derechos Humanos y su relación con los Estados	<b>38</b>
<b>Gabriela Sabaroni</b>	
Relación del Estado con los Organismos Internacionales de crédito y los sistemas financieros ¿Amigos o Enemigos?	<b>57</b>
<b>Susana T. Ramella</b>	
Estados Latinoamericanos plurinacionales y las naciones no estatales a través de la perspectiva analítica de Sousa Santos	<b>96</b>
<b>Jorgelina Bustos Arlin</b>	
Comunicación y nuevas tecnologías frente a la Crisis del Estado Nación	<b>103</b>
<b>Susana T. Ramella</b>	
Rupturas y continuidades en la simbología paradigmática de los términos Nación e Integración	<b>123</b>
<b>Adolfo Medalla Araya</b>	
La dimensión transgubernamental en la integración Latinoamericana. El caso de Argentina y Bolivia con sus países limítrofes	<b>146</b>
Las relaciones transgubernamentales de Mendoza con Chile	<b>163</b>

<b>Alberto Molina</b>	
Estado y ciudadanía, los aportes de la teoría contemporánea	<b>209</b>
<b>Duberli Resentera</b>	
Implantación del Estado moderno en la Argentina	<b>217</b>
<b>Susana T. Ramella</b>	
Arturo E. Sampa. El derecho natural y el Estado	<b>244</b>
Invisibilidad del multiculturalismo en Argentina. El caso del pueblo Guaraní Mbya	<b>263</b>
<b>Irene Pujol de Zizzias</b>	
Incidencia de los barrios privados en la transformación del Estado	<b>283</b>
<b>Carlos Gustavo Ortiz</b>	
Una villa miseria del piedemonte mendocino como escenario vulnerado por la crisis estatal	<b>301</b>
<b>Margarita Millán</b>	
El verdadero rol del Estado nacional.	
Relación del mismo con el uso del recurso natural suelo	<b>321</b>

## INTRODUCCIÓN

**Susana T. Ramella**

**Directora**

En el transcurso de la elaboración del proyecto destinado a comprender la crisis o transformación del estado – nación, se produjo la gran crisis en los mercados financieros y, consecuentemente, en la economía de mercado mundial, con foco en los EE.UU. pero expandiendo sus nocivos efectos a todo el planeta. Ante ella, los EE.UU. y los estados de la Unión Europea, sobre todo, reactivaron las ideas y teorías posteriores a la crisis de Wall Street de 1929 como una vuelta al Estado mercantilista (Barber), de corte estizante, proteccionista, en franca oposición a las políticas liberales del siglo XIX o neoliberales, como se ha llamado, implementadas desde los años '80 del siglo pasado.

Este esquemático párrafo, cuyo análisis está desarrollado, en parte, en el trabajo de Gabriela Sabaroni, puede hacer pensar que nuestro proyecto debería replantearse y que la crisis del estado que, desde mediados del siglo XX hemos estudiado, ha vuelto a su cause normal, ante el cambio de dirección adoptada por varios estados. Decimos cambio de rumbo en el sentido de una reestatización que da la impresión de un fortalecimiento estatal y no de crisis.

No obstante, nuestra posición es que se están dando las mismas soluciones de siempre sin llegar a comprender que más que una crisis financiera o del mercado, estamos en el comienzo del colapso de todo un sistema epistémico, institucional en todos los órdenes, en que el estado sigue mostrando sus debilidades, cada vez mayores, como se desprende de los trabajos que componen este proyecto.

La coyuntura de crisis financiera y de mercado mencionada, contrariamente a la posibilidad de una reformulación de nuestra originaria hipótesis, es una prueba más de los embates que está sufriendo el estado a nivel teórico y fáctico. Por lo tanto no desdican nuestros trabajos centrados fundamentalmente en la emergencia de un nuevo paradigma que está socavando el modelo de estado, tal como fue concebido en la modernidad, específicamente desde la Revolución Francesa.

No lo modifica, porque están emergiendo otros principios y valores que dan sustento a un nuevo tiempo histórico que unos llaman postmoderno o postindustrial –dándole una significación que no deja de ser subparadigmático respecto de la modernidad-. Otros denominan tecnotónico (Brzezinski), yo lo he denominado cibernético, digital, virtual. Para algunos se ha iniciado la era del conocimiento, de la informática, de las comunicaciones, etc. Muchos calificativos más, para dar respuestas a un mundo en cambio que todavía no alcanzamos a comprender en toda su magnitud, pero cuyos hitos ya están presentes aunque no los veamos o no los comprendamos. Pero sí están mostrando rupturas de aquel estado dieciochesco, decimonónico, incluso del siglo XX que ponen en crisis las teorías, las instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas, etc.

Hitos que conviven con el anterior paradigma, de ahí que lo percibo como una bisagra entre ambos mundos. Por ende, crea incertidumbres entre lo que ya podemos considerar pasado y este nuevo mundo que se nos abre lleno de incógnitas.

Los trabajos del proyecto abordan esa problemática, desde distintas perspectivas disciplinarias. La historia, el derecho, la sociología, la comunicación social, la ciencia política. Como también desde distintas escalas –si utilizamos la metáfora de Sousa Santos fundado en el concepto cartográfico de la geografía-, en el que la pequeña escala nos muestra el orden internacional en las relaciones interestatales, la escala media el estado – nación y su conformación interna y la gran escala al enfocar la lupa en un ámbito más pequeño dentro del Estado. Significando el grado de alejamiento o cercanía al espacio geográfico. En cada uno de los trabajos se ha puesto el énfasis en mostrar las rupturas que, en el orden interno e internacional, ha sufrido el Estado, tal como fue entendido desde su emergencia después de la Paz de Wesfalia.

Los trabajos combinan las escalas de diferentes formas para mostrar los embates al estado – nación tanto por organismos políticos, económicos, financieros internacionales, como por la atomización interna del poder en los estados. El énfasis puesto en cada escala es variable. Aunque los desagregamos según la mayor importancia dada a los órdenes mencionados, algunos tocan lo local desde lo internacional, otros lo internacional desde lo local. La sistematización que se realiza, por lo tanto, como toda clasificación no es perfecta, pero sí interesa destacar cómo desde los más variados enfoques disciplinarios, van señalando los hitos que conmueven el paradigma estatalista de la modernidad.

En el devenir del siglo XX, en especial en los últimos cuarenta años o medio siglo, se advierten las reformulaciones a conceptos tales como nación, soberanía, dominio territorial, poder coercitivo del estado – nación, uniformidad del discurso, etc. Con lo cual surge la imposibilidad de comprender y aplicar las teorías emanadas de la modernidad respecto del mismo, surgidas de un marco epistémico con pretensiones de universalidad. De ahí que tampoco se pueden sistematizar con exclusividad por una sola disciplina, dado que en la mayoría, está la historia presente, a fin de comparar el pasado y el presente, ubicándose en la bisagra ya sea de teorías, derechos, constituciones, tecnologías, situaciones políticas, económicas o sociales que demuestran precisamente la crisis y los cambios.

El aspecto teórico conceptual está en todos presente. Desde la filosofía jurídica, Luciana Álvarez, analiza las ambivalencias de las ideas: estado-nación, soberanía y los derechos humanos. Pablo Salinas, desde el derecho penal internacional, específicamente enfocado en los derechos humanos pone en cuestión los sujetos del derecho internacional clásico, destacando que el estado ha dejado de ser el único sujeto para multiplicarse los sujetos en cada persona en defensa de su dignidad, cualquiera sea el estado en que habite. En tres de mis trabajos desde la historia del derecho y la historia constitucional destaco la invisibilidad del pluralismo de naciones, del multiculturalismo dentro de los estados latinoamericanos como en Argentina, que desmitifica la idea de una sola nación, una sola cultura. Jorgelina Bustos Arlin, como estudiosa de la comunicación, analiza y se pregunta sobre los modos en que opera este nuevo sistema tecnológico en el proceso de transformación cultural global con sus consecuencias en un Estado monocultural. Los beneficios del desdibujamiento de las fronteras del Estado-Nación moderno frente a la dicotomía entre lo local y lo global. Plantea la paradoja que genera este modelo comunicacional, competente para resolver complejidades de los actuales estados de modo distributivo y descentralizado, sin embargo, dentro de una economía planetaria centralizada y hegemónica. Como las ambigüedades del término ciudadanía, ante estas intercepciones, como lo trata brevemente Alberto Molina. Gabriela Sabaroni, como he señalado, observa las presiones de los organismos financieros internacionales sobre los estados empobrecidos y cómo la economía globalizada afecta en tiempo real las decisiones de los Estados y el destino de sus ciudadanos.

Adolfo Medalla Araya, desde la ciencia política presenta el análisis de las tres escalas en dos trabajos con un estudio entre teórico y empírico, para demostrar la debilidad del estado

nación como agente de las relaciones exteriores, ante el surgimiento de organismos trasgubernamentales, en zonas limítrofes argentinas, (Bolivia y Chile) que sin desagregar el poder del estado – nación lo empequeñece ante esos organismos creados por problemas regionales, subregionales, bilaterales.

En el orden interno del estado argentino, comienza con una análisis histórico fechado hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX con el trabajo de Duberli Resentera en el que estudia la conformación del estado argentino y otro de mi autoría referido a uno de los doctrinarios más importantes del peronismo, Arturo E. Sampay en su idea del estado y el derecho natural. Este trabajo es una continuación de otro escrito hace tiempo sobre ese período, referido a la reforma del estado y la doctrina justicialista. De esta forma la parte histórica del estado argentino quedaría sino completa vista en dos momentos de transformaciones en el estado.

Continúa con el estudio de la erosión que provocan en los poderes territoriales, de policía, coercitivos, de administración, del estado nación y de los entes autónomos, las provincias en Argentina, la aparición de los barrios privados y de las villas de emergencia, tratados cada uno de esos fenómenos por Irene Pujol desde el derecho y por Gustavo Ortiz, respectivamente, desde la sociología. En ambos se enfatiza las transformaciones de los alcances del Estado dentro de su mismo territorio, en el que sólo nominalmente queda ejerciendo el dominio y el poder coercitivo, porque en la realidad es trasvasada por dichas entidades unas en la cúspide de orden social y otras en la base. Asimismo Margarita Millán se detiene en la debilidad del estado para controlar al empresariado multinacional en el uso de la tierra y los recursos naturales.

En todos los trabajos se observa una idea solidaria, sobre la cual se podría decir que la única universalidad planetaria que debiera perdurar es la del hombre en toda su dignidad, cualquiera sea el lugar, pueblo, religión, cultura, situación socio – económica, porque sino nada tiene sentido, ni las instituciones del estado, ni las políticas, ni sociales, económicas, etc. Porque, finalmente, si no entendemos que todos tienen derecho al bienestar, seguiremos como en los orígenes de los estados modernos que fueron funcionales a la llamada burguesía, en ese entonces, y que hoy se convirtió en empresas transnacionales o nacionales que sobrepasan y dominan el poder del Estado. Por ello, vemos la ceguera que nos impide ver al otro, al distinto, las otras culturas y sobre todo a los más pobres que coexisten dentro de cada estado.



# UNIVERSALIDAD, IGUALDAD JURÍDICA Y ESTADO-NACIÓN

Luciana Álvarez

## INTRODUCCIÓN

El Estado habitualmente en la teoría política y jurídica se supone autónomo, soberano e independiente compuesto de una nación en que los ciudadanos son iguales ante la ley, este presupuesto paulatinamente fue re-significándose dando lugar a lo que actualmente suele identificarse con la denominación “crisis del Estado”.

En nuestro aporte a la vastísima problemática del Estado nación y sus redefiniciones, partimos de considerar que las nociones de estado y nación constituyen realidades contingentes, es decir, en tanto que nociones han sido construidas, han surgido en un complejo proceso de relaciones económicas, políticas y sociales que han ido determinando su aparición y los sentidos de su conformación.

La cuestión de la nación se encuentra en el centro de los debates historiográficos desde hace algunos años. En este sentido se han sugerido diversos enfoques, entre los que abordamos aquel centrado en la idea del estado nación en tanto comunidad imaginada (Benedict Anderson), los desarrollos de la teoría o crítica poscolonial (Bhabha, Spivak, Said, Parekh) y un breve paso por los desarrollos de Chiaramonte centrados en los diversos sentidos del término nación, al menos en Iberoamérica.

Puntualmente, el abordaje propuesto tiende a un replanteamiento de la ciudadanía y la soberanía absolutas modernas, las cuales se encontrarían en crisis frente a la migración internacional dado el estadio actual del capitalismo, los conflictos entre estados que han dado lugar a la proliferación del refugiado como categoría de sujeto de derechos, cuestiones estas que han promovido un repensar del ciudadano y de los derechos humanos.

Asimismo, estas cuestiones se encuentran relacionadas con los replanteos hacia dentro de los clásicos estado nación, por cuanto los grupos identitarios, como los indígenas, reivindican derechos a partir de una disputa de la identidad con el estado, en tanto que el actual reclamo por el derecho a la libre determinación de los pueblos cuestiona, palmariamente, el principio de soberanía y la noción de ciudadanía.

Es decir, nuestro enfoque se propone un análisis crítico de las nociones de estado-nación y soberanía en un contexto en que tanto hacia adentro de las formaciones estatales como desde fuera de ellas -migrantes y refugiados- existen demandas de derechos y una fuerte tendencia al reconocimiento de derechos en esa línea. Asimismo, nuestro análisis no se centra únicamente en estas dos categorías -estado nación y soberanía- sino en una noción, relativamente poco discutida, como son los derechos humanos, los cuales en tanto procesos sociales discursivos participan de las tensiones de lo político, lo económico y lo social y en cierto sentido acompañan las tendencias de dichos ámbitos<sup>1</sup>.

### **Nación, homogeneidad cultural e igualdad jurídica**

Los colectivos sociales que hacia adentro y desde fuera del estado nación reivindican el reconocimiento de derechos exponen una problemática que terminan por remitirnos a la universalidad como nota de la necesidad de efectivización de los derechos. En cierto modo, la noción de universalidad se encuentra anudada a la pertenencia estatal vía el principio de igualdad jurídica, y en ese marco los reclamos que por exceso o por defecto desplazan al estado aparecen como desplazando a la universalidad en sí, planteándose el falso contradictorio universalidad/particularidad e igualdad/diferencia.

El dilema central de la noción de universalidad, sobre todo en el ámbito de los derechos humanos, radica en que a pesar de la -aun criticable<sup>2</sup>- prédica universalista, su existencia, reconocimiento y efectividad se encuentra directamente relacionada con la ciudadanía moderna organizada en torno del estado nación.

El estado nación constituye una forma de organización política determinada, concreta, por la cual se establece una especial relación entre la comunidad o población que se organiza y la estructura de gobierno. Es decir, el estado nación constituye la forma en la que se habrían organizado políticamente grupos sociales que gozaban de cierta homogeneidad

---

<sup>1</sup> Sin perjuicio de reconocer el potencial crítico y político que los derechos humanos poseen o podrían poseer, entendemos que ellos no constituyen realidades aisladas sino que son fruto del proyecto cultural, político y económico de la modernidad.

<sup>2</sup> Aquí nos referimos a los planteos que tienden a una solución simplista de la cuestión de los derechos humanos identitarios por la vía del diálogo deliberativo al estilo habermasiano. Para una referencia al tema y al modo en que ello ha sido abordado puede verse Alvarez, Luciana, “Movimientos sociales y reconocimiento de derechos en el contexto del capitalismo mundializado”, Resúmenes del II Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía, San Juan, Argentina, 9 al 12 de julio de 2007.

cultural, lingüística, étnica, si bien esto último requiere algunas especificaciones, sin dudas constituye el modo en que, en occidente moderno, se ha configurado la relación entre la organización política y la población.

Sin embargo, la igualdad en tanto concepto político jurídico no habría estado relacionado en un primer momento con la existencia de cierta homogeneidad de los súbditos de un estado cualquiera sino que para la época de su consagración inicial, en la Revolución Francesa, apuntaba al cuestionamiento de la sociedad estamental del antiguo régimen.

No se considera aquí a la Revolución Francesa más que por su gran importancia simbólica, en realidad el tema de la igualdad se encontraba antes de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en los desarrollos de los teóricos liberales y contractualistas de la época.

Entre ellos, la noción de igualdad fue especialmente sostenida por el pensamiento rousseauiano. Así la igualdad se configura como el principio legitimador del orden jurídico estatal (la sociedad civil). La ley debe emanar de la “voluntad general”, voluntad esta que implica la sub-sunción de las voluntades libres y autónomas de todos los asociados, debe ser obedecida en tanto emana de la libre e igual voluntad de cada uno, y obediéndola no se obedece más que así mismo -principio de autonomía ciudadana y soberanía política indivisible-. En el pensamiento de Rousseau, puede observarse cómo la soberanía radica en un pueblo ya unificado, mucho más que en los planteos de otros contractualistas, como Hobbes o Locke, quienes sostenían, con diferentes perspectivas, la necesidad de ceder el poder político de cada individuo en favor de la persona del Rey o gobernante soberano que unifica el poder político.

La noción de voluntad general rousseauiana basada en la igualdad de todas las voluntades individuales<sup>3</sup> implicó una concepción a su vez armónica, no conflictiva ni antagónica de la comunidad política, que contribuyó a sostener ideológicamente la legitimidad del nuevo poder, el Nuevo Régimen frente al Antiguo Régimen de legitimidad religiosa,

---

<sup>3</sup> De todos modos debe considerarse aquí los trabajos recientes que apuntan a explicitar quiénes fueron considerados en el pensamiento de Rousseau sujetos libres e iguales, entre los cuales no calificaban, por ejemplo las mujeres. Cf. Bodelon González, Encarna, “El sujeto liberal de derechos y la exclusión de las mujeres”; Castells, C. (ed.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999; Pateman, C. *El contrato sexual*, Barcelona, Antrophos, 1995; Cobo, R., *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*, Madrid, Cátedra, Colección Feminismos, 1995.

dinástica y de carácter estamentario<sup>4</sup>. Ello puede explicarse, a su vez, por la necesidad de establecer un orden a partir del cual pueda contrarrestarse la terrible desigualdad que terminó imperando en el estado de naturaleza, de acuerdo con Rousseau, siendo que justamente lo que él se propone es buscar una forma de asociación sin dominación, donde cada uno al obedecer la ley no obedezca más que así mismo<sup>5</sup>.

Luego de la Revolución Francesa, esta noción de igualdad jurídica, como la garantía del respeto de la libre individualidad y autonomía, pero de carácter armónico y abstracto, se fue transformando, y complementada ideológicamente por el romanticismo, tendió a legitimar el poder del estado sobre la existencia de una comunidad de base homogénea: lingüística, étnica, histórica.

Es decir, se habría dado un paso desde la libertad y voluntad individual para conformar y formar parte de una comunidad política, hacia una pertenencia signada por determinados caracteres previos. En este sentido, Žižek a partir de su noción de universalidad concreta de origen hegeliano, muestra cómo la nación moderna habría implicado el corte, la desaturación con los lazos tradicionales, locales de sangre y parentesco, y a su vez por medio de la identidad nacional cerró ese corte con un rastro premoderno, una apelación a rasgos comunes compartidos, dado que la identidad no podía basarse únicamente en individuos abstractos, racionales que voluntariamente pudieran desintegrar la comunidad nacional. “La “nación” es un resto premoderno que funciona como condición interna de la modernidad, como impulso intrínseco de su progreso.”<sup>6</sup>

De mismo modo Habermas reconoce cómo el estado moderno secular y la burguesía en tanto clase social que hegemonizara dicho proceso de formación política, desprovistos de la legitimidad dinástico-religiosa hubieron de legitimarse sobre otras fuentes, recurriendo para ello al aglutinante nacional.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Young sostiene que el pensamiento de Rousseau consistió en una suerte de reacción a la teoría política de Hobbes, promotora de la necesidad de una monarquía absoluta. Cf. Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*, Ediciones Cátedra, España, 2000

<sup>5</sup> Esto a diferencia de Locke y Hobbes, por ejemplo, para quienes lo fundamental pasaba por encontrar una forma de asociación política que garantizara el establecimiento del orden y la defensa de la vida y de la propiedad, sin reparar en las desigualdades que lo sostenían.

<sup>6</sup> La conformación de la identidad universal-secundaria (en términos hegelianos) de la ciudadanía moderna basada en la autonomía individual sólo puede producirse mediante la institución de la nación moderna. Žižek, Slavoj, *Porque no saben lo que hacen. El goce como factor político*, Buenos Aires, Paidós, (1996) 2006. págs. 36.

<sup>7</sup> Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, (1996) 1999.

De acuerdo el caso, los Estados modernos de Europa, y siguiendo ese modelo el resto de los estados-nación, al menos de occidente, se conformaron sobre la base de algún mito o tradición que constituye el origen de la pertenencia nacional.<sup>8</sup> En términos historiográficos difícilmente puede sostenerse la existencia real de una comunidad base, salvo excepciones, ello sin perjuicio de los distintos procesos de construcción del estado nacional tanto en Europa como en América<sup>9</sup>.

### **Nación: producción del sentido político moderno**

En los párrafos que siguen se realiza un breve recorrido por los distintos sentidos del término nación y su referencia a la nacionalidad.

El término nación, en el sentido de identidad nacional de referencia a una comunidad de caracteres compartidos, es relativamente nuevo, ya que corresponde aproximadamente a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, variando según el lugar a que se haga referencia<sup>10</sup>.

Si bien se ha utilizado aquí el trabajo historiográfico de Chiaramonte respecto de Latinoamérica, el mismo da cuenta casi constantemente de la apropiación conceptual que se hiciera en América respecto de las teorías que circulaban en Europa, al menos en el periodo pre-independentista, y pos-independentista latinoamericano.

De acuerdo con Chiaramonte<sup>11</sup>, en relación al periodo de revoluciones independentistas en América, el término nación ha aludido a distintas realidades o conceptos de acuerdo con las variaciones de tiempo y lugar. En un primer momento habría existido un

---

<sup>8</sup> La relevancia política de la pertenencia nacional habría estado directamente relacionada con la restauración monárquica. Esta consideración se refiere claramente al caso de Europa, en que el romanticismo y nacionalismo oficial estuvo ligado a los procesos de restauración, Cf. Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión de los nacionalismos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Respecto de la construcción de los Estados Hispanoamericanos, debe tenerse en cuenta la difusión del romanticismo a partir de 1830, Cf. Chiaramonte, José Carlos, *Nación y estado en Ibero América. El lenguaje político en tiempos de la independencia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2004.

<sup>9</sup> Charles Tilly refiere que la mayoría de los estados europeos han sido no nacionales, constituyendo formas estatales como el imperio o las ciudades-estado. Entre sus excepciones, como estados que conforman una comunidad lingüística, religiosa y cultural podrían considerarse, con ciertas reservas, sólo Suecia e Irlanda. Cf. Tilly, Charles, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Buenos Aires, Alianza, 1993, págs. 21.

<sup>10</sup> Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit.; Chiaramonte, J.C., *Nación y estado ...*, Op. Cit.; Fernández Bravo, Álvaro, *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial, 2003.

<sup>11</sup> Cf. Chiaramonte, J.C., *Nación y estado...*, Op. Cit, aquí el autor refiere a su estudio realizado para el caso de Hispanoamérica.

sentido étnico<sup>12</sup> del término que, si bien se utilizó durante los siglos XVII y XVIII, el mismo provenía de la antigüedad, utilizado para denominar a las naciones como grupos humanos unidos por un origen y cultura comunes.<sup>13</sup>

Habermas destaca el uso de este sentido desde antiguo en el mundo romano, durante el medioevo y hasta los inicios de la modernidad, con referencia a comunidades de origen integradas por relaciones culturales y de vecindad pero sin constituir aun una formación política.<sup>14</sup>

La diferencia sustancial radica en que no se establece una relación necesaria entre un grupo humano culturalmente distinto y una formación política estatal, relación que en cambio resultará esencial en el llamado “principio de las nacionalidades” a partir del comienzo de su difusión en América, en la primera mitad del siglo XIX pero luego de las revoluciones de independencia, aproximadamente al promediar los años 1830.

En los siglos XVII y XVIII surge en Europa -y luego será difundido en América- un uso político que implicaba cierta sinonimia entre "nación" y "estado", despojado de toda connotación étnica, utilizado a la par de la noción de estado. Es decir, como conjunto de personas unidas por su sujeción a una misma ley y a un mismo gobierno, de cuño contractualista-iusnaturalista.<sup>15</sup>

Nótese que Habermas ubica el origen de este sentido político del término nación en los estados estamentales del Imperio Germánico cuya organización político-económica se basaba en los pactos que el rey, dependiente de los tributos y ejércitos, celebraba con la nobleza, la Iglesia y las ciudades a cambio de privilegios, en el marco de los cuales los estamentos feudales reunidos en parlamentos o dietas representaban a la “nación” frente al

---

<sup>12</sup> Aquí se utiliza la palabra “étnico” en el sentido que lo hace Chiaramonte, para diferenciarlo del sentido “político”. Cf. Chiaramonte, *Nación y estado ...*, Op. Cit. págs. 57/58.

<sup>13</sup> “Es el sentido con que en América, por ejemplo, todavía en el siglo XIX se distinguía los grupos de esclavos africanos por “naciones”: la “nación” guinea, la “nación” congo, así como también se lo encuentra aplicado a las diversas “naciones” indígenas.” Chiaramonte, *Nación y estado...*, Op. Cit., págs. 40. Del mismo modo, respecto de las comunidades indígenas.

<sup>14</sup> Cf. Habermas, J., *La inclusión del otro...*, Op.Cit., págs. 86.

<sup>15</sup> Cf. Habermas, J., *La inclusión del otro...*, Op.Cit., págs. 11/33. En rigor, en España del siglo XVII, se utilizaba el término nación para aludir a un conjunto de personas del mismo origen étnico, ya en el siglo XVIII, ambos términos son sinónimos, pero nación se asimila a Estado, y no al revés como ocurrirá con el surgimiento del principio de las nacionalidades.

poder de la corona. A partir de allí la burguesía identificaría al tercer estado con la nación, y el pensamiento individual contractualista aparece como modelo por demás aceptable<sup>16</sup>.

Con intención de desvincular la legitimidad política de los lazos de sangre de la sociedad estamentaria, en la Ilustración comenzó a difundirse la idea según la cual la comunidad política se constituye mediante la asociación voluntaria -pacto social- de individuos libres, sin condicionamientos contingentes determinantes<sup>17</sup>.

Pues para el periodo de las revoluciones liberales de lo que se trataba era de erradicar todo vestigio de sanguinidad<sup>18</sup> en la legitimación del poder político.

De acuerdo a las ideas contractualistas, el fundamento de la sociedad civil o política radicaba en el llamado contrato social, en lugar de la comunidad inmediata, de sangre, comunidad local. Hipotéticamente, los hombres libres e iguales, dotados de voluntad autónoma deciden asociarse y conformar una comunidad política, y es esta voluntad lo que legitima la existencia del poder político.

Para la época de la constitución de los Estados americanos independientes, los cuales han sido considerados por algunos autores pioneros en la constitución de Estados modernos, el fundamento de la legitimidad del poder político no era de origen étnico, sino que ella radicaba en la soberanía popular o el contrato social. Este argumento encuentra mayor abono si se considera que lo que se pretendía hacia fines del siglo XVIII, era destronar la legitimidad dinástica de sanción religiosa.

Es decir que, durante este periodo posee mayor importancia la unidad política que las características étnicas de la población organizada en función de aquella, por esto el término nación refiere a una unidad política y se confunde con el término Estado, usándose ambos indistintamente.

Rápidamente se advierte la fragilidad de una unidad política supeditada, aun teóricamente, a la voluntad individual y hacia principios del siglo XIX la pertenencia étnica

---

<sup>16</sup> Cf. Habermas, J., *La inclusión del otro...*, Op.Cit, págs. 87. En definitiva, en los inicios de las revoluciones modernas, de acuerdo con el marco que propone Habermas sólo se trataba de trasladar la posibilidad de la agrupación o pacto de los estamentos feudales a la burguesía propietaria, y sin perjuicio de lo revolucionario de dicho traslado.

<sup>17</sup> Aquí aparece el punto de quiebre, de corte en la noción de nación, tal cual lo referimos al inicio del presente acápite.

<sup>18</sup> En el pensamiento de Foucault la cuestión de la sangre y la raza ocuparán un lugar central en la constitución de los estados modernos en el sentido que la política se articula partir de una guerra de razas. Cf. Foucault, Michel, *Defender la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2000.

será el sustento sobre el que se constituirán las legitimidades políticas, actualmente en crisis.<sup>19</sup> La pertenencia étnica condensada en el principio de las nacionalidades refiere a aquella según la cual el estado existe porque previamente existe una nación en sentido étnico que le da fundamento, por ello el estado no sólo es deseable sino que, además, es natural y necesario a una determinada comunidad que comparte raíces étnicas, históricas y/o culturales, entre otras. De este modo, el estado-nación resulta cuasi-necesario, opacándose sus determinaciones históricas y contingentes.

En este punto, con el surgimiento de la identidad nacional del estado moderno<sup>20</sup>, como lo refirió claramente Žižek, se produce el cierre abierto por el corte, la brecha surgida entre la nación, o identidad étnica, local y la política basada en el pacto social.

En cierto modo, si bien todos los hombres son racionales y libres, el pacto sólo podía ser suscrito por aquellos sujetos que además compartieran determinados caracteres contingentes. Sin embargo, dada la artificialidad del origen común, la delimitación de las fronteras territoriales de los estados y su población terminó dirimiéndose, en la mayoría de los casos, mediante violentos enfrentamientos y sangrientas guerras<sup>21</sup>, ello sin considerar los procesos de limpieza étnica y genocidio a que el nacionalismo dio lugar en los siglos XIX y XX. Lo curioso es que estas guerras lejos de alertar sobre la artificialidad del estado-nación fueron ellas mismas admitidas como necesarias para la construcción de la unidad nacional.

El carácter ideológico<sup>22</sup> de la relación estado y nación operó de manera extraordinaria en este sentido. Tilly destaca como elemento fundante del estado nación moderno, junto a la acumulación y circulación de capital, a la guerra por cuanto, al menos en Europa, los esfuerzos para subordinar a los vecinos y luchar contra rivales lejanos crean las estructuras del estado y a su vez los estados nacionales unen sustanciales organizaciones

---

<sup>19</sup> La crisis que referimos es la del Estado-nación, -o estado monoétnico de dominación en la terminología acuñada por Dussel en Dussel, Enrique, *Hacia una filosofía política crítica*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2001, págs. 224- cual es a su vez la crisis de la nación étnicamente definida como fundamento del Estado.

<sup>20</sup> Téngase en cuenta que, tal como lo refiere Kymlicka, la neutralidad del estado respecto de la identidad cultural constituye una cuestión debatida en el pensamiento liberal. Cf. Kymlicka, Will, *Estados, naciones y culturas*, Córdoba-España, Almuzara, 2004.

<sup>21</sup> Habermas, J., *La inclusión del otro...*, Op. Cit, págs. 92/93.

<sup>22</sup> Aquí, y dadas las referencias del capítulo anterior a la noción de ideología, ha sido utilizada considerando el capitalismo y la estructura del sistema mundial económico organizada en torno del mercado “inter-nacional”. Guiados por Foucault, podríamos sintetizar diciendo que la institución jurídico-política del estado-nación era necesaria para las prácticas político-económicas y sociales de su época.

militares, extractivas, administrativas e incluso productivas en una estructura central relativamente bien coordinada<sup>23</sup>.

Este razonamiento, esta premisa de una comunidad de rasgos comunes como fundamento del moderno estado nación, constituyó, y constituye, una ficción ideológica. Casi ninguno de los llamados estados nacionales conformó en su origen una homogeneidad cultural -en sentido amplio-, lo que es claramente imposible, sino que ya organizado el estado como poder centralizado, se buscó consolidar su legitimidad sobre la idea de que el mismo organiza una comunidad de identidad de base.

De acuerdo a las diversas realidades, Habermas<sup>24</sup> distingue los procesos de los estados del norte y oeste de Europa donde existía la delimitación territorial del futuro estado nación; los estados del centro y este de Europa en los cuales la unificación estatal territorial se llevó a cabo invocando una unidad nacional cultural e histórica preexistente y los estados surgidos del proceso de descolonización de Asia y África luego de la Segunda Guerra Mundial en que los límites territoriales se establecieron de manera absolutamente arbitraria siguiendo los trazados de la administración colonial y donde el recurso por parte de los líderes de la independencia a la pertenencia nacional, habría atendido a la necesidad de dar un marco territorial a la emancipación política de la metrópoli<sup>25</sup>. Cabe agregar que la delimitación territorial de los estados nación en América en gran medida siguió las pautas de administración colonial, sin perjuicio de los profundos enfrentamientos que se han suscitado al respecto en la región.

La idea de una comunidad de base se estructuró de acuerdo a la lógica del hegeliano de concepto universal<sup>26</sup>, necesariamente en función de ciertos elementos particulares.

---

<sup>23</sup> Cf. Tilly, C., *Coerción, capital...*, Op., Cit., págs. 45/47.

<sup>24</sup> Habermas, J., *La inclusión del otro...*, Op.Cit, págs. 81.

<sup>25</sup> En este sentido Franz Fanon insistió en la necesidad de territorializar la noción de negritud, que como tal no propone ningún espacio territorial donde operar la subjetividad política que la misma inaugura, por ello lo nacional en Fanon aparece como el espacio de la política posible. (Esta reflexión surge de lo discutido en el marco del curso “Colonialidad, sujetos y emancipación”, Cursos avanzados CRICyT-CONICET, dictado por el Dr. Alejandro De Oto, abril/mayo 2008).

<sup>26</sup> Para un análisis exhaustivo de la noción de concepto universal concreto hegeliano véase Žižek, Slavoj, *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*, Buenos Aires, Paidós, (1999) 2001 y Žižek, S., *Porque no saben...*, Op. Cit.

## **El poder centralizado del estado nación: claves para su surgimiento**

Los estados europeos en el proceso de consolidación como poderes centralizados, unificados, frente a un orden de poderes descentralizados del feudalismo y las ciudades-estados, pretendieron uniformizar su población súbdita a fin de definir su legitimidad sobre otras bases, y en consonancia con las fases de desarrollo del capitalismo mundial, facilitando, en algunos aspectos, su desarrollo y el posicionamiento dominante de los grupos favorecidos con él<sup>27</sup>.

En el contexto del sistema mundial, existieron Estados más fuertes que otros lo que también estuvo determinado -al igual que en la actualidad- por el lugar estratégico que ocupaba dicho Estado en el sistema mundial, ya que en la consolidación del aparato centralizado del Estado juega un papel determinante el acceso al capital y al crédito<sup>28</sup>. A la vez, el capitalismo habría necesitado de comunidades más abarcativas que las locales/feudales, pero cerradas y diferenciadas entre sí.<sup>29</sup>

Pero por otro lado, es necesario reparar en las razones que hicieron, y hacen aún hoy, necesaria la organización de diversos Estados sin perjuicio que las legitimidades<sup>30</sup> que los sostienen han variado y probablemente seguirán variando<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Se trata ésta de una muy sintética explicación del proceso del surgimiento del estado nación como poder centralizado. De acuerdo con Charles Tilly, por ejemplo, la forma estatal en tanto organización coercitiva con cierta prioridad dentro de un territorio considerable ha adquirido distintas versiones. El estado nación, como una de estas versiones de la forma estatal, presentó a su vez distintas variantes de las cuales terminó imperando mayoritariamente una, la vía de coerción capitalizada. Cf. Tilly, C., *Coerción, capital...*, Op., Cit., págs. 205/206.

<sup>28</sup> Wallerstein, Immanuel., *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el Siglo XVI*, México, SXXI, 1979, págs. 193/202.

<sup>29</sup> Para un análisis del modo en que la política moderna privilegió el espacio social nacional-estatal del derecho ante el local -infraestatal- y el internacional -supraestatal- puede consultarse: Santos, B., *La globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Ed. Unibiblos, 1998.

<sup>30</sup> Foucault en este marco ha desarrollado un sugerente análisis en torno de la constitución de los estados nación, partiendo de la consideración de la política como la guerra continuada por otros medios, véase Foucault, M., *Defender la...*, Op. Cit.

<sup>31</sup> “En efecto, la diferencia fundamental entre el sistema capitalista y todos los anteriores es el imperio de la ley del valor (...) el predominio de la ley del valor capitalista por supuesto no implica la desaparición -pero sí el sometimiento a ella- de elementos precapitalistas: por el contrario, dichos elementos pueden ser perfectamente funcionales, y hasta indispensables, en la zonas periféricas, para la acumulación en el centro según la ley del valor capitalista. (...) Claro está que todo esto requirió un largo periodo de transición (...) que -desde el punto de vista superestructural- incluyó la consolidación y caída de las monarquías absolutas así como la construcción de los Estados nacionales jurídica y políticamente definidos...” en Grüner, E., *El fin de las pequeñas historias*, De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico, Buenos Aires, Paidós, 2002, págs. 185/187.

Evidentemente, existe una profunda relación entre la conformación de estados y la organización de las economías estatales en un sistema de intercambio comercial internacional. Incluso, en el proceso mismo de creación de estados nacionales de administración centralizada, la existencia de ciudades con inserción en economías de alcance internacional determinaba el modo en que debían organizarse las alianzas entre los capitalistas locales y las autoridades nacionales<sup>32</sup>.

En las diferentes etapas de desarrollo del capitalismo se observan ciertas relaciones de intercambio desigual entre las economías de los Estados particulares que poseen características -tales como, niveles de salarios medios nacionales, capital disponible, nivel de industrialización- desiguales, lo que a su vez posibilita la existencia de países centrales, o desarrollados, y países periféricos o subdesarrollados. Es decir, el mismo proceso de desarrollo del capitalismo, tanto en su etapa de acumulación primitiva basada en los tributos y la extracción de riquezas a las colonias<sup>33</sup>, como en las subsiguientes etapas de intercambio comercial de baja industrialización desigual, de intercambio entre países industrializados y productores de materias primas, como la actual economía mundial de transnacionales con sedes fabriles en países periféricos, ha requerido de una organización sobre la base de poderes locales estatales con poder centralizado, y elites gobernantes adaptadas.

Estos estados han ido surgiendo de manera no simultánea y con distintos procesos económico-políticos, pero sí es destacable que obedecen a la organización de un sistema de relaciones económicas de alcance internacional, pero de base estatal<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> “Bajo las condiciones prevalecientes en Europa antes de 1800 aproximadamente, en las regiones donde proliferaban las ciudades era intenso el comercio internacional. Algunas de las ciudades ocupaban puestos centrales en los mercados internacionales, y el capital se concentraba y acumulaba. En semejantes circunstancias, nadie creaba o modificaba un Estado salvo en estrecha colaboración con los capitalistas del lugar.” Cf. Tilly, C., *Coerción, capital...*, Op., Cit., págs. 199.

<sup>33</sup> Téngase en cuenta que en lo que respecta a algunas colonias de Asia, la colonización formal recién se conforma en el siglo XIX y culmina en el siglo XX. Cf. Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit., págs. 161/199.

<sup>34</sup> En este sentido debe tenerse presente que: “Muchos de los economistas, historiadores y sociólogos que han tratado la cuestión de la dependencia incurren en la misma falta: en vez de considerar la relación social internacional y la transferencia de plusvalor entre capitales globales nacionales de diferentes composiciones orgánicas, en el marco de la competencia en el orden mundial, lo hacen a través de las formas particulares o meramente por medio de aspectos fenoménicos secundarios (...) que podría periodizarse la historia de la dependencia (que no es la historia latinoamericana en su conjunto, ni las historias de cada nación por separado), (...) primer momento, que pudiéramos denominar del mercantilismo monetarista y lentamente manufacturero (en los siglos XVI y XVII) por parte del centro, en el que América Latina vive la prehistoria de la dependencia como época de la conquista, extracción de metales preciosos...” Dussel, E., *Hacia un Marx desconocido*, México, Siglo XXI, 1988, págs. 312 y 358. “Esta cuestión previa del desarrollo interno procede evidentemente de la existencia del hecho nacional, que la teoría economicista finge ignorar. El sistema capitalista, si bien ha unificado

Para el desarrollo del capitalismo como sistema mundial de acumulación de riqueza no es deseable que todos los estados sean económicamente equiparables entre sí, pues de ese modo no es posible la apropiación del excedente, sino que deben existir economías estatales, luego denominadas nacionales, con niveles desparejos o desiguales de desarrollo, que permitan la obtención de ganancia mediante el intercambio comercial o la posibilidad de producir a un menor costo. Incluso más, como veremos más adelante, debe tratarse de economías locales pero no comunales en virtud de garantizar determinada escala de mercado interno que garantice a su vez una determinada escala de intercambios internacionales.

Es así que el concepto, la universalidad, del estado-nación moderno constituye un equilibrio temporal precario entre la cosa étnica particular y la función universal del mercado. Por un lado el estado-nación superó las formas locales, orgánicas de identificación tradicional, primaria, y por otro se afirmó como una especie de frontera pseudo-natural de las economías de mercado que separan el comercio interno del internacional.<sup>35</sup>

Benedict Anderson, en un sugerente ensayo, describe cómo los estados nación europeos se constituyeron como un modo de sustituir la religión y los reinos dinásticos, juntamente con los cambios en la aprehensión del tiempo hacia una concepción homogénea y vacía del mismo, posibilitados por la novela y el periódico que proveyeron en gran medida los medios técnicos para la representación de la clase de comunidad que es la nación. Habría habido, además, una vinculación medular con el desarrollo del capitalismo, ya que los primeros nacionalismos que surgen en Europa se encontrarían ligados al capitalismo impreso.<sup>36</sup>

La empresa capitalista inicial habría sido la actividad editorial, que en busca de la ampliación de su mercado, pasó del mercado de los lectores del latín -es decir europeos bilingües-, al mercado más amplio de lectores monolingües de lenguas nativas. Con anterioridad, los libros no se producían en masa, y la lengua utilizada era el latín debido a su consideración de lengua sacra<sup>37</sup> y, por ende, erudita. La necesidad por parte del capitalismo

---

al mundo, lo ha unificado sobre la base de naciones desigualmente desarrolladas” Cf. Amin, Samir, *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*, México, Siglo XXI, 1974, págs. 86.

<sup>35</sup> Cf. Žižek, S., *El espinoso...*, págs. 232/3.

<sup>36</sup> Para el siguiente desarrollo en respecto de la conformación de la identidad nacional en relación al capitalismo impreso se ha considerado especialmente: Anderson, B., *Comunidades ...*, Op. Cit.

<sup>37</sup> Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit., págs. 31/4. Las grandes comunidades religiosas incorporaron concepciones de comunidades inmensas en territorio que se concebían a sí mismas como cósmicamente centrales

impreso de potenciar un mercado de lectores consumidores de libros y periódicos, habría sido el elemento clave que facilitó el surgimiento de comunidades -en realidad bastante pequeñas si se considera la reducida proporción de alfabetizados en aquella época- que podían imaginarse entre sí como un todo unitario en función de leer textos impresos en las mismas lenguas que, a veces, coincidían con las lenguas que ellos hablaban cotidianamente<sup>38</sup>.

Lo que habría hecho posible el surgimiento de la nación, en sentido étnico<sup>39</sup>, es la interacción entre la tecnología de la imprenta, el capitalismo como sistema de relaciones sociales y de producción y la fatalidad de la diversidad lingüística.<sup>40</sup> Esto último es esencial si se considera que no existe posibilidad alguna de unificación lingüística general para la humanidad toda, como así tampoco de unificación de otros rasgos, pero a su vez la lengua, sobre todo la lengua impresa, fue un elemento fácilmente determinable. Por otro lado, cabe considerar la importancia que reviste aun hoy la homogeneidad lingüística en términos de pertenencia nacional.

Desde el otro extremo, debe tenerse en cuenta que, las diversas lenguas existentes en Europa eran muchas más que aquellas que llegaron a constituirse en lenguas vernáculas “impresas”, el capitalismo tuvo que asegurarse mercados relativamente rentables y de considerables dimensiones que permitieran producción estandarizada y en masa, si hubiera atendido en cambio, a la real diversidad lingüística habría conservado proporciones minúsculas.<sup>41</sup>

En Europa, como se ha señalado, los reinos dinásticos eran básicamente multilingües, la uniformidad de la lengua se vio impulsada por el avance de la alfabetización, el comercio, la industria, las comunicaciones, y las burocracias estatales.

Más allá de que el planteo de Anderson pueda no compartirse, diversos autores sostienen hoy la evidencia de que el estado como forma de ejercicio del poder centralizado

---

por medio de una lengua sagrada ligada a un orden ultraterrenal. Pero las lenguas sagradas sólo eran utilizadas por estratos estratégicos de una jerarquía cosmológica cuya cúspide era divina.

<sup>38</sup> El impulso de las lenguas vernáculas por el capitalismo impreso se vio reforzado por tres factores, que a su vez contribuyeron al debilitamiento del latín como lengua sagrada: 1- El cambio en el carácter del latín mismo que se fue volviendo cada vez más una lengua alejada de la vida cotidiana y eclesial; 2- La repercusión de la Reforma Protestante que, a diferencia de la Iglesia Católica, no propagaba el latín como lengua sagrada; 3- La difusión de las lenguas vernáculas como instrumentos de la centralización administrativa -lenguas estatales, no nacionales todavía, como lenguas competidoras del latín-. Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit., págs. 65/68.

<sup>39</sup> Recuérdese se toma aquí en la noción utilizada por Chiaramonte en *Nación y estado...*, Op. Cit.

<sup>40</sup> Cf. Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit., págs. 73.

<sup>41</sup> Cf. Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit., págs. 71.

tendió a una homogeneización de su población, en virtud de que ello fuera necesario para el desarrollo del capitalismo atento la necesidad de la llamada división internacional del trabajo, la formación de mercados para la manufactura masificada y estandarizada, seguridad de las transacciones comerciales que garantiza la unidad de la legislación y del gobierno encargado de su aplicación en determinada escala. De manera similar, la globalización mercantil y legislativa actual está claramente ligada a la necesidad de asegurar los intercambios comerciales de gran escala.

Los grupos propulsores de la consolidación de los estados nacionales habrían sido grupos reducidos de burgueses que expandieron su influencia política a las clases populares a fin de persuadirlos de la necesidad de su integración a un modelo necesario de sociedad surgido en la Revolución Francesa. Este modelo se fundaba en la propiedad privada, la libertad y la igualdad jurídicas.<sup>42</sup> Pues hoy ya no resulta discutible que las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX estuvieron especialmente promovidas por la burguesía, que a su vez contaron con la participación y el apoyo de los sectores populares<sup>43</sup>.

Este concepto de igualdad de cuño rousseauiano, aludía a su vez, a un cierto tipo de poder soberano, la indivisible soberanía derivada de la voluntad general. Pero esta igualdad formal pregonada en términos políticos, ocultaba a su vez las desigualdades en las relaciones de poder.<sup>44</sup>

Estas lenguas “impresas” habrían echado las bases de la conciencia nacional creando campos unificados de intercambio y comunicaciones por debajo del latín y por encima de lenguas vernáculas habladas, dando fijeza a la lengua con la consiguiente percepción de inmutabilidad y antigüedad y creando lenguajes de poder de una clase diferente a la de la administración monárquica. Esto implicó que los grupos en el poder buscaran

---

<sup>42</sup> “...cada universalidad hegemónica tiene que incorporar *por lo menos dos* contenidos particulares: el contenido popular auténtico y la distorsión creada por las relaciones de dominación y explotación” Žižek, S., *El espinoso...*, Op. Cit., págs. 140.

<sup>43</sup> Así Etienne Balibar en “La proposition de l'égaliberté”, septembre 2006, versión desarrollada de la exposición presentada el 27 de noviembre 1989 en el Petit Odéon, en el marco de las "Conférences du Perroquet". <http://ciepfc.rhapsodyk.net/>, consulta marzo de 2008, sostiene: “...la complexité sociale réelle de la Révolution française: le fait que celle-ci, d'emblée, n'est pas, n'est déjà plus une "révolution bourgeoise", mais une révolution faite conjointement par la bourgeoisie et le peuple ou les masses non bourgeoises et a fortiori non capitalistes, dans un constant rapport d'alliance et d'affrontement. Une révolution immédiatement aux prises avec sa propre contestation interne, sans laquelle elle n'existerait même pas, et qui court sans cesse après l'unité de ses contraires.”

<sup>44</sup> Cf. Hespanha, A. M., “La revolución y los mecanismos del poder (1820-1851)” en *Derecho privado y revolución burguesa*, Petit, Carlos (coord.), II Seminario de Historia del Derecho Privado, Gerona, 25-27 de mayo, 1988, Madrid, Marcial Pons, 1990, págs. 26.

legitimar el fundamento del Estado, y de la misma administración, en el principio de las nacionalidades.<sup>45</sup> Por un lado la legitimidad dinástica se hallaba en franca decadencia, por el otro, una serie de factores habían contribuido al surgimiento de una idea de comunidad y solidaridad entre un grupo de la burguesía, la cual tuvo la capacidad de integrar en esa misma “comunidad imaginada” a las clases populares, promoviendo tal integración a fuerza de libertades e igualdades jurídicas impensadas en el antiguo régimen.

La conformación de una cierta comunidad nacional en que convergían burgueses y sectores populares y la decadencia de la legitimidad divina hacía peligrar la estabilidad política de la monarquía aun en el poder, al menos en Europa, tras el proceso restaurador, lo que la da clave del paso rotundo de los Estados hacia la homogeneización de sus súbditos sobre la base de las condiciones lingüísticas del grupo dominante. Siendo, en un primer momento, las monarquías las promotoras de la identidad nacional, a fin de restaurar su legitimidad sobre bases distintas a las del contractualismo invocado por los liberales burgueses<sup>46</sup>.

Aquí aparece el cortocircuito entre el concepto de nación política -unificada sobre la base de libertades individuales- y la invocación de características históricas -la nación en sentido étnico- contingentes comunes, que posibilitó el surgimiento de la identidad nacional y por ende de la legitimidad del poder político moderno.

Incluso, esta conclusión se robustece si se tiene en cuenta la legitimidad de las familias dinásticas europeas en la actualidad, las cuales conservan un lugar privilegiado entre los “símbolos” patrios/nacionales de Inglaterra, España, Portugal, Holanda entre otros.

Este concepto de identidad nacional luego conformaría el fundamento de la legitimidad de los Estados promediando el siglo XIX.

---

<sup>45</sup> Recuérdese que, en términos generales, en la época de la administración monárquica quienes detentan el poder económico-político son la nobleza y el clero, y luego en el periodo de sustitución de la legitimidad dinástico-religiosa, los grupos dominantes son las pequeñas y medianas burguesías que pugnan por su posicionamiento político.

<sup>46</sup> A mediados de siglo XIX se observaba una tendencia entre las monarquías a virar hacia una identificación nacional pretendiendo dar un nuevo traje a la legitimidad dinástica que a esta altura no podía descansar ya sobre la sacralidad putativa y la tradición. Anderson, B., *Comunidades...*, Op. Cit., págs. 126. No sorprende de acuerdo con estas consideraciones que el nacionalismo sea concebido habitualmente como un rasgo contradictorio, y por qué no primitivo, dentro del proceso racional liberador de la modernidad, pues en cierta medida la noción de identidad nacional tiene sus orígenes en la necesidad de la monarquía de reorganizar las bases de la legitimidad del Antiguo Régimen.

Las monarquías restauradas bregaron por una “comunidad imaginada”, sobre las bases de la homogeneidad lingüística facilitada por el capitalismo impreso, la tradición, las condiciones naturales, la historia y la solidaridad comunitaria pre-revolucionaria. En este contexto el romanticismo implicó la revaloración de los ideales aristocráticos y antiliberales, considerando a la nación como organismo que posee un alma que la anima, siendo los individuos los que pertenecen a ella, no a la inversa como sostenían las teorías contractualistas, constituyendo una de las fuerzas que actuaron a favor del tradicionalismo absolutista<sup>47</sup>. Este sesgo, a su vez, permitió una relativa alianza entre las tendencias liberales y monárquicas de manera de lidiar con los sectores populares de los procesos revolucionarios.

El mérito del ensayo de Anderson en este punto fue relacionar el surgimiento del romanticismo con los movimientos de restauración monárquica y el nacionalismo, explicitando<sup>48</sup> el reverso antiliberal de la constitución de los Estados “nacionales”.

La noción política de nación consolidada en la Revolución Francesa, habría virado hacia su sentido étnico pero de implicancia política: el principio de las nacionalidades. Éste de ser el modelo liberal de integración social racional pasó, como fundamento legitimador del poder dinástico, a ser el modelo de comunidad basada en la tradición, la antigüedad, la historia, mediados los contenidos de estas últimas por finalidades claramente ideológicas.

En el principio de las nacionalidades, la igualdad se fundía en la idea de unidad nacional, armónica, no conflictiva y donde las diferencias de clase son subvertidas en la identidad nacional.<sup>49</sup> Esta perspectiva de una comunidad con un origen y destino comunes, en el ámbito de la política en tanto disciplina científica, tiene a Renan entre los teóricos que la han formulado de manera más acabada<sup>50</sup>.

De este modo, si bien basado en la fuerza de la tradición y la historia, este sentido de nación seguía constituyendo una abstracción en tanto que constituía una ficción,

---

<sup>47</sup> Véase Gutiérrez Contreras, F., *Nación, nacionalidad, nacionalismo*, Salvat, Barcelona, 1980.

<sup>48</sup> Esto a pesar del mismo Benedict Anderson quien no tuvo, en principio y/o de modo expreso, motivación para una explicitación en tal dirección.

<sup>49</sup> Recuérdese el concepto rousseauiano de voluntad general.

<sup>50</sup> Esta perspectiva ficcional y sustancialista de la idea de nación que constituye una unidad auto-constituyente se mantiene aún en los enfoques que destacan lo nacional en su vinculación con lo popular. Pues como señala Eduardo Rinesi, aunque de modo acríptico, en estos enfoques lo nacional aparece connotado no ya como una idea distorsiva al servicio de la legitimación del poder del estado, sino en cuanto concepto que designa un sujeto colectivo más “auténtico”, espontáneo, anterior, sepultado. Cf. Rinesi, E., “Nación y Estado en la teoría y en la política” en Vernik, Esteban, (comp.), *Qué es una nación. La pregunta de Renan revisitada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, págs. 172.

incontrastable empíricamente pero altamente efectivo a la hora de fundar la legitimidad del estado como ámbito de un “nosotros”.

Para el surgimiento, hacia el siglo XIX, de las nacionalidades como principios de legitimidad de comunidades políticas organizadas bajo un poder central y con características, presumidamente, homogéneas, contribuyeron de distinta manera -y muchas veces no simultáneamente- los intentos restauradores de las monarquías absolutas, la pérdida de la legitimidad dinástica de origen divino, las ideas contractualistas y liberales, el desarrollo del capitalismo.

La homogeneización cultural de los súbditos de los Estados se habría dado durante el siglo XIX, atendiendo a los factores que se han desarrollado, a su vez el concepto de nación -como entidad unificada- y el concepto igualdad pudieron operar como justificadores y movilizadores de las voluntades en tal sentido.

Este paso por el registro histórico del sentido del concepto de nación nos permite observar los anclajes de la igualdad jurídica como igualdad ante la ley, donde la noción de igualdad abstracta refiere a una concepción armónica, consensualista y no conflictiva de la realidad social. Es justamente, el modo de concebir la noción de igualdad jurídica lo que interesa en torno de la reflexión sobre los movimientos sociales particularistas<sup>51</sup> y sus reivindicaciones de derechos.

### **Los reversos de la identidad nacional y la igualdad**

Resulta paradójico entonces que el contenido de igualdad jurídica, formal se identificó con límites geográficos determinados y rasgos comunes compartidos por los sujetos que habitaban en dichos territorios.

La igualdad jurídica quedó ligada a la identidad nacional, sin que quedaran dudas respecto a que las leyes de los distintos estados nacionales debían dotarse de contenido único para todos sus súbditos con la finalidad de garantizar la igualdad formal, la igualdad ante la ley. La igualdad ante la ley o igualdad jurídica en tanto concepto jurídico implica la existencia de un único cuerpo de leyes para un territorio y población determinados.

---

<sup>51</sup> Con esta expresión nos referimos a los movimientos sociales organizados en torno de una identidad particular a partir de la cual se reivindican derechos de contenido centrados en determinaciones particulares de los sujetos tales como la edad, la sexualidad, la identidad étnica o religiosa.

Se produce aquí un desplazamiento de la igualdad formal, fundada en la razón y la libertad universales, a la identidad sustancial compartida por los miembros de una comunidad. El reverso oculto, constitutivo de la igualdad jurídica formal es la identidad nacional de invocación tradicional, romántica, pre-liberal y entonces pre- revolucionaria<sup>52</sup>, constituyendo el reverso no explícito del principio de la igualdad ante la ley tal cual hoy lo conocemos.

Este principio está allí para garantizar que sea la misma ley la que se aplica a todos los miembros de la comunidad política estado-nación, en tanto que todos son seres racionales y libres, pero la determinación del contenido de dichas leyes, ya no radica en las capacidades, presumiblemente, universales de los sujetos<sup>53</sup> tales como la libertad y racionalidad, sino claramente en rasgos contingentes. La comunidad política estado-nación no pudo fundar su legitimidad política en el carácter racional del tipo de asociación política que proponía sino en la identidad nacional, ésta última constituyó el argumento (i)racional que cerrara la contradicción intrínseca entre universalidad y particularidad.

Es decir que, más allá que la identidad nacional no existiera realmente como antecedente del moderno estado-nación, interesa explicitar que la igualdad jurídica, formal de los estados nacionales, lejos de atender a la realidad -aun cuestionable- de un sujeto universal, racional y libre, descansa sobre las bases del romanticismo, el conservadurismo y la identidad nacional.

Como se ha referido anteriormente, no se trata del simple cuestionamiento a la identidad nacional por su falta de adecuación a la realidad sociológica de las comunidades, sino de evidenciar cómo el concepto universal de la igualdad jurídica formal se estructuró en función de una particularidad, de una diferencia<sup>54</sup>, que constituye a la vez su opuesto: la “identidad nacional”.

La identidad nacional, constituye una diferenciación entre los sujetos cuando estos pertenecen a distintos Estados, y como tal encarna el universal de la igualdad ante la ley. Constituye la excepción al principio de que todos los seres humanos somos iguales ante la ley,

---

<sup>52</sup> El término “revolucionario” se ha utilizado aquí a fin de destacar la relación existente entre revolución y derecho en tanto que se encuentran recíprocamente implicados. Cf. Santos, B., *Crítica de la razón...*, Op. Cit., págs. 208.

<sup>53</sup> Existe un doble ocultamiento por parte de la noción de igualdad jurídica, formal. Por un lado, no sólo que resulta falsa la noción de sujeto universal racional y libre que la crítica deconstruccionista, y también la crítica feminista, se han encargado de poner en evidencia, sino que esa noción, ese principio pudo cobrar vida en la política de los nuevos estados sobre la base de la legitimidad contingente, histórica y de origen en la tradición.

<sup>54</sup> La única diferencia relevante jurídicamente en el estado nación moderno era la diferencia de la nacionalidad, la diferente identidad nacional.

en tanto que un alemán, un boliviano, un argelino no es igual a un francés para ley del estado de Francia<sup>55</sup>. La igualdad jurídica cede frente a la diferencia de la nacionalidad.

La identidad nacional es aquella diferencia que encarna a la igualdad ante la ley, en tanto que posee la capacidad de particularizar al resto de la diferencias. En tanto que todos los sujetos son miembros de la comunidad, poseen la misma identidad nacional, las diferencias de clase, edad, raza, género, aparecen como diferencias, desafiando la integración de la comunidad, desigualando a sus miembros. En este marco la igualdad se evidencia, cobra vida frente a estas diferencias particularizadas.

La relevancia jurídica de esta diferencia, la identidad nacional, sólo se explica en el marco del sistema capitalista mundial en cuanto que el desarrollo de dicho sistema naturalizó la existencia de mercados internos e internacionales, tal como se reseñó precedentemente, es por ello que fue esta diferencia y no otra la que tuvo virtualidad para encarnar el concepto universal de la igualdad jurídica<sup>56</sup>.

La ley no puede imponerse sin más, como tan bien ya nos lo ha explicado y demostrado Foucault, el derecho y sus instituciones requieren de dispositivos de legitimación que aseguren su cumplimiento.

La identidad nacional constituye el fundamento para la legitimidad de la ley imparcial y de su contenido. No sólo somos iguales, siempre lo hemos sido desde el origen de nuestra comunidad, y ese derecho a ser iguales deviene de nuestra naturaleza, del suelo en que morimos y nacemos. La igualdad deviene entonces de una historia y/o naturaleza compartida.

### **Identidad nacional y reivindicaciones identitarias**

Paradójicamente, o no, la identidad nacional, más específicamente el principio de nacionalidad por el cual la legitimidad del ejercicio del poder deviene de la pertenencia identitaria, ha aportado las bases a los reclamos por los derechos al desarrollo de una cultura particular, como es el caso entre otros de los pueblos indígenas. De este modo, de lo que se trata ahora es de establecer los límites en que puede hacerse valer el requisito de la identidad e igualdad jurídica, es decir qué identidades étnicas son merecedoras de autodeterminación.

---

<sup>55</sup> Sin mencionar la relevancia que posee, en la actualidad, la titularidad de nacionalidad de un Estado asiático o africano, para los Estados centrales de Europa y América del Norte.

<sup>56</sup> En este sentido conviene no pasar por alto que la correspondencia entre nación en sentido étnico y estado como organización política, el llamado estado nación constituye una formación política específica surgida en la primera mitad del siglo XIX.

Si la identidad nacional legitima la existencia de un estado y una ley aplicable a quienes comparten ciertos caracteres como lengua, raza, historia, la evidencia de la existencia de otras identidades distinta a la nacional/hegemónica, debe implicar el derecho de autogobernarse y dictarse una ley común para los miembros del grupo identitario. Este constituye, a grandes rasgos, el andamiaje argumentativo de los multiculturalistas liberales respecto de derechos culturales, pero con el problema de tener que decidir qué nacionalismo, o identidad cultural, es bueno y cuál malo, qué grupos tienen derechos a autodeterminarse y cuáles no.

En general, se concluye este devaneo estableciendo a los derechos humanos “universales” como límites a las potestades conferidas a los grupos identitarios, quedando el respeto por las diversas concepciones del bien enmarcadas en una propuesta abstracta de lo bueno que las trasciende: los derechos humanos universales, pero sin dar la batalla a la cuestión fundamental<sup>57</sup>.

Los derechos humanos “universales” continúan ocupando un lugar de privilegio entre las concepciones del bien sin tener que dar cuenta de las condiciones de aparición de su contenido, de las posibilidades y límites de sus proposiciones. Del mismo modo en que ha sucedido históricamente, la cuestión se agota en cierta referencia esencialista de la identidad, tras la cual se opacan las relaciones de poder que estructuran la constitución de la/s identidad/es.

En el caso de las comunidades o colectivos indígenas, esta operación resulta evidente ampliándose, al menos discursivamente en el contenido de las declaraciones de derechos, hasta el límite de la soberanía estatal. Los pueblos indígenas parecen no estar capacitados, al igual que parecían no estarlo, durante el largo periodo de colonización, las colonias de Asia y África, para el autogobierno independiente de la autoridad estatal.

---

<sup>57</sup> En este sentido el reconocido pensador iuspositivista Ernesto Garzón Valdés ha sostenido en una conferencia reciente sobre el tema: “Ni toda experiencia nueva es saludable, ni todas formas de vida son moralmente legítimas. Su legitimidad está directamente vinculada con la medida en que respeten y garanticen, a todos los individuos que la practiquen, la posibilidad de satisfacer sus intereses primarios (...) El catálogo de estas necesidades no es de difícil formulación y vale para todo ser humano. (...) “Este es el límite moralmente insuperable de toda propuesta de ordenamientos jurídicos alternativos. Que esto conduce a una cierta uniformidad, jurídica es obvio, y que ello puede implicar la prohibición de ciertas formas tradicionales de vida también. Pero éste es el precio que hay pagar...” Garzón Valdés, Ernesto, *Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2001, págs. 48/51.

Con todo, la cuestión de la identidad cultural, en este marco, oblitera el potencial crítico y liberador del discurso de la modernidad, cerrándose al estrecho espacio que el mismo habilita, pues los derechos humanos constituyen un horizonte de sentido, más no deben defenderse como los límites interno/externo de un territorio. Un horizonte constituye una proyección de mirada, aquello que se encuentra siempre más allá, que permite el movimiento de avance.

### **Crítica poscolonial y re-semantización de la nación**

La llamada crítica poscolonial -o estudios subalternos- ha puesto en cuestión la universalidad de los macro relatos de la modernidad, entre ellos la “nación”. La teoría poscolonial, y muy especialmente con la aparición de una de sus obras fundamentales, *Orientalismo*<sup>58</sup> de Edward Said, se puso el acento en el modo en que Occidente, la modernidad, el iluminismo, sus relatos y categorías, se consolidaron sobre la idea de barbarismo e inferioridad de su opuesto: Oriente<sup>59</sup>. Estas perspectivas teóricas surgieron vinculadas al post-estructuralismo francés -Foucault, Derrida- y en consecuencia, se concentraron en la existencia de una diversidad cultural e identitaria, la fragmentariedad del sujeto, de la razón, la deconstrucción de todo macro relato, pero de una deconstrucción de los textos realizada “desde dentro”, desde el punto de vista del subalterno. La mayor parte de estos trabajos estuvieron focalizados en la denominada cultura popular<sup>60</sup> de los nacientes estados surgidos de la descolonización de Asia y África.

Particularmente, la teoría poscolonial se ocupó de una fuerte crítica epistemológica, a partir de los desarrollos de Foucault, se propuso poner en evidencia los vínculos entre las prácticas coloniales occidentales y la producción de conocimiento científico al interior de las ciencias sociales. En este sentido contribuyó al desmonte de categorías abstractas, universales, aplicables a todos los seres humanos, en tanto que tendió a elucidar los procesos sociales por

---

<sup>58</sup> Said, Edward, *Orientalismo*, Madrid, Libertarias 1, 1990.

<sup>59</sup> Para una perspectiva diversa debe tenerse en cuenta la interpretación de Frantz Fanon quien sostiene que Europa y el hombre blanco occidental no necesitó del negro oriental-africano para constituir su identidad, De Oto, Alejandro José, *Frantz Fanon: política y poética del sujeto poscolonial*, México, Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, 2003.

<sup>60</sup> El término cultura popular resultó, y resulta aun hoy, problemático dentro del campo de los estudios culturales. Para un panorama de este debate véase Beverly, John, “Sobre la situación actual de los Estudios Culturales” en *Asedios a la heterogeneidad cultural. Libro de homenaje a Antonio Cornejo Polar*, Editores J. A. Mazzotti y Juan Cevallos, Pittsburg, Asociación Internacional de Peruanistas, 1996, págs. 460.

los cuales tales ficciones pudieron constituirse, y la estrecha vinculación entre los derechos humanos universales y la particularidad occidental fundadora de ellos.

Se ha referido la importancia de la teoría de la crítica poscolonial, en la relación al carácter universal de los derechos humanos, dado que los debates más intensos en materia de diversidad/universalidad de los derechos fundamentales se están presentando en relación, o frente a, Oriente<sup>61</sup>.

Sin embargo, es conveniente tener en cuenta lo que Mignolo, al igual que otros intelectuales latinoamericanos, a destacado en relación a que, en tanto procedentes de tres *locis* diferenciales: la crítica posmoderna ubicada en Europa y Estados Unidos, la crítica poscolonial, cuyos portavoces son los intelectuales hindúes y árabes, cuyos países libraron sus gestas emancipatorias en la segunda mitad del siglo XX, y, finalmente, la crítica postoccidental, cuya referencia es América Latina, han contribuido de una manera decisiva a la expansión y predominio de un tipo de teoría que, bajo el signo de la disolución de fronteras y la proclamación de nomadismo, no hace sino expandir las modalidades de producción, conceptos y debates de la academia norteamericana<sup>62</sup>. Es claro que la crítica poscolonial no escapa a las contradicciones y ambivalencias de todo discurso originado en la relación dominado/dominador.

Los estudios poscoloniales o subalternos surgen a partir de una revisión crítica de la historiografía de la India que implicase el reconocimiento de la centralidad de los grupos subordinados -protagonistas legítimos pero desheredados- en la hechura del pasado, y con ello corrigiera el desequilibrio elitista de gran parte de lo que se escribió al respecto.

---

<sup>61</sup> El planteo de la multiculturalidad, en los países centrales, aparece especialmente ligado a las tradiciones éticas y religiosas de Oriente, especialmente en la agenda actual en virtud de la gran cantidad de inmigrantes orientales en Europa y Estados Unidos. En relación a América Latina, la crítica poscolonial se ha difundido, si bien últimamente se ha dado todo un proceso de desencantamiento de las posibilidades epistemológicas de la misma, para nuestros países. Para un análisis crítico de la teoría poscolonial puede verse también: Fernández Nadal, E., “Espejismos globalizadores en el debate latinoamericano en torno a la “teoría poscolonial”” en *Anuario de teologías contextuales*, Frankfurt, 2001, págs. 103/124, Grüner, Eduardo, *El fin de las pequeñas historias. De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*, Buenos Aires, Paidós, [2002] 2005, Bravo, Víctor, “¿Poscoloniales, Nosotros? Límites y Posibilidades de las Teorías Poscoloniales” en *Terrores de fin de milenio*, Mérida, Venezuela, Ediciones El libro de arena, 1999 y Lander, Edgardo, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.

<sup>62</sup> Cf. Ciriza, Alejandra, “Notas sobre los límites de la importación teórica. A propósito de Judith Butler” en *El rodaballo. Revista de política y cultura*, Buenos Aires, Año X, N° 15, invierno 2004, págs. 57/61.

En este marco la crítica poscolonial pone en marcha un movimiento doble: una crítica del gobierno colonial (y su historiografía imperial y postimperial), y una interrogación del nacionalismo de la clase media (y su biografía nacionalista e izquierdo-nacionalista).

A partir de los análisis de los movimientos anticolonialistas e iniciativas contra-colonialistas de los grupos subordinados -y de la relación de estos esfuerzos discursivos y de prácticas- con el/os nacionalismo/s de la clase media- han surgido críticas teóricas más amplias del Estado, la nación y la modernidad, cuestionando el carácter de “dato” del Estado y la nación, poniendo en primer plano formas plurales de imaginar el, o los, Estados y la, o las, naciones.<sup>63</sup>

Sin embargo, algunos autores reivindican, en cierta medida y a pesar de sus diversas perspectivas<sup>64</sup>, la existencia de un nacionalismo como idea fuerza de los movimientos anticoloniales de liberación nacional de Asia y África. El nacionalismo, en los movimientos de liberación nacional, habría buscado demostrar la falsedad de la pretensión colonial respecto del atraso del colonizado y su incapacidad o inmadurez para gobernarse a sí mismos en la condiciones del mundo moderno. Este nacionalismo afirmó que la nación atrasada podía modernizarse a sí misma manteniendo su identidad cultural. De este modo produjo un discurso en el cual, incluso al desafiar la pretensión colonial de dominación política, aceptó las mismas premisas argumentativas de la modernidad sobre las cuales la dominación colonial se basaba<sup>65</sup>.

La idea moderna de nación, a la vez, ha sido puesta en cuestión por sus determinaciones excluyentes. Como noción estática, incompleta, de referencia a un pasado compartido, pasado fundado sobre unas bases imaginadas y seleccionadas arbitrariamente<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Cf. Saurabh, Dube, “Introducción”, *Pasados poscoloniales*, México, Colegio de México, 1999.

<sup>64</sup> Es decir, se apunta a una lectura del fenómeno nacional no líneal, en el sentido de reconoce que a pesar de sus exclusiones y tendencia centralista y homogeneizadora, de todos modos ha cumplido algún propósito estratégico no desechable, así, por ejemplo, Parekh, Bhikhu, "El etnocentrismo del discurso nacionalista" en Fernandez Bravo, Alvaro, *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial, 2003, págs. 119/120. En otro sentido Spivak, Gayatri, plantea la cuestión del esencialismo estratégico en relación a los trabajos de los estudios de la subalternidad, lo que les permite un uso de la fuerza crítica del anti-humanismo y a su vez compartir su paradoja constitutiva: la irreductibilidad del momento esencializador, objeto de su crítica.

<sup>65</sup> Chatterjee, Partha, "El nacionalismo como problema en la historia de la ideas políticas", en Fernandez Bravo, A., A., *La invención de la...*, Op. Cit., págs. 164.

<sup>66</sup> Lo que interesa especialmente a la crítica poscolonial es re-pensar el concepto de nación, que si bien en algún sentido pudo ser estratégico en los movimientos de liberación de las colonias de Asia y África posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el mismo compartía las limitaciones del discurso al cual desafiaba.

En este marco de revisión de la nación y de acuerdo con nuestra indagación, resulta destacable el planteo teórico de Bhabha en relación a la posibilidad disruptiva que abre el proceso de lectura, interpretación o apropiación, imitación en el contexto colonial, a través del cual se pone en riesgo el propio discurso colonizador y se habilita un espacio de subjetivación para el colonizado, en tanto que “otro”, todo lo cual puede resultar a la hora de reflexionar respecto de grupos sociales que disputan el espacio hegemónico a la identidad nacional, aun cuando no se trate de relaciones de colonialismo.

De acuerdo con su propuesta teórica en la noción de mimesis, o mimetismo, habita la posibilidad misma de dislocamiento, del desplazamiento que inaugura la ruptura.

En la demanda civilizatoria opera la ambivalencia del discurso como amenaza a la pureza e identidad del colonizador. La mimesis es ambivalente en cuanto siempre es “casi lo mismo, pero no exactamente”<sup>67</sup>, pues tanto la posibilidad de una copia exacta como no exacta amenazan la estabilidad del discurso dominante.

Lo que comparte el discurso colonizador y la apropiación, que de este discurso hace el colonizado, es un proceso discursivo por el cual el exceso o deslizamiento producido por la ambivalencia del mimetismo (casi lo mismo, pero no exactamente) no se limita a efectuar una ruptura del discurso, sino que se transforma en una incertidumbre que fija al sujeto colonial como una presencia parcial. El mimetismo es a la vez parecido y amenaza<sup>68</sup>.

La propuesta<sup>69</sup> en este punto no es plantear la cuestión en términos revolucionarios. La operación que emerge no es la toma del poder o la construcción de una autoridad absoluta en contra del discurso colonial, de signo opuesto, sino más bien una “distorsión” del supuesto texto original, siendo este el momento de constitución de la hibridación. Hibridación en el pensamiento de Bhabha no alude a una unión a partir de elementos múltiples, y/o diferentes, sino al gesto mismo de dislocamiento producidos a partir de una apropiación diferente, o mala apropiación del discurso dominante, colonizador. Cuando los nativos toman en sus manos el deseo de reformar la mente metropolitana, el resultado de su lectura del texto colonial es siempre paródico. Ellos escriben un texto que no es una copia sino una cosa distinta en sí

---

<sup>67</sup> Bhabha, Homi K., “El mimetismo y el hombre” en Bhabha, H., *El lugar de la cultura*, Buenos Aires, Manantial, 2002, págs. 112.

<sup>68</sup> Bhabha, H., “El mimetismo y...”, Op. Cit., págs. 112/3.

<sup>69</sup> En “Compromiso con la teoría”, *El lugar de la cultura...*, Op. Cit., págs. 39, Bhabha se pregunta ¿El único camino que nos queda para salir de ese dualismo es la oposicionalidad implacable o la invención de un contramito originario de pureza radical?

misma donde los “errores” de lectura exponen las incongruencias del texto colonial y desautorizan su calidad de presencia<sup>70</sup>.

De acuerdo con Bhabha cuando creamos polaridades homogeneizamos ambas experiencias: la resistencia y la dominación, de lo que se trata es de destacar que ninguna de ellas, ni la resistencia y ni la dominación, constituye un acto puro, sino que se encuentran implicados en un conjunto de prácticas particulares que hacen de ellas resistencia y dominación.<sup>71</sup>

La nación, entonces, cobra sentido en el discurso poscolonial como espacio inestable de enunciación de un pasado, presente y un futuro contingentes, nunca cerrados. Tanto la lectura restrictiva de la nación como aparato ideológico del poder estatal o como expresión emergente o incipiente del sentimiento nacional-popular, constituyen aproximaciones valiosas en la medida que, desde allí, ciertos componentes alternativos de los pueblos y capacidades analíticas oposicionales pueden emerger.<sup>72</sup>

Mimetismo e hibridación constituyen ese “ni uno ni lo otro” de la situación poscolonial que permite mantener un espacio abierto de significación social donde puedan emerger prácticas emancipatorias. Pues el mimetismo no se limita a destruir la autoridad del discurso copiado, ya no-original, sino que el mismo proceso de fijación de lo colonial, del Otro, como forma de conocimiento plantea la cuestión de la autoridad de las representaciones coloniales.<sup>73</sup>

Mimetismo, de acuerdo con los desarrollos de Bhabha que brevemente se han referido, implica el proceso paradójal de alusión/elusión que tan bien caracteriza al discurso ético, político y jurídico de la modernidad, materializado en las declaraciones de derechos universales, y especialmente en el principio de igualdad jurídica.

En cierta medida, esta referencia a las nociones de mimetismo e hibridación que desarrolla Bhabha, permiten retomar la cuestión de la inclusión/exclusión que desarrollan Žižek y Ranciére en torno de la relación universalidad/praticualirdad y excluido/incluido.

La mala interpretación, en este caso pero que bien puede trasladarse a los casos de resignificación conceptual o interpretación legislativa, no se encuentra, a la vez, ni dentro ni

---

<sup>70</sup> De Oto, Alejandro, *Frantz Fanon: política...*, Op. Cit.

<sup>71</sup> Fernando Bravo, A. y Garramuño, F., “Entrevista con Homi Bhabha” en *La invención de la nación...*, Op. Cit., págs. 226.

<sup>72</sup> Bhabha, H., “Narrando la nación” en *La invención de la nación...*, Op. Cit., págs. 214.

<sup>73</sup> Bhabha, H., “El mimetismo y...”, Op. Cit., págs. 117.

fuera del campo de sentido. Justamente lo que produce es una redefinición de dicho campo y quienes pueden reorganizar el campo devienen, en términos de Rancière en ese acto y momentáneamente, sujetos de transformación.

Lo relevante de estos desarrollos es que habilitan un replanteo de dinámicas contradictorias que involucran la emancipación y la regulación, como es el caso de los derechos humanos, de modo de evitar, por un lado la fácil y tentadora perspectiva teórica que a riesgo de perder los derechos fundamentales los cosifica como entidades sacras, que finalmente nada pueden ofrecer a la emancipación en sí mismos; por otro lado, la crítica devastadora que los denuncia por su carácter meramente regulador.

Hemos considerado importante el desarrollo de algunos aspectos críticos del concepto de nación de manera de presentar una articulación de las nociones de universalidad, igualdad y nación en tanto entendemos que se encuentran altamente implicadas en las formaciones político-económicas actuales, y en gran medida determinan el modo en que las reivindicaciones por la diferencia se llevan, o pueden llevarse, a cabo. Desentrañar y explicitar estas articulaciones y vinculaciones lógico- teóricas resulta fundamental a fin de repensar los (nuevos) derechos humanos a la diferencia en vistas a una transformación social emancipatoria.

### **A modo de conclusión: qué hacer con la categoría nación?**

A primera vista, y teniendo en cuenta los desarrollos de la primera mitad de nuestro trabajo, uno puede pensar que la categoría político-jurídica de nación debe desterrarse del andamiaje de categorías que habiliten reflexiones en torno de una transformación social emancipatoria para los colectivos excluidos y empobrecidos.

Como hemos señalado, la noción de nación –como toda categoría jurídica- resulta de un proceso de producción de sentido articulado a partir de determinaciones económicas, políticas, sociales, culturales, y en gran medida se encuentra anclado en su lógicas de dominación/exclusión.

Concretamente, la categoría de nación en el sentido que hoy la conocemos como principio de la nacionalidad, resulta de la articulación del desarrollo capitalista, las

revoluciones modernas del siglo XVIII, los procesos restauradores monárquicos y el romanticismo.

De todos modos, las categorías político-jurídicas no pueden ser pensadas como meros constructos ideológicos -en el sentido peyorativo de su acepción- alienados de sus contextos de producción y circulación.

En este sentido, lo referido respecto de la crítica poscolonial, y especialmente el pensamiento de Bhabha permite repensar la nación desde una perspectiva que no cierra su potencial emancipatorio, y a la vez resulta habilitadora en el contexto de globalización cultural, económica y política actual.

Esta perspectiva no supone la defensa acrítica de la categoría de nación, sino que sitúa una posibilidad de dislocamiento en la situación de incluido a la vez que excluido, que de acuerdo con Bhabha caracteriza a la situación del colonizado, pero que bien puede servir para reflexionar sobre la situación de otros colectivos, como nos interesa en nuestro caso: los pueblos indígenas y los refugiados.

## **Bibliografía**

- Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión de los nacionalismos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Amin, Samir, *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*, México, Siglo XXI, 1974
- Amin, Samir, *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Balibar, Etienne, “La proposition de l'égaliberté”, septembre 2006, versión desarrollada de la exposición presentada el 27 de noviembre 1989 en el Petit Odéon, en el marco de las "Conférences du Perroquet". <http://ciepfc.rhapsodyk.net/>, consulta marzo de 2008.
- Bhabha, Homi K., *El lugar de la cultura*, Buenos Aires, Manantial, 2002.
- Chiaramonte, José Carlos, *Nación y estado en Ibero América. El lenguaje político en tiempos de la independencia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2004.
- De Oto, Alejandro José, (2003), *Frantz Fanon: política y poética del sujeto poscolonial*, Colección CEAA Brasil, México: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y Africa.
- Douzinas, Costas, *El fin de los derechos humanos*, Bogotá, Legis, 2008.
- Dussel, Enrique, *Hacia un Marx desconocido*, México, Siglo XXI, 1988.
- Dussel, Enrique, *Hacia una filosofía política crítica*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2001.
- Fernandez Bravo, Álvaro, *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial, 2003.
- Fernández Nadal, E., “Espejismos globalizadores en el debate latinoamericano en torno a la “teoría poscolonial”” en *Anuario de teologías contextuales*, Frankfurt, 2001, págs. 103/124.
- Foucault, Michel, *Defender la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Garzón Valdéz, Ernesto, *Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2001.
- Grüner, Eduardo, *El fin de las pequeñas historias. De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

- Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*. Estudios de teoría política, Barcelona, Paidós, (1996) 1999.
- Kymlicka, Will, *Estados, naciones y culturas*, Córdoba-España, Almuzara, 2004.
- Lander, Edgardo, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Rancière, Jacques, *El desacuerdo*. Política y filosofía, Buenos Aires, Nueva Visión, 2007. (La méésentente. Politique et philosophie, Paris, Ed. Galilée, 1995).
- Santos, Boaventura de Souza, *La Globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Ed. Unibiblos, 1998.
- Santos, Boaventura de Souza, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Madrid, Desclée de Brouwer. (2000) 2003b,
- Tilly, Charles, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Buenos Aires, Alianza, 1993.
- Vernik, Esteban, *Qué es una nación. La pregunta de Renan revisitada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.
- Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*, Ediciones Cátedra, España, 2000.
- Žižek, Slavoj (comp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, (1994) 2003.
- Žižek, Slavoj (comp.), *Porque no saben lo que hacen. El goce como factor político*, Buenos Aires, Paidós, (1996) 2006.
- Žižek, Slavoj (comp.), *El espinoso sujeto*. El centro ausente de la ontología política, Buenos Aires, Paidós, (1999) 2001.

## UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS

Pablo G. Salinas

La conformación del paradigma actual de los derechos humanos responde como bien enseña Norberto Bobbio<sup>1</sup> a un proceso histórico y los derechos humanos se van conformando en un sistema a partir de años de luchas, de sangre derramada y de conquistas logradas luego de profundos cambios sociales, donde distintos sistemas jurídicos europeos transformados por revoluciones sociales y principios humanistas fueron acuñando un límite al poder estatal, de eso se trata y se trató siempre en cuanto a los derechos humanos, de los límites al poder estatal.

No existen rupturas ni tampoco conejos que salen de la galera, se trata de procesos históricos, de continuidades jurídicas *“existió un fuerte aporte por parte de la tradición indiana colonial en la construcción del modelo actual de defensa de los derechos humanos en los siglos XIX y XX, en efecto, podemos mencionar los decretos de Alfonso IX en las Cortes de León de 1188; los fueros de las Cortes de Aragón, durante el reinado de Pedro IV y sus sucesores; las leyes de indias tras el descubrimiento de América y otras de alcance semejante. Otro importante avance fue la Constitución de Cádiz de 1812 que tuvo notable influencia.”*<sup>2</sup>

Así también podemos indicar como instrumentos que plasman en avance de los derechos humanos a la Carta Magna Inglesa de 1215 y en los siglos XVI a XVIII tenemos el Bill of Rights, de 1689 de la revolución inglesa, la declaración del buen pueblo de Virginia de 1776, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la revolución francesa de 1789.

Son muchas las manifestaciones jurídicas de límites al poder del estado que se constituyen en paradigmas de derechos humanos pero también es importante que se logre definir los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Bobbio Norberto. *Presente y Porvenir de los Derechos Humanos*. En Anuario de los Derechos Humanos N° 1, enero de 1981, Madrid.

<sup>2</sup> Salinas Pablo, *Continuidades En Derechos Humanos En El Derecho De La Época Colonial Y El Del Siglo Xix Y Xx*. Página de [www.pensamientopenal.com.ar](http://www.pensamientopenal.com.ar)

Existen muchas definiciones que se pueden dar sobre el término derechos humanos pero podemos hacer una descripción de al menos cuatro de ellas que nos pueden resultar útiles para el presente trabajo.

Dichas definiciones pueden ayudar a entender por que los derechos humanos se encuentran por encima de los estados, pueden a su vez guiar la investigación a los efectos de contribuir al proyecto y a alcanzar elementos para comprender su influencia sobre los estados.

Perez Luño los define como *“un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”*.<sup>74</sup>

Massini Correas dice que *“se presentan como derechos subjetivos que tienen su título –o fundamento, o justificación- en las notas esenciales del modo de ser del hombre- en lo que podríamos llamar la “hominidad”- o en alguna de sus dimensiones perfectivas próximas, y que –además- se poseen, lo establezca o no la legislación positiva y aún en contra de ella”*.<sup>75</sup>

Sanchez Padilla indica que son el *“conjunto de facultades que corresponden a todos los seres humanos como consecuencia de su innata dignidad, destinadas a permitirles el logro de sus fines y aspiraciones en armonía con los de otras personas y que deben ser reconocidos y amparados por los ordenamientos jurídicos de cada Estado”*.<sup>76</sup>

Finalmente Wlasic dice que define a los Derechos Humanos como aquellos que protegen la dignidad de la persona humana y sus valores derivados libertad e igualdad, a través de la efectiva y plena satisfacción de sus necesidades , tanto físicas, psíquicas como morales y que derivan en características y principios propios, de carácter general y normas jurídicas básicas de protección.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> PEREZ LUÑO, Antonio: *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Tecno. Madrid, 1995 -5ª edición-, pág. 48. Esta definición es compartida también por Edwin Patricio SÁNCHEZ PADILLA: *Protección internacional de los derechos humanos*. PNUD. Quito, 2001, pg. 5.-

<sup>75</sup> MASSINI CORREAS Carlos: *Filosofía del derecho. El derecho y los derechos humanos*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1994, pg. 88.-

<sup>76</sup> PADILLA, Miguel: *Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995, Tomo 1, pg, 39.-

<sup>77</sup> WLASIC JUAN C, *Manual Crítico de Derechos Humanos*. LA LEY. Buenos Aires. 2006. Pág. 30.

Para Norberto Bobbio<sup>78</sup> el grave problema de los derechos humanos no es su fundamento sino su protección y para conseguirla debe existir un derecho supra nacional o internacional de los derechos humanos que sea mas fuerte que el poder de los Estados puesto que los Estados son los principales violadores de los derechos humanos y si no existe un sistema supra estatal no existe pues vigencia plena de los mismos.

Se puede ver claramente con la Corte Penal Internacional que por la negativa de Estados Unidos no ha tenido vigencia y los genocidios y guerras preventivas han sido moneda corriente en estos años, podemos citar la invasión a Irak o a Afganistan sin apoyo de las Naciones Unidas y con mentiras luego hechas públicas, verdaderas guerras de agresión que de haber funcionado la Corte Penal Internacional hubieran llevado a Bush, Condoleza, Cheney y demás funcionarios a inaugurar tales tribunales, aunque todavía es posible pensar que Tony Blair sea llevado a esta Corte.

Bobbio funda los derechos humanos en el la unanimidad conseguida con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pensamos junto con Maria Guadalupe Otero y Fernando Coronado Franco<sup>79</sup> que Norberto Bobbio parte de que el derecho legislado es un punto de partida para el análisis de lo jurídico, pero que ese derecho está formado por un sistema de principios que sirven tanto para criticar la ley positiva como para interpretarla, y esos principios son los derechos humanos. Son un acontecimiento histórico incorporado a la cultura ética de Occidente y forman parte del proyecto de la modernidad, que se manifestó en las declaraciones históricas que desembocan en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales que se han derivado de ésta, como los pactos y múltiples declaraciones y convenciones.

La de Bobbio es una fundamentación de los de los derechos humanos historicista crítica, compartimos esa fundamentación y compartimos la necesidad de proteger los derechos humanos que hace que se encuentren por encima de los Estados y de las Naciones.

---

<sup>78</sup> Bobbio Norberto. Presente y Porvenir de los Derechos Humanos. En Anuario de los Derechos Humanos N° 1, enero de 1981, Madrid. Pág. 16

<sup>79</sup> Maria Guadalupe Otero y Fernando Coronado Franco "La luz de los derechos humanos" o "perlititas para abrir boca" (Documento para el debate presentado en el *Simpósium de Educación y Cátedra Paulo Freire "Educar para construir el sueño"*, realizado en febrero de 2000 en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). México. Presidenta \ secretario ejecutivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ).

Nuestro Constitucionalista Bidart Campos en su trabajo titulado *La Ciencia del Derecho Durante el Siglo XX*, comienza con el panorama de los Derechos Humanos a fin de siglo y sostiene que *“el aterrizaje de los derechos humanos en el derecho constitucional no es originario del siglo XX, por que nos llegó con el primer constitucionalismo –el clásico- a fines del siglo XVIII. No se los denominaba derechos humanos, pero desde las nominaciones de derechos individuales o derechos públicos subjetivos dejaron la enseñanza de que eran propios de la persona humana y oponibles frente al Estado”*.<sup>80</sup>

Estas palabras del maestro constitucionalista nos sirven para tomar la dimensión de los derechos humanos frente al poder estatal, dimensión que se ha ido ampliando con el correr de los años y se han logrado muchísimos avances del derecho internacional de los derechos humanos frente al poder estatal y nacional.

Bidart Campos indica que *“se opera una ventajosa simetría: la pirámide del derecho interno y la pirámide del derecho internacional elevan los derechos humanos a la cima de sus respectivos vértices”*<sup>81</sup> por lo que los derechos humanos ponen un freno al poder estatal desde los dos derechos desde el interno y desde el internacional.

Esta aseveración del constitucionalista Bidart Campos puede ayudar a comprender la importancia de los derechos humanos como vértice de los sistemas jurídicos y como una limitación a los Estados.

Pablo Ramella sostiene y creo que tiene la razón que *“estos derechos no son atribuidos, pues, al individuo por el Estado, sino que derivan de la ley natural...”*

Continúa diciendo *“cuando se habla de los derechos humanos no podemos referirnos a una abstracción, sino que hay que situar al hombre en su ámbito social y reconocerle todos aquellos derechos sin los cuales no podría desarrollar su personalidad. De nada valdría admitir teóricamente su libertad de pensamiento si las condiciones económicas en que vive lo sumen en el agotamiento físico”*<sup>82</sup>

Esta claro que los derechos humanos no son una abstracción y también esta más que claro que se vienen transformando en un serio límite al poder del Estado.

---

<sup>80</sup> German J. Bidart Campos. *La Ciencia del Derecho Durante el Siglo XX*. Bs.As. Pág. 96.

<sup>81</sup> German J. Bidart. Campos. Op. Cit. Pág.99.

<sup>82</sup> Ramella, Pablo. “Los Derechos Humanos”. Editorial Depalma. Bs.As. 1980 Pág.17/18.

Los derechos humanos limitan la soberanía de los Estados a favor de los individuos, lo hacen, ya que independientemente de las normas de cada Estado hoy más que nunca está claro que somos una comunidad internacional.

Toman otra vez vigencia las palabras del maestro Pablo A. Ramella, que desde 1980 viene diciendo que los derechos esenciales no pueden limitarse a las fronteras territoriales y el límite jurídico de los estados.

Luego de la Segunda Guerra Mundial y el fenómeno del Nazismo quedó claro que una ley de un Estado puede ser totalmente violatoria de los derechos humanos como lo fueron las leyes del Estado Alemán Nazi.

Luego tuvimos un auge del positivismo que no cesa pero que en pleno 2009 y ante los crímenes ocurridos en Irak los atentados a las Torres Gemelas en Estados Unidos le ha dado fuerza a la posición de defensa de derechos humanos por encima de las pirámides jurídicas de los Estados.

También han cobrado relevancia los mecanismos regionales de control de los derechos humanos, Argentina ha modificado en 1994 la Constitución Nacional otorgando a los mecanismos regionales de control un poder superior al Estado Argentino, esto es así en tanto Argentina reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica y se somete a sus decisiones inapelables.

Es así desde que el propio Estados Unidos tiene el contralor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos órgano principal de la O.E.A. Organización de Estados Americanos que le hizo una visita a Guantánamo y determinó entre otras cosas el cierre de esa cárcel.

Lo que sucede es que se abre una brecha para que al ser insuficiente el derecho interno se encuentra una autoridad más alta que es en este caso el sistema regional americano compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica.

La Comisión tiene una competencia más amplia ya que comprende a todos los Estados miembros de la OEA y la Corte a aquellos que reconocen expresamente su competencia.

## **La dignidad de la Persona humana y la soberanía del Estado**

Según el Profesor Diego Lavado “A partir de la segunda mitad del Siglo XX, con la irrupción de instrumentos sobre derechos humanos, inicialmente declaraciones y luego tratados o convenciones, se ha generando una significativa transformación del derecho público. Tanto es así que, teniendo en cuenta las particularidades del objeto de que se ocupa, algunos autores ya señalan como categoría especial dentro de esta rama del derecho, al derecho internacional de los derechos humanos.”<sup>83</sup>

*A partir de allí los tratados comenzaron a limitar la soberanía de los Estados, quienes podrán hacer todo aquello que no le esté prohibido por las leyes internacionales, al igual que las normas de derecho constitucional limitan la soberanía del individuo.*<sup>84</sup>

*Si bien este principio no es de exclusiva aplicación en el campo de los derechos y garantías individuales, ya que abarca a todo tipo de relaciones, es en el campo de los derechos humanos donde se ha desarrollado especialmente esa tendencia limitadora a la autonomía estatal, en los últimos años.”*<sup>85</sup>

Tal así son las cosas que esto a producido que por medio de los protocolos, las declaraciones y los tratados se ha generado un plexo de leyes superiores que establecen garantías y mecanismos de contralor que consisten en organismos internacionales que se sitúan frente al poder del Estado, lo que significa en síntesis el cambio de paradigma por un paradigma distinto, salimos de la concepción ilimitada del poder estatal para pasar a una concepción limitada y hasta auditada de las facultades del estas.

En efecto, al suscribir la Argentina el Pacto de San José de Costa Rica y reconocer la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica por sobre nuestra república se renuncia en forma definitiva a un poder estatal absoluto puesto que la Corte Interamericana se sitúa por encima de la Corte de Justicia local y transforma al sistema judicial en un sistema monista cuyo vértice es y será la Corte Interamericana de Derechos Humanos es decir un órgano supra-nacional.

La dignidad humana se debe encontrar por encima de los estados y cada día comprendemos más que somos parte de una aldea global de una sola comunidad unida por lazos indisolubles que por supuesto debe respetar las culturas particulares.

---

<sup>83</sup> Así lo hace, entre otros, Juan Carlos HITTER. Derecho internacional de los derechos humanos. Ediar. Buenos Aires, 1991. T. I y II.-

<sup>84</sup> VARGAS CARREÑO, Edmundo: Introducción al derecho internacional. Juricentro. San José, 1992. pgs. 229/232.-

<sup>85</sup> LAVADO DIEGO JORGE, *Lecciones de Derechos Humanos. Mendoza.* 2004. Pág. 15.

Hay crímenes que por lo tanto no ofenden solo a un país determinado sino que ofenden a la comunidad internacional como los crímenes contra la humanidad y por lo tanto ponen en peligro a la humanidad en su conjunto y no puede dejarse su represión y castigo en manos de un estado determinado ya que esto significaría lisa y llanamente promover su ejecución.

El derecho internacional de los *derechos humanos* cuyas facultades “*se encuentran condicionadas a la previa aceptación por el Estado concernido de la competencia del órgano internacional contemplado por el tratado en cuestión. A pesar de ello cabe constatar un fortalecimiento de este sector del derecho internacional. De un lado, por la progresiva aceptación de tales técnicas por los Estados. De otro, por los avances producidos en materia de la responsabilidad penal individual de la persona, con independencia de que ésta haya cometido las violaciones de los derechos humanos en el ejercicio o no de funciones públicas.*”<sup>86</sup>

Entonces cada vez que los estados aceptan la competencia de organismos de control ya sea integrantes del tratado o a través de protocolos facultativos, como sucede en Argentina con el Protocolo Facultativo para Prevenir la Tortura donde la Argentina reconoce un mecanismo de control interno y se compromete a llevarlo adelante, se van aceptando límites a la soberanía del Estado.

De esta forma se llega a comprender que “*existen derechos fundamentales que el hombre posee por el mero hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad, derechos que le son inherentes y que lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados. La idea que acabamos de transcribir, como es de sobra conocido, presenta antecedentes muy remotos, entre los que no es inapropiado recordar al juez Coke, que en el conocido Bonham’ s Case (1610) se pronunció a favor de la primacía de un derecho común que no podía ser conculcado por normas que aprobara el parlamento*”<sup>87</sup>

Seguimos así también lo dicho por Diego Lavado<sup>88</sup> al sostener que el reconocimiento de la dignidad del hombre implica como presupuesto básico, el derecho a un trato acorde con

---

<sup>86</sup> CARLOS FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI. *Derecho Internacional De Los Derechos Humanos*. Editorial Dilex, S.L. 2da Edición. Madrid. 2003. Pag. 62

<sup>87</sup> FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO. *La Dogmatica de Los Derechos Humanos*. Ediciones Jurídicas Lima Perú. 1994. Pág. 127. En igual sentido Truyol y Serra. *Los Derechos Humanos*., Tecnos Madrid, 1984 Pág.11.

<sup>88</sup> LAVADO DIEGO JORGE. *Op.Cit.* Pag.16.

sus valores intrínsecos independientemente de toda otra condición. Este principio elemental que ya fuera señalado por Kant<sup>89</sup>, adquiere renovada vigencia en la filosofía jurídica contemporánea<sup>90</sup> y sustenta el reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional.

A partir de 1945 se inicia un proceso de humanización del Derecho Internacional, la Carta de las Naciones Unidas, luego la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en Bogotá en 1948, con todo este proceso se avanza en el sentido del reconocimiento de la subjetividad internacional del individuo con el reconocimiento de los derechos esenciales a la persona humana y a su dignidad intrínseca, inherente a su condición.

La subjetividad internacional del individuo ya había sido planteada en el siglo XIX por Juan Bautista Alberdi<sup>91</sup>

Para Alberdi el derecho de gentes es el derecho internacional y este el derecho civil del género humano...

“El derecho es uno y universal, como la gravitación; no hay más que un derecho...”<sup>92</sup>

En la reunión en México de la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la Guerra y la Paz se delinea, por primera vez, la necesidad de un sistema internacional de protección a los derechos humanos<sup>93</sup>.

Ello finalmente se expresa a nivel normativo en 1948 con la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre, cuando en su Preámbulo anuncia: “*los derechos no nacen del hecho de ser nacional de un determinado Estado sino que tiene como fundamento los atributos de la persona humana*”.

---

<sup>89</sup> Emanuel KANT hace referencia a este punto cuando afirma: “*El respeto que yo tengo por otro, o que otro puede exigir de mí, es por ende el reconocimiento de una dignidad en los demás hombres, es decir de un valor que no tiene ningún precio, ningún equivalente con el que se pueda intercambiar el objeto de estimación*” (Metafísica de las costumbres).

<sup>90</sup> Actualmente la tesis individualista de Dworkin pone renovado acento en el concepto de dignidad humana que constituye “*el derecho abstracto a igual consideración y respeto*”. Citado por VIGO, Rodolfo Luis en: Implicancias de los principios en la teoría jurídica de Ronald Dworkin (Nuevos Vientos de la Filosofía del Derecho). UNL Santa Fe, 1993. pg. 36.-

<sup>91</sup> VANOSSI, Jorge Reinaldo: *La operatividad de las cláusulas emanadas del ordenamiento internacional en cuanto a su aplicabilidad al ordenamiento interno de los Estados*. En Revista IIDH. N° 16. San José, Julio/diciembre 1992. pgs. 101/118.-

<sup>92</sup> ALBERDI, Juan Bautista. *El Crimen de la Guerra. El Gigante de Amapolas*. Editorial y Librería Los Creadores. Bs.As. 1984. Pág. 124.

<sup>93</sup> HITTERS, Juan Carlos: *Derecho internacional de los derechos humanos*. Ediar. Buenos Aires, 1991. T. I, pg. 195.-

También fue reconocido por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Los Pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 y finalmente la Convención Americana sobre derechos Humanos de 1969 o Pacto de San José de Costa Rica.

Posteriormente, con la sanción de los tratados sobre la materia, esta capacidad internacional se vio reforzada al reconocer al individuo la facultad de peticionar personalmente ante organismos internacionales, como lo hace la Convención Americana (art. 44) y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (art. 1).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, en su Opinión Consultiva N° 2 ha dejado claro que es esa legitimidad de la persona humana lo que otorga especiales características al derecho internacional de los derechos humanos, diciendo que los Convenios Internacionales sobre el tema *“no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”*.<sup>94</sup>

Luego se produjo un proceso de *“deshumanización con la concepción del D.I. como regulador de las relaciones entre los Estados, que termina con la rotunda separación de Triepel entre Derecho Internacional y Derecho Interno ...”*<sup>95</sup>

Pero finalmente estas teorías dualistas y pluralistas fueron perdiendo fuerza lentamente hasta casi extinguirse en la actualidad.

---

<sup>94</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OC-2/82: El efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención Americana (apartado 29). Su texto completo y el comentario de Víctor BAZAN se encuentra en BIDART CAMPOS, Germán y PIZZOLO (h), Calogero. Derechos Humanos. Corte Interamericana. Textos completos y comentarios. Ediciones Jurídicas Cuyo. Mendoza, 2000. pg. 71/165-

<sup>95</sup> DIEZ DE VELASCO. Instituciones de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos.(1 a 8vaEdicion) España. Tomo I Pág. 285

La existencia de normas que protegen a los individuos y también a grupos de individuos por encima de los estados de los que forman parte son amplísimas y si bien señalamos algunas debemos agregar la prohibición de piratería, prohibición de uso de gases asfixiantes y tóxicos, la convención contra el genocidio firmada el 9 de diciembre de 1948.

También protegen a grupos las normas del trabajo, la Parte XIII del Tratado de Versalles.

Con respecto a la libertad las normas que prohíben la esclavitud, la trata de esclavos, la trata de blancas.

Después de la segunda guerra mundial se protege al individuo a cada individuo y no ha determinadas minorías como sucedía en la Sociedad de las Naciones.

Las Naciones Unidas con la Declaración Universal de Derechos Humanos deja en claro su posición destinada a la protección de los individuos.

Al concederles a los individuos legitimación para actuar frente a determinados órganos internacionales la calidad de sujeto internacional de los mismos parece indiscutible.

Los precedentes los encontramos en el protocolo franco italiano de 1904, el artículo 4 de la Convención de la Haya de 1907, la Convención de Washington de 1907 entre las cinco Repúblicas de la América Central, de un Tribunal de Justicia Centroamericano<sup>96</sup>

Hoy existe una clara posibilidad para que las personas puedan presentarse *per se* ante los tribunales internacionales, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en los ámbitos regionales<sup>97</sup>.

También debemos seguir con mucha atención los esfuerzos actuales por hacer extensiva esta responsabilidad, que por ahora es predominantemente estatal, a la esfera individual mediante la reciente constitución y puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> DIEZ DE VELASCO. Op. Cit. Pág.288.

<sup>97</sup> MÉNDEZ, Juan E.: *La participación de la víctima ante la corte interamericana de derechos humanos*. En NIETO NAVIA, Rafael (editor): *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. CIDH. San José, 1994. pgs.- 321/332.-

<sup>98</sup> VARGAS CARREÑO, Edmundo: *Una corte penal internacional*. En NIETO NAVIA, Rafael (editor): Op. Cit. pgs. 535/551.-

Sigue sin embargo la imposibilidad de presentarse los individuos al T.I.J. órgano judicial principal de las Naciones Unidas pero si tienen legitimación ante la Corte Europea de Derechos Humanos.

Esta mixtura hace pensar que finalmente los individuos podrán acceder a todas las instancias internacionales y la responsabilidad de los mismos se extenderá por fuera de sus territorios en los crímenes contra la humanidad, genocidio y tratados del *ius cogens*.

Esto habla de que los estados están sometidos a un marco jurídico internacional que va en expansión y que finalmente regirá por sobre las soberanías estatales.

Debemos mencionar también las reformas a los reglamentos de la Comisión y Corte Interamericanas entrados en vigor el primero de mayo del 2001 y el primero de junio del 2001 respectivamente, constituyen un hito en el Sistema Interamericano, entre las reformas *“se debe destacar especialmente el establecimiento de un procedimiento ante la Comisión Interamericana para la determinación del sometimiento de los casos a la jurisdicción de la Corte, que contempla la participación directa de los peticionarios/as”*<sup>99</sup>

### **Impacto del Sistema Internacional de Derechos Humanos en el Estado Nación Argentina.**

El impacto debe analizarse a la luz de la reforma constitucional de 1994 que jerarquizó constitucionalmente 9 tratados y 2 declaraciones en el artículo 75 inc. 22.

En efecto, a partir de allí no quedan dudas del sistema monista en el que se inscribe la Argentina en el plano del control regional de derechos humanos.

Muy a pesar de los constitucionalistas tradicionales argentinos y toda su teoría con la nueva constitución ya no existe lugar para sostener un sistema dualista de interpretación.

Tampoco puede sostenerse el dualismo, desde que la Corte de la Nación (Menemista) confirmó en el fallo “*Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros. Corte Suprema, julio 7-992.*”, la supremacía del derecho internacional de los derechos humanos en los siguientes términos:

“La Corte considera que esta cuestión se esclarece si se la estudia desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, una de las características de ese

---

<sup>99</sup> CEJIL. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de Instrumentos. Editorial Gossestra. San José de Costa Rica 1997. Pag. 15

derecho establece la necesidad de distinguir los tratados internacionales sobre derechos humanos de los tratados de otra especie. El fundamento jurídico de esta posición reside en que los tratados sobre derechos humanos no son un medio para equilibrar recíprocamente intereses entre los Estados no que, por el contrario, buscan establecer un orden público común cuyos destinatarios no son los Estados, sino los seres humanos que pueblan sus territorios. Esta posición jurídica es compartida en Europa y América. Efectivamente, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha expresado en el caso "Austria vs. Italia" "que las obligaciones asumidas por las altas partes contratantes en la Convención (Europea de Derechos Humanos) son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez decretar derechos subjetivos y recíprocos entre las altas partes contratantes" (confr. "Application N° 788/60 European Yearbook of Human Rights", 1961, vol. 4, p. 140; ver en igual sentido, Cançado Trindade, Antônio A., "A evolução doutrinária e jurisprudencial de proteção internacional dos direitos humanos nos planos global e regional: as primeiras quatro décadas", Brasília, Revista de Informaciones Legislativas, Senado Federal, Ed. Técnicas, año 19, núm. 73, enero-marzo, 1982, p. 262, segundo párrafo).

Asimismo, la Corte Internacional de Justicia ha dicho que en los tratados sobre derechos humanos "no puede hablarse de ventajas o desventajas individuales de los Estados, ni de mantener un equilibrio contractual exacto entre derecho y deberes. La consideración de los fines superiores de la Convención (sobre el genocidio) es, en virtud de la voluntad común de las partes, el fundamento y la medida de todas sus disposiciones" (confr. "Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime and Genocide", Advisory opinion del 28 de mayo de 1951, I. C. J., p. 12 in fine). De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que los tratados sobre Derechos Humanos no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objetivo y su fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al vincularse mediante estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal en el cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción (confr. opinión consultiva -en

adelante, "OC"- N° 2/82, "El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -arts. 74 y 75-" serie A y B, N° 2, del 24 de setiembre de 1982, párr. 29 y, en similar sentido, OC-1/81. "Otros tratados, objeto de la función consultiva de la Corte -art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-", serie A y B, N° 1, párr. 24). La particularidad de esos derechos y su indudable jerarquía, determinan que los Estados puedan ser objeto de reproche ante instancias internacionales de protección, aun por iniciativa de sus propios nacionales. A mayor abundamiento, es ilustrativo señalar que el carácter especial de los aludidos tratados también ha sido reconocido por las Constituciones de Perú del 18 de julio de 1979 (art. 105) y de Guatemala del 31 de mayo de 1985 (art. 46). La negrita me pertenece.

La Corte de la Nación con la renovación Kirchnerista también tuvo oportunidad de pronunciarse en in re Simón, SIMON, JULIO HÉCTOR Y OTROS Corte Suprema de Justicia de la Nación, 14/06/2005, fallos 328:2056 donde se pronunció de la siguiente manera:

“La apelación a la supralegalidad. Que no han faltado en el curso del debate apelaciones abiertas al derecho natural. Por momentos, en el Congreso de la Nación se renovó el debate entre jusnaturalistas y positivistas. La invocación de un derecho supralegal para desconocer límites de legalidad siempre es peligrosa, pues todo depende de quién establezca lo que es o se pretende natural. Como es sabido, no hay una única teoría acerca del derecho natural, sino muchas. Basta revisar cualquier texto que contemple la historia del pensamiento jurídico para verificar la enorme gama de versiones del jusnaturalismo y sus variables (es suficiente remitir a obras ampliamente divulgadas y clásicas, como Alfred Verdross, La filosofía del derecho del mundo occidental, Centro de Estudios Filosóficos, UNAM, México, 1962; Hans Welzel, Introducción a la Filosofía del Derecho, Derecho Natural y Justicia Material, Aguilar, Madrid, 1971). Sin entrar en mayores detalles que no vienen al caso, es claro que hay un derecho natural de raíz escolástica, otros de claro origen contractualista liberal y absolutista, pero también hubo derechos naturales -con ese u otro nombre- autoritarios y totalitarios, abiertamente irracionales. La legislación penal nazista apelaba a un pretendido derecho natural fundado en la sangre, la raza y el suelo (al respecto, Édouard Conte-Cornelia Essner, Culti disangue, Antropologia del Nazismo, Carocci Editore, Roma, 2000; Michael Burleigh-Wolfgang Wippermann, Lo Stato Razziale, Germania 1933-1945, Rizzoli, Milano, 1992; George L. Mosse, La Cultura Nazi, Grijalbo, Barcelona, 1973; sobre su

extensión al fascismo italiano, Giorgio Israel-Pietro Nastasi, *Scienza e Razza Nell'Italia Fascista*, Il Mulino, Bologna, 1998). El stalinismo, por su parte, lo hacía remitiendo a los principios de la sociedad socialista (asi: Stucka – Pasukanis - Vysinskij - Strogovic, *Teorie Sovietiche del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1964). Además, el argumento jusnaturalista corre el riesgo de enredarse y terminar legitimando lo que la ley 25.779 quiere descalificar de modo tan radical, pues reconocer injustos o ilícitos supralegales importa admitir también justificaciones supralegales y, con ello, entrar al debate de la llamada guerra sucia con el autoritarismo de seguridad nacional, que también era una construcción supralegal, o sea que, aunque nadie lo haya desarrollado con ese nombre, se sostuvo la existencia de un aberrante derecho supralegal de seguridad nacional (puede verse el ensayo que en este sentido lleva a cabo Carlos Horacio Domínguez, *La Nueva Guerra y el Nuevo Derecho, Ensayo para una Estrategia Jurídica Antisubversiva*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1980; en lo específicamente penal intentó esta empresa Fernando Bayardo Bengoa, *Protección Penal de la Nación*, Montevideo, 1975; en sentido crítico sobre estas ideologías, Comblin, Joseph, *Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine*, París, 1977; Montealegre, Hernán, *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*, Santiago de Chile, 1979).

Por otra parte, la invocación de fuentes jurídicas supralegales siempre obliga a volver la vista al drama alemán de la posguerra y muy especialmente al debate que en su tiempo se generó. Es sabido que ante las atrocidades cometidas por los criminales nazistas surgió en la posguerra alemana un poderoso movimiento teórico de resurgimiento del jusnaturalismo, del que se hicieron eco varias sentencias del Tribunal Constitucional. La apelación a un derecho supralegal se llevó a cabo especialmente por la vía de la "naturaleza de las cosas" (sobre ello, Alessandro Baratta, *Natur der Sache und Naturrecht*, Darmstadt, 1965; del mismo, *La Teoria della Natura del Fatto alla Luce Della "nuova retorica"*, Giuffrè, Milano, S.1767.XXXVIII.1968; también *Rechtspositivismus und Gesetzespositivismus*, en ARSP, Wiesbaden, 1968; *Juristische Analogie und Natur der Sache*, en "Fest. f. Erik Wolf", Frankfurt, 1972; *Il Problema Della Natura del Fatto*, Studi e Discussioni Negli Ultimi Anni, Giuffrè, Milano, 1968; Luis Recaséns Siches, *Experiencia Jurídica, Naturaleza de la Cosa y Lógica "razonable"*, UNAM, México, 1971; Ernesto Garzón Valdes, *Derecho y "naturaleza de las cosas"*, Análisis de una Nueva Versión del Derecho Natural en el Pensamiento Jurídico Alemán Contemporáneo, Univ. Nac. de Córdoba, 1970). El estado espiritual de la ciencia

jurídica alemana de la mitad del siglo pasado y especialmente de su filosofía del derecho lo marcó en gran medida la polémica sobre la llamada "vuelta" o "giro" de Gustav Radbruch, expresado en un breve artículo de 1946 con el título de "Injusto legal y derecho suprallegal" (Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, en Rechtsphilosophie, Stuttgart, 1970, pág. 347; el impacto de este trabajo se observa en diversas contribuciones después de veinte años de la muerte de Radbruch, en los "Gedächtnisschrift für Gustav Radbruch, herausgegeben von Arthur Kaufmann", Göttingen, 1968). "El conflicto entre justicia y seguridad del derecho sostenía este autor en ese artículo debería resolverse en forma que el derecho positivo, garantizado por el estatuto y el poder, tenga preeminencia aun cuando en su contenido sea injusto o inadecuado, salvo que el conflicto entre la ley positiva y la justicia alcance una medida tan intolerable que la ley, como 'derecho injusto', ceda ante la justicia". Sabemos que esta fórmula fue duramente criticada en su momento por Hart, quien se hacía cargo del drama alemán, pero sostenía que era preferible aplicar el derecho positivo antes que correr el riesgo de utilizar leyes retroactivamente, incluso en los casos de intolerabilidad exceptuados por Radbruch. No obstante, como se ha demostrado en una completísima investigación más reciente, la fórmula de Radbruch no tuvo muchas consecuencias prácticas en Alemania (Giuliano Vassalli, Formula di Radbruch e Diritto Penale. Note sulla punizione dei "delitti di Stato" nella Germania Postnazista e nella Germania Postcomunista, Giuffrè, Milano, 2002). Cabe advertir que media una notoria diferencia entre el momento en que este debate tuvo lugar y el presente. En la posguerra no había Constitución en Alemania; la Constitución de la República Federal se sancionó en 1949 y en ese momento las perspectivas de la Carta de Bonn no eran mejores que las de Weimar treinta años antes. En el plano universal sólo existía la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento fundamental pero realmente débil en ese momento, pues la aceptación de su consideración como *ius cogens* es muy posterior a los primeros años de la posguerra. Tampoco existía en Europa un sistema regional de Derechos Humanos; la Convención de Roma es de 1950 y su ratificación y puesta en funcionamiento para todo el continente fueron muy posteriores y graduales. En otras palabras, no se había positivizado suficientemente el derecho internacional de los Derechos Humanos y eran débiles las consagraciones nacionales. La consagración de los Derechos Humanos se obtuvo primero en las constituciones nacionales y luego se globalizó, en una evolución que llevó siglos (confr. Antonio Augusto Cançado Trindade, Tratado de Direito Internacional dos

Directos Humanos, Porto Alegre, 1997, volume I págs. 17 y sgtes.). Los padres liberales del derecho penal de los siglos XVIII y XIX necesitaron poner límites al poder estatal desde lo suprallegal, pues carecían de constituciones.”

Sigue manifestando en su largo voto el maestro Zaffaroni que los derechos humanos se internacionalizaron y globalizaron. Este último fenómeno de positivización de los Derechos Humanos en el derecho internacional, como reaseguro de sus positivizaciones nacionales, es lo que hizo perder buena parte del sentido práctico al clásico debate entre positivismo y jusnaturalismo, sin que, por supuesto pierda importancia teórica y tampoco cancele sus consecuencias prácticas, porque nada garantiza que el proceso de positivización no se revierta en el futuro. “En síntesis, respecto de los argumentos esgrimidos en este sentido para explicar la excepcionalidad de la circunstancia de la ley 25.779 en el curso de su debate invocando el derecho natural o suprallegal, cabe concluir que no es necesario perderse en las alturas de la suprallegalidad, cuando el derecho internacional de los Derechos Humanos, que forma un plexo único con el derecho nacional, confirmado por el inc. 22 del art. 75 de la Constitución Nacional, hace ineficaces las leyes que la ley 25.779 declara nulas. Esto lleva al tercer orden de argumentos sostenidos en el debate parlamentario. El argumento de derecho internacional. Que se aproxima mucho más al núcleo del problema la posición que funda la legitimidad de la nulidad de las leyes de marras en el derecho internacional vigente como derecho interno... (CSJN. fallos 328:2056. Voto Concurrente, Dr. Raul Eugenio Zaffaroni.)

Queda entonces mas que claro el impacto de la legislación del derecho internacional de los derechos humanos en el Estado Nación Argentina tal es así que conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos se anularon las llamadas leyes de impunidad “Obediencia Debida” y “Punto Final” por oponerse al sistema interamericano que había declarado la contradicción de este tipo de normas con el sistema interamericano en el caso Chumbipuma Aguirre y otros contra Perú, también conocido como caso Barrios Altos.

### **Control De Convencionalidad**

A partir de que los Estados fueron reconociendo la vigencia de los Tratados de Derechos Humanos va tomando fuerza el llamado “control de convencionalidad”, que podemos conceptualizarlo según palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el “control de convencionalidad” en el caso *Trabajadores Cesanteados vs. Perú*, al referirse al mismo lo define como *“el control que pueden y deben ejercer los órganos de la justicia nacional con respecto a actos de autoridad entre ellos, normas de alcance general, conforme a las atribuciones que les confieren los ordenamientos a los que se hallan sujetos y las disposiciones del Derecho internacional de los derechos humanos, a las que se encuentran vinculados por diversos actos de carácter soberano --ratificación o adhesión a un tratado, reconocimiento de una competencia-- los Estados a los que corresponden esos órganos nacionales”*.

La Corte Interamericana también se ocupó del control de convencionalidad en la Sentencia del Caso *Almonacid*<sup>100</sup>.

La Corte al tratar el “control de convencionalidad” se ha referido a la aplicabilidad y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José.

Sin embargo, ha dejado claro que *“la misma función se despliega, por idénticas razones, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza, integrantes del corpus juris convencional de los derechos humanos de los que es parte el Estado: Protocolo de San Salvador, Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención de Belém do Pará para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Convención sobre Desaparición Forzada, etcétera. De lo que se trata es de que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que generan para éste determinados deberes y reconocen a los individuos ciertos derechos.”*<sup>101</sup>

Es decir que existe un orden constitucional del estado y un orden internacional de los derechos humanos el cual el estado debe respetar por los compromisos que ha asumido y que evidentemente son compromisos soberanos por que vienen justamente a limitar la soberanía del estado y por eso requieren su reconocimiento, aunque también existen normas del ius cogens internacional que limitan la soberanía y que no requieren ser aceptadas por los estados

---

<sup>100</sup> Corte IDH, *Caso Almonacid y otros vs. Chile*, sentencia del 26 de noviembre del 2006, párr. 124.

<sup>101</sup> Corte IDH, *Caso Trabajadores Censados del Congreso vs. Perú*, voto razonado del Dr. Sergio García Ramírez, párr. 2

por comprender un bloque internacional de derechos humanos que deben ser respetados universalmente.

Es evidente que a la por encima del orden interno encontramos el orden internacional.

Según la profesora Susana Albanese *“podemos definir al control de convencionalidad como una garantía destinada a obtener la aplicación armónica del derecho vigente. Control enraizado en la efectiva vigencia de los derechos y garantías. Lugar donde confluyen ambos controles.”*<sup>102</sup>

Se refiere al interno y al internacional, pero a partir de que los tratados integran la Constitución Nacional artículo 75 inc. 22 esa paridad deja de ser tal y se transforma en un solo sistema de normas en cuya cúspide se encuentra el derecho internacional de los derechos humanos que obviamente limita la soberanía del estado.

Se sostiene que el control de convencionalidad *“esta vinculado con una facultad legítima de los jueces, refrendada desde el derecho internacional de los derechos humanos, producto de un largo proceso doctrinario y jurisprudencial enraizado en las opiniones de la Corte Permanente de Justicia Internacional que en cierta medida se encuentra simbolizado en una norma de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 27 de la Convención de Viena...”*<sup>103</sup>

A partir del avance del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas y luego en el sistema interamericano no puede sostenerse de manera alguna una posición contraria a la primacía del derecho internacional de los derechos humanos.

La comunidad de las Naciones avanza a *“la instauración de un instrumento constitucional del orden público internacional, glosando al tribunal europeo, o la constitucionalización del derecho internacional.”*<sup>104</sup>

Se ve que con avances y retrocesos sin prisa pero también sin pausa se avanza a lo que le se puede a la constitucionalización del derecho internacional ese camino sin dudas empezó

---

<sup>102</sup> Albanese Susana, Salinas Pablo y otros, *Control de Convencionalidad*, Editorial Ediar, 1 Edición. Bs. As. 2008. Pág. 15

<sup>103</sup> Albanese, Susana, *Garantías Judiciales*, 2da Edición, Ediar, Buenos Aires, 2007. Pág. 330

<sup>104</sup> Albanese Susana, Salinas Pablo y otros, *Control de Convencionalidad*, Editorial Ediar, 1 Edición. Bs. As. 2008. Pág. 44

hace muchos años pero tiene un hito fundamental que fue la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre del 1948 que fue aprobada por unanimidad por todos los estados y que empezó a limitar la soberanía del estado moderno y luego con todos los pasos reseñados en el presente trabajo llegamos al 2009 con la firme convicción de que mas temprano que tarde se llegará a la plena vigencia de un orden supra nacional que tendrá en su cúspide a el derecho internacional de los derechos humanos.

Quiero finalizar con las palabras de Raul Zaffaroni *“conforme la dominante tesis del derecho único, no es cierto que los derechos humanos no tengan vigencia en el mundo. En un sentido, los derechos humanos son un programa abierto, inconcluso, de realización progresiva en gran medida, un unfinished, como no lo es menos el principio del estado de derecho, pues ningún estado del planeta puede demostrar que sea un estado de derecho perfecto, sino que se aproxima o se aleja de un modelo ideal.”*<sup>105</sup>

Por lo tanto el avance en esta materia ocurrido en el último siglo a limitado el poder de los estados, ha permitido que los individuos sean sujetos del derecho internacional ha abierto la posibilidad de juzgar a los criminales en los casos de crímenes contra la humanidad.

Como bien dice Zaffaroni, *“Milosevic, no era el ciudadano Capeto, pues era un ciudadano del mundo en el mismo sentido que todos nosotros, que estamos vinculados jurídicamente a una legislación positiva internacional que también es ley interna en cada uno de nuestros estados, cuyas leyes no pueden violarla en materia de derechos humanos; en caso de violación, los tratados (leyes internacionales) imponen el deber de sancionar a los responsables, so pena de abrir la competencia universal o, entre los países suscriptores, la del tribunal de Roma”*.<sup>106</sup>

Seguimos el pensamiento de Pablo Antonio Ramella, de Norberto Bobbio, de Germán Bidart Campos, de Raul Zaffaroni, el pensamiento de que el derecho internacional de los derechos humanos constituye a todos los hombres y mujeres del planeta en ciudadanos del mundo y por lo tanto constituye un límite al poder de los estados nación, un límite al poder que debe respetar algo muy sencillo, la dignidad inherente al género humano y mas temprano que tarde veremos mecanismos mas fuertes y eficaces de protección que ayudaran a hacerlos cada vez un poquito mas efectivos.

---

<sup>105</sup> Zaffaroni Raul, El Enemigo en el Derecho Penal. Editorial Ediar. Bs.As. 2006. Pág. 177

<sup>106</sup> Zaffaroni Raul. Op. Cit. Pág. 179

## RELACIONES DEL ESTADO CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO Y LOS SISTEMAS FINANCIEROS ¿AMIGOS O ENEMIGOS?

Gabriela Sabaroni

*“En tiempos de prosperidad, todos ofrecen amistad,  
pero en tiempos de pobreza, todo será tristeza”*

*(Proverbio sajón)*

### I.- INTRODUCCIÓN

El mundo se encuentra imbuido en un fenómeno denominado “globalización”. Importa a este trabajo cómo los Estados coordinan su Política Económica con el resto del mundo, específicamente con la economía global que no admite fronteras.

Dentro de la política económica se desarrollan distintos tipos de políticas: fiscal, financiera, tributaria, cambiaria y de crecimiento global.

Distintos hitos históricos han marcado el desarrollo del siglo XX, entre sus antecedentes encontramos: el Manifiesto Comunista de Marx y Engels (1848), la primera guerra mundial (1914/1918), la crisis económica financiera de Wall Street (1.930), la segunda guerra mundial (1939/1945) con la irrupción de los nuevos organismos internacionales en el ámbito económico (BIRD; FMI; la Organización Internacional del Comercio; etc), la caída del Muro de Berlín (1989), el ataque terrorista a New York (2001); entre otros.

La soberanía de los estados está cediendo frente a estos fenómenos mundiales, a la economía globalizada, a los derechos humanos, a los tratados internacionales y a los grandes grupos de poder. Los organismos financieros internacionales determinan las políticas económicas que deben seguir los países y los grandes grupos de poder dirigen al Estado, marcando las agendas de los gobernantes.

Las crisis financieras se suceden haciendo temblar a los Estados, comenzando en 1930 con la crisis de Wall Street, continuando la crisis del petróleo en 1973, en los '80 una crisis de alto contenido filosófico que cuestionó la intervención del Estado en la economía, para luego sostener la necesidad y sostuvo la necesidad de un Estado mínimo. En los '90 el “Consenso de Washington” y la implementación en los países sudamericanos de políticas

neoliberales, de privatización, y en el caso de la Argentina la convertibilidad seguida de la gran crisis del 2001 en la Argentina y el colapso del sistema bancario y actualmente la crisis hipotecaria de EEUU en la segunda mitad del 2007, con más las crisis de los tigres asiáticos (1997), de México en 1994, de Rusia en el 1.998 y de Brasil en 1.999. En la mayoría de los casos se trata de burbujas financieras, es decir castillos construidos en el aire. Las consecuencias suelen ser terribles y producen un efecto cascada que afecta la economía mundial. Entre los mayores peligros del sistema financiero se encuentran, los capitales de rentas financieras rápidas, que son grandes montos que acuden en forma electrónica y son los primeros en huir del sistema financiero (tan rápido como llegaron) provocando el pánico en cascada. En las relaciones económicas de los estados, actualmente, se habla de la Teoría del Desacople, que implica que EEUU ya no influye en la economía mundial como en las décadas pasadas y el BRIC (grupo conformado por Brasil, Rusia, India y China) se despega del grupo de los países desarrollados, convirtiéndose en motor del mundo.

El problema se plantea en los siguientes términos: los Estados son unos de los principales actores internacionales, como tales ejercen su soberanía que implica una cierta independencia... ¿De qué deben ser independientes los Estados para considerarse soberanos? ¿Los organismos financieros internacionales minan la soberanía de los Estados? ¿Qué influencia tiene el sistema financiero en las políticas económicas estatales? ¿Qué poder de decisión tienen los Estados en el rumbo que ha de tomar el mundo en los próximos años?

Hipótesis: la noción de Estado y de soberanía tal como se concebía en tiempos de Bodin, está cambiando. La economía globalizada afecta en tiempo real las decisiones de los estados y el destino de sus ciudadanos. Sin embargo, el alcance de esta afirmación deberá determinarse en el curso de esta investigación.

## **II.- NOCIONES PRELIMINALES**

### **Estado**

Para comenzar a desarrollar esta problemática, primero se debe definir *qué es el estado* y *de qué tipo de estado* se está hablando.

Bien ha dicho Ortega y Gasset, que *“la realidad histórica efectiva es la Nación y no el Estado... el Estado es sólo un instrumento de la vida nacional. No es más que una máquina situada en medio de la Nación para servir a ésta”*. Sin embargo, este instrumento

del que hablamos, se ha caracterizado de distintas maneras en el devenir histórico. Así nos encontramos con el Estado Liberal, el Estado de Bienestar y, actualmente con el Estado Social<sup>107</sup>.

Vivimos en un mundo *globalizado*, donde las decisiones que se toman en un extremo del mundo, afectan y determinan las decisiones, que en ese momento, se toman en el otro extremo.

¿Cómo llegamos a esto? Resulta que el paradigma del progreso, ha sido reemplazado por el paradigma de la comunicación: los datos viajan a la velocidad de la luz, los textos, las imágenes y los sonidos se digitalizan, la telefonía se revoluciona y la informática e internet han cambiado las nociones de tiempo y espacio.

Es así, como el *economicismo* lleva la delantera, imponiendo una visión reduccionista en el análisis de los problemas políticos del Estado, pretendiendo la toma de decisiones, como “*una elección racional en términos de ventaja-desventaja que daría lugar a comportamientos similares a los que los individuos tiene en el mercado, optando por la alternativa que resulte más ventajosa o conveniente desde la perspectiva del auto-interés*”<sup>108</sup>.

Frente a los grandes grupos de poder, las funciones del Estado van, desde un “mínimum” hasta un “máximo”. Es que, luego de analizar el desenvolvimiento del Estado a lo largo del S. XX, descubrimos que se contrae y se expande -más aún en su último periodo- según las necesidades de los grupos empresarios o sectores de poder.

Hoy en día se habla de una “socialización del estado”, lo cual implica que “*las funciones políticas, sociales, económicas y culturales de ese Estado acrecido después de la segunda Guerra Mundial, se ven presionadas, acosadas y, hasta por momentos, dirigidas por uno o algunos sectores o asociaciones, o grupos concretos de poder, tanto económicos como sociales*”<sup>109</sup>.

Durante la década del '90 –consenso de Washington- se mantuvo al margen, manteniendo una reglamentación mínima que asegurara la paz social; sin embargo, con el avenimiento de las crisis –especialmente la de EEUU- no se mantuvo al margen, sino que

---

<sup>107</sup> En este punto se seguirá el trabajo escrito por la Dra. Susana T. Ramella “La reforma del Estado y la doctrina justicialista”, en Revista *Encuentro para la reflexión y la acción*, Mendoza, FUNDEPP, Año I, N° 1, Ps. 27-58.

<sup>108</sup> Dalla Via, Alberto Ricardo, “Vigencia del Estado y la Constitución”, publicado en Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional, Director Alberto Ricardo Dalla Via, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina, Tomo 2002-3.

<sup>109</sup> Ramella, Susana T., Op. Cit., p. 32

intervino activamente para sostener a una economía cada vez más decadente. Una visión rápida del problema nos hace considerar que el “Estado” solventa las pérdidas pero no participa de las ganancias... ¿quién en su sano juicio haría algo semejante? Lo expuesto no parece razonable; salvo que, no sean los representantes del pueblo los que tomen las decisiones sino los grandes grupos de poder económico.

Al hablar de la independencia de los Estados, debemos hablar de *soberanía*, en tanto constituye una cualidad que le permite tomar decisiones y resolver conflictos, e implica autodeterminación interna e independencia externa. Esta noción surge de los incipientes Estados Europeos que pretendían basar su autoridad en fundamentos laicos, libres del Vaticano. En el ámbito internacional, implica que un estado sea igual a los demás y es el Derecho Internacional y sus Tratados los que regulan estas relaciones.

Una de las principales funciones del Estado es procurar su supervivencia y la de sus ciudadanos. Es por ello, que la soberanía de un Estado se ve menoscabada cuando la supervivencia del mismo se encuentra en juego.

Se pretende determinar si la noción actual de “Estado” implica una autoridad gubernativa suprema, o por el contrario, se trata de una ficción que encubre la participación - decisiva- de otros actores.

### **Relaciones entre el Estado y la economía: la política económica y los mercados financieros**

Según lo exponen algunos autores<sup>110</sup>, en los Estados confluyen cinco órdenes: político, económico, jurídico, moral y social. Cada uno de ellos tiene sus propios principios y pautas; principios, que los gobernantes de turno deben conocer y respetar a fin de poder alcanzar el bien común.

*“Precisamente la fuerza, seriedad y autoridad de un Estado reside en que su gobierno respeta aquellos principios fundamentales y obra en consecuencia, con pleno acatamiento al derecho, respetando y haciendo respetar las leyes económicas”*<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> En este punto seguiré los lineamientos dados por los Dres. Sarmiento García, Luis E., *Lecciones de política económica*, Ediciones Dike Foro de Cuyo, Tucumán N° 138, Godoy Cruz, Mendoza, Argentina, 2.004, 273 páginas y Rodolfo O. Fontanarrosa, *Derecho Comercial Argentino*, Tomo parte general, Editor Zavalía, Alberdi N° 835, 1223, Buenos Aires, Argentina, 1.995, 629 páginas.

<sup>111</sup> Sarmiento García Luis E., ob. Cit..

Entre los órdenes mencionados, interesa muy especialmente el “económico”, que comprende la política fiscal, financiera, tributaria, cambiaria y de crecimiento global.

Ahora bien, no se puede decidir la Política económica de un país, sin coordinarla con el resto del mundo y, principalmente, teniendo en cuenta la globalización del mundo.

En este estudio se tratará la relación del Estado con los sistemas financieros y, en particular, algunas nociones de política financiera.

“En palabras de Jelonche *“El sistema financiero total es el conjunto de instituciones, medios e instrumentos relacionados con la transferencia de recursos dentro del sistema económico. Comprende todo tipo de operaciones a corto, mediano y largo plazo, referido a la adquisición de bienes de capital y capital de giro, crédito para el consumo e incluso para la vivienda”*<sup>112</sup>

Los mercados financieros y las bolsas de comercio cumplen una función de gran importancia, cual es la de *canalizar el ahorro, facilitar la circulación de bienes y equilibrar los precios en el tiempo y en el espacio.*

En razón de ello, los particulares, las empresas y los propios Estados, invierten sus ahorros en los mercados de capitales, a fin de obtener rentas. Es decir, estos mercados son depositarios de la fe pública y a consecuencia de ello, su responsabilidad se ve agravada.

Es importante destacar que las bolsas de comercio ofrecen una serie de ventajas frente a los Bancos Comerciales: 1. el financiamiento bancario es *más caro*, con abundantes requisitos para obtenerlo y, 2. los mercados de capitales operan con *fondos muy superiores* a los de los bancos. Estas dos características implica que las normas internas de calidad sean más rigurosas, debiendo existir un seguimiento e investigación interna de la emisión de valores y de las empresas que cotizan, una mayor responsabilidad de los Bancos y Trust –que sea proporcional a la confianza que genera su publicidad-, y por último, los inversores y el tráfico internacional deberían verse protegidos frente a las anomalías, irregularidades y actividades delictuales.

No existiendo –en la materia financiera- un orden jurídico internacional al que todos los países se sometan, la reglamentación y el control de estas operaciones se encuentra en cabeza de los Estados. Es así como, la política financiera de un Estado, puede ser más intervencionista o más librecambista. Es decir, regular fuertemente la actividad de los

---

<sup>112</sup> Cit. En Sarmiento García Luis E., ob. Cit., página 165.

mercados y dirigirla, o dejar que el libre juego de la oferta y la demanda se ocupen de ello. Ambas políticas han sido adoptadas a lo largo del S. XX, por lo que tendremos la oportunidad de ver sus consecuencias.

### 1. Interacción entre el Estado y los organismos internacionales

La soberanía internacional de los Estados surge de su manifestada bilateral o multilateralmente, a través de sus prácticas o sus acuerdos consagrados en los tratados a nivel regional o universal.

Se concibe al Estado como una persona o individuo cuya autonomía debe ser respetada por el resto de los Estados” (Isaiah Berlin).

*“La soberanía en sentido jurídico confiere derechos y obligaciones a los Estados, quienes gozan de autonomía e independencia para la regulación de sus asuntos internos, y pueden aceptar libremente, sin imposiciones foráneas, en su condición de sujetos iguales de la comunidad internacional, obligaciones orientadas a la convivencia pacífica y al fortalecimiento de relaciones de cooperación y ayuda mutua. En ocasiones ello puede requerir la aceptación de la competencia de organismos internacionales sobre algunos asuntos de competencia nacional, o la cesión de algunas competencias nacionales a instancias supranacionales. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, tal posibilidad es compatible con nuestro ordenamiento constitucional, siempre que tal limitación a la soberanía no suponga una cesión total de las competencias nacionales”<sup>113</sup>.*

Ahora bien, en el derecho internacional coexisten otros grupos que se extienden por encima de las fronteras de los Estados y adoptan para sí una estructura orgánica permanente. El origen de estas organizaciones se remonta al Congreso de Viena (1.814-1.815). Sin embargo, es a partir de la segunda Guerra Mundial que se crean una multitud de organismos internacionales: ONU, OEA, FMI, BIRD, etc.

Recientemente, ha manifestado el Dr. Alejandro Perez Hualde<sup>114</sup> *“Los estados han concurrido con una intensidad y un volumen monetario jamás visto, sin duda, a defender los mercados fundándose en el interés general, ya que es el único título habilitante posible para*

---

<sup>113</sup> Corte Constitucional SC-578-02 Dr Manuel José Cepeda E.

<sup>114</sup> Perez Hualde, Alejandro, “Amparo y control de constitucionalidad”, publicado en el Tomo 2005-A, página 1253, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

*su intervención; y es por ello que, ya no podrían replegarse, al menos, sin antes establecer algunas pautas claras de "supervisión y regulación" y definir algunos alcances de su intervención ya admitida con anterioridad pero ahora visualizada desde una nueva óptica. En otras palabras, pareciera haber consenso acerca de que los Estados deberían establecer los mecanismos necesarios para evitar una recurrencia de la crisis mediante un sostenimiento de parámetros objetivos y externos al mercado; y para ello es necesario autoridad y normas de organización y procedimiento. El sector público, y todo lo que éste implica, ha pagado con largos años de penitencia su fracaso por ineficiente y —en muchos casos— por corrupto puesto en evidencia en los ochenta y noventa del siglo pasado. Hoy ha fracasado también la fórmula extrema contrapuesta que pretendió sustituir todo lo público por un pretendido equilibrio que deberían producir teóricamente, las fuerzas de ese mercado "infalible". Ha quedado claro que no es razonable pensar que una suma de éxitos individuales o corporativos provocará necesariamente como resultado el equilibrio de fuerzas y el bienestar general de la comunidad. También ha quedado demostrado que el éxito pasajero de la empresa no lo es de sus accionistas, ni el progreso espectacular de sus administradores indica en modo alguno el de la empresa que ellos mismos administran. Podríamos afirmar que en esta hora, entonces, se hace imprescindible traer un nuevo protagonismo del estado, pero de un Estado también nuevo, no de aquél viejo, ni cualquiera de sus fórmulas que ya fracasaron ostensiblemente entre nosotros a fines de los '80. Por ello, a la vez que límites, normas y controles eficientes al mercado también deberán establecerse límites, normas y controles eficientes al accionar de ese nuevo Estado ahora protagonista. Máxime cuando es de público y notorio que nuestro país aun permanece entre los más corruptos del mundo sosteniendo el 105° puesto mundial —según "Transparency International"—, lo cuál constituye hoy el problema estructural más grave e importante de nuestro presente. No es posible pensar en un Estado que traiga orden y control si no está él mismo —a su vez— ordenado y controlado.”*

### **III.- EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN INTER-RELACIÓN CON LOS ESTADOS**

¿Quién lo creó, quién lo dirige y con qué fin?, son preguntas de rigor en este trabajo.

¿Cuál y cuán profunda es la ingerencia del FMI en las políticas económicas, monetarias y financieras de los Estados?

Luego del desembarco en Normandía y del bombardeo de Londres se reunieron en Bretton Woods (New Hampshire EEUU) representantes de 44 países con la finalidad de crear un orden económico capitalista de post-guerra, cuya finalidad era lograr una estabilidad y un crecimiento sostenido que permitiera competir con el bloque comunista<sup>115</sup>. Los aportes que realizó cada país determina en proporción su derecho a voto: EEUU el 20%, los países industrializados alrededor del 5% cada y del 30% en conjunto y el resto del mundo el 50%. Se debe destacar, que Argentina no fue invitada a Bretton Woods y recién ingresó en 1.956, siendo el único país de Latinoamérica que –a ese momento- todavía no ingresaba al FMI y al BM.

La autoría intelectual del FMI y del BM es atribuida a John Maynard Keynes. La idea fundamental de la escuela keynesiana la constituye “la importante intervención del Estado en la economía”. Este sistema se intentó instaurar en el plano global por medio de dos instrumentos: la creación de un Banco Central Mundial, encargado de emitir una moneda única para controlar las políticas cambiarias de los países y la formación de un fondo para la reconstrucción y el desarrollo. El primer objetivo sólo se logró parcialmente, ya que, la FED (Federal Reserve Board EEUU) al emitir dólares controla su circulación dentro y fuera de los EEUU. De esta forma el dólar se constituye en patrón sustitutivo del oro y todos los países del mundo quedan bajo la influencia –directa o indirecta- de la política económica y financiera de los EEUU. El segundo instrumento se materializó mediante la creación del Banco Mundial; que si bien, funcionó -en un principio- según el objetivo, luego se utilizó para monitorear las macroeconomías de los países asociados.

Entonces, puede decirse que el sistema de Bretton Woods fue creado para *prevenir derrumbes prestando asistencia a las naciones*<sup>116</sup> que se vieran amenazadas por recesión. Sin embargo, no pudo evitar su primer colapso en 1971, implicando el inicio de la era de tasas de cambio flotante.

---

<sup>115</sup> Krilorian, Marcelo A., “FMI y crisis Argentina: inevitable relación”, publicado en UNLP, Tomo 2005-36, página 299, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.

<sup>116</sup> Este dato no es menor y nos servirá para analizar la reacción del FMI frente a dos crisis generadas en diferentes estados: argentina/2001 y EEUU/2008.

En forma muy sintética, se procurará *reseñar la colaboración* de este organismo (FMI), en algunos procesos económicos. Veamos:

### 1. La crisis del petróleo:

Hacia 1.973 se desarrolla la Guerra de Yom Kippur, que generó un aumento progresivo del precio del petróleo, dando lugar a los llamados petrodólares, a un proceso de inflación, estancamiento y consecuente desempleo.

A su vez, los petrodólares –invertidos por los países que exportaban petróleo- se asignaban a los países subdesarrollados. Sin embargo, este dinero proveniente del crédito internacional no se asignó a infraestructura, desarrollo o tecnología. No obstante ello, ni la Banca, el FMI o el BM se opusieron o controlaron el otorgamiento y destino de estos fondos.

Estas deudas contraídas con fines improductivos, las altas tasas de interés – consecuencia del a política monetaria restrictiva adoptada por la Reserva Federal de los EEUU (FED)- y los gobiernos ilegítimos de los países subdesarrollados, fueron los factores desencadenantes de la crisis de los '80. Esta, fue la década de los ajustes externos exigidos por el FMI y el BM, que actuaron protegiendo los intereses de los Estados pertenecientes al G-7 y a las instituciones financieras privadas.

El FMI lejos de prevenir la crisis en los países subdesarrollados y procurar la implementación de políticas de económicas que propendan al progreso y desarrollo de los mismos, propugnó la inversión en estos países y actuó como un comerciante que sólo tiene en vistas las ganancias del negocio no observó el destino de los créditos, pero sí impuso su presencia al momento de su cobro.

Es importante destacar<sup>117</sup>, que la política keynesiana –implementada para superar la crisis financiera de 1930- se mostró, en la década de los '80, incapaz de hacer frente al proceso de estanflación y desempleo generado a partir de los '70. Por lo cual, surgieron políticas económicas liberales que buscaban cambiar el equilibrio de poder a favor del capital.

### 2. El consenso de Washington:

---

<sup>117</sup> Este tema servirá para explicar el origen la crisis financiera de EEUU.

A finales de la década de los '80 los organismos internacionales -especialmente el FMI- ejercieron una enorme presión sobre los países subdesarrollados, a fin de que liberaran su economía.

Esto concluyó en un documento firmado –por imposición- que contenía una serie de reglas, elaboradas por el economista John Williamson, entre las que se destacan: tipo de cambio fijo o flotante fijado por los estados, en la política comercial externa reducir los aranceles y suprimir las barreras, favorecer la inversión extranjera, la desregulación de los mercados y la privatización de la economía, procurando invertir el gasto público en salud y educación, evitando convertirse en un Estado productor.

En la década del '90 la Argentina fue el alumno modelo en la aplicación de las políticas económico financieras aconsejadas por el FMI.

A su vez, en la crisis financiera Argentina de 2.001, el FMI y el BM mostraron una dureza inusitada.

### 3. La relación con la Argentina del 2.001<sup>118</sup>

Hacia finales del año 2.000, la situación de la Argentina se había agravado y la economía ideal estaba al borde del colapso. Para septiembre de ese mismo año, cuando la situación se tornaba insostenible, el FMI lanza una ayuda de 40.000 millones de dólares, operación denominada “el blindaje”. La finalidad de ese crédito era profundizar la desregulación de las obras sociales y la reforma laboral. Asimismo, este crédito permitió financiar deudas de alto costo con menores intereses. Las políticas económicas que siguieron procuraron acentuar el liberalismo económico, proceso que concluyó con la crisis económica financiera del 2.001<sup>119</sup>.

Es de hacer notar que la Argentina del 2.001 tuvo acreedores privilegiados y otros no tanto. A los primeros nunca se les dejó de pagar, mientras que con los segundos nos declaramos en default y luego empezamos a negociar una quita.

---

<sup>118</sup> Al respecto se pueden ver los siguientes trabajos: 1.-Kriloriam, Marcelo A., “FMI y crisis Argentina: inevitable relación”, publicado en UNLP, Tomo 2005-36, página 299, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina; 2.-Micele, Mario R., “Autoanálisis de las facultades ejercidas por el FMI. La auditoría para revisar la actuación frente a la crisis Argentina”, publicado en Suplemento Actualidad 22/07/2003, 2 y Suplemento Actualidad 24/07/2003, 3, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina; 3.- Gordillo Agustín, “G-8, UE, FMI, Argentina”, publicado en LA LEY 2002-E, página 927, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.

<sup>119</sup> Krikorian Marcelo A., ob. Cit.-

Es así, como el FMI redobló su apuesta y exigió una serie de condiciones necesarias para discutir un acuerdo, que permitiría cumplir con los compromisos asumidos. Estos condicionamientos implicaban más de sesenta temas para efectuar correcciones e realizar reformas, que implementados, no alcanzaban para satisfacer a las misiones enviadas por el Organismo Internacional y a sus expertos.

Frente esta apremiante situación, el gobierno congeló los depósitos y fijó un cambio fijo, produciéndose lo que se denominó “reordenamiento del sistema financiero”<sup>120</sup> que modificó el Régimen de Garantía de depósitos<sup>121</sup> y la Ley de entidades financieras. Esta decisión encubrió el manipuleo, por parte del Gobierno, de los depósitos realizados por particulares e implicó la indisponibilidad de sus ahorros. Toda esta situación se generó a consecuencia de la intervención estatal en la relación contractual existente entre los particulares y los Bancos.

Quienes tenían las funciones de prevenir y ordenar las distorsiones, evitando la fuga de capitales y controlando la conducta de los bancos, cambiaron todas las pautas contractuales establecidas inclinando la balanza a favor de las grandes entidades bancarias y financieras. Todo ello implicó, una compensación a los Bancos por la pesificación asimétrica de depósitos y créditos y que al 2.005 sumaba 10.800 millones de pesos.

Cabe destacar, en cuanto a los bancos, que se trataba de entidades “internacionales” cuya sede central se hallaba en países del primer mundo, tales como BBVA, HSBC, CITIGROUP, etc. Entidades que, mientras hubo, retiraron las rentas y ganancias de nuestro país con destino a sus sedes centrales; pero que, vaciadas, se convirtieron en Bancos independientes de sus sedes centrales con las que sólo compartían “la denominación”. Sin embargo, el FMI no las consideró responsables sino víctimas de esta situación y condicionó su ayuda a la reprogramación de los depósitos y la compensación a las Entidades Financieras, entre otras exigencias.

Otro tema urticante, lo constituyen las empresas de servicios públicos privatizadas durante la década de los '90 a instancias del FMI. En aquella época, se cobraban altas tarifas en dólares y se remitían a los países centrales las utilidades obtenidas en la Argentina, obviamente en dólar. No obstante ello, nadie se quejó de la falta de inversión o del

---

<sup>120</sup> Referido a las leyes 21.526, 24.144, 24.430 y 25.561, reglamentado por los decretos 1387/01, 1570/01, 214/02, 471/02, 905/02.

<sup>121</sup> Regulado por la ley 24.485 y dec. 540/95.

incumplimiento de las pautas establecidas. El FMI nada dijo, mientras las empresas prestadoras de servicios obtuvieron obscenas ganancias, redujeron filiales y despidieron a miles de argentinos; pero sí se hizo oír cuando el peso devaluó.

Las empresas de servicios públicos plantearon sus quejas frente a los técnicos del BM y solicitaron un ajuste de emergencia que previera la indexación de sus tarifas.

Al día de hoy, algunas empresas han vuelto a ser estatales, como el correo y aerolíneas, con grandes pérdidas para nuestro Estado, que una vez más decide colocarse en la posición de deudor resignado.

Debe resaltarse que durante la crisis, algunas medidas del gobierno provocaron el rechazo del FMI que reclamó eliminar los controles de cambio y la flotación pura del dólar, cuando las medidas adoptadas fueron controles más efectivos para impedir que el dólar continuara subiendo y prohibición de indexación de los contratos. Luego se escucharon voces diciendo “Nos sorprendió la rapidez de la recuperación de la actividad y porque no hubo hiperinflación”... pues claro “no ocurrió lo que el FMI esperaba porque no se hizo lo que el FMI quería”<sup>122</sup>.

Es así como las decisiones, los diagnósticos y las medidas aconsejadas por el FMI en las sucesivas crisis<sup>123</sup>, no sólo la Argentina, ha puesto en el tapete los métodos de investigación y prevención, que no han sido adecuados a las circunstancias.

Si lo que se buscaba en Bretton Woods era evitar las crisis y propender al progreso y desarrollo, los resultados obtenidos –en la mayoría de los países- no han sido satisfactorios, a menos que los fines y objetivos fijados realmente estuvieran encubiertos.

Ahora bien, como expresa Sousa Santos el paradigma de la modernidad es que “las experiencias del presente serán excedidas por las expectativas en cuanto al futuro”; mientras que en el paradigma de la post modernidad “la discrepancia entre las experiencias y expectativas se mantiene pero invertido: las expectativas son ahora negativas y deficitarias en relación a las experiencias”<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Publicado en el diario La Nación 18/05/2003 “Pagando los errores del FMI”<sup>1</sup>, comentado por Roberto Frenkel.

<sup>123</sup> Este tema se desarrollará con más profundidad al tratar la relación del los Estados y el Sistema Financiero Global.

<sup>124</sup> Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, volumen 1, Editorial DESCLÉE DE BROUWER SA, 2.003, Henao, 6-48009, Bilbao, Equipo de traducción Joaquín Herrera Flores –Coordinador editor-; Fernando António de Carvalho Dantas; Manuel Jesús Sabariego Gómez.; Juan Antonio Senent de Frutos; Alejandro Marcelo Médici, página 36.

Será que hoy en día, esperamos lo peor, porque nos cansamos de que “el futuro mejor” nunca llegara?

Más adelante se desarrollará el desenvolvimiento del FMI frente a la actual crisis de EEUU y sus implicancias.

El tema que ocupa este punto es sumamente interesante y abarca una serie de aspectos que escapan a las posibilidades de este trabajo, tales como: el lavado de dinero y la Corte Penal Internacional –que se tratará más adelante pero muy someramente-, el CIADI y el arbitraje internacional, los procesos de integración como la Unión Europea y el MERCOSUR, entre otros.

Adelantando opinión, puede decirse que la aparición de estos procesos –de integración económica o de arbitraje en materia comercial- y de los organismos internacionales, tiende a modificar las relaciones entre los Estados y en muchos casos a condicionarlas.

#### **IV.- LAS CRISIS FINANCIERAS DEL SIGLO XX Y SUS EFECTOS EN EL NUEVO SIGLO**

*“Si me preguntan qué descubrimiento ha influido más profundamente los destinos de la raza humana, podría probablemente declarar: el descubrimiento de que la deuda es una mercancía vendible”*

*Francesco Galgano*

Los sistemas financieros atraviesan ciclos que van desde el optimismo hasta la euforia para luego caer en la gran depresión y concluir en un pánico generalizado.

A continuación se hablará de ciclos económicos y ciclos del mercado accionario.

John Bates Clark, economista americano de fines del S. XVII, opinó que “*El mundo moderno considera los ciclos económicos de la misma manera que los antiguos*

*egipcios consideraban los desbordamientos del Nilo. El fenómeno sucede a intervalos, es de gran importancia para todos y las causas naturales de los mismos no están a la vista”<sup>125</sup>.*

El *optimismo* se desarrolla cuando existen cambios que propician un crecimiento económico, suelen venir de la mano de nuevas tecnologías que auguran cambios estructurales y periodos de largos crecimientos. Ahora bien, los resultados positivos en las actividades económicas *fortalecen la visión optimista*, por lo cual nuevos empresarios deciden sumarse al proceso de inversión. Sin embargo, puede suceder que algún factor exógeno impacte rápidamente sobre la actividad económica y la visión del futuro *se vuelva pesimista*. Esto genera que los Bancos comiencen a endurecer el crédito y las empresas a retacear las inversiones, todo esto genera una depresión en la actividad económica que se desarrolla mientras surge algún elemento que recree el ciclo.

Se advierte que el mercado accionario no va a la par de los ciclos económicos. Esto es así, pues el mercado de capitales tiende a mirar hacia el futuro y pasar por alto los cambios subyacentes de la economía, por lo que el valor de las acciones aumenta antes de la recuperación y disminuye antes de la recesión. Hay otro factor que debe tenerse en cuenta y es que *“estos mercados están formados por multitudes que tienden a actuar en manada, lo que se encuentra sujeto a cambio de humor drásticos, positivos o negativos”*.

Una característica de estos ciclos es que sus depresiones suelen provocar un efecto dominó y las más de las veces generan una recesión mundial de gran escala.

Este trabajo pretende determinar qué influencia tienen los mercados financieros en la noción tradicional de soberanía estatal.

El director del *Le Monde Diplomatique*, ya en el 2.003 pregonaba *“Las finanzas, el comercio, los medias, entre otros campos estimulados por la nuevas tecnologías, han experimentado una verdadera explosión. Y generado imperios económicos de nuevo tipo que elaboran sus propias leyes, que deslocalizan sus puntos de producción, desplazan sus capitales a la velocidad de la luz e invierten de un extremo a otro del planeta. No reconocen fronteras, ni estados, ni culturas. Se burlan de las soberanías nacionales. Indiferentes a las*

---

<sup>125</sup> Owen, Debora y Griffiths, Robin, *Cómo analizar EL MERCADO. Técnicas para entender el comportamiento de las acciones*, Edición en español del título *Mapping the Markets*, impreso en Empresa Editora El Comercio SA, Juan del Mar y Bernedo 1318, Chacaríos Sur, Lima, Perú, 2008, 139 páginas.

*consecuencias sociales, especulan contra las monedas, provocan recesiones y adoctrinan a los gobiernos”*<sup>126</sup>

A continuación se hablará de las crisis económico-financieras del S. XX, para luego detener la mirada sobre la actual crisis de EEUU, suceso que, por su envergadura, importancia y actualidad, ocupará unas páginas más.

### **1. La crisis de 1.930:**

Hacia 1926, '27 y '28 las acciones que cotizaban en bolsa comenzaron a subir, de modo que este proceso parecía no tener fin. Es por ello que los inversores comenzaron a comprar acciones que colocaban en garantía con comisionistas de bolsa. Los comisionistas prestaban dinero a los ahorristas, con el dinero proveniente de las garantías de dichas acciones, que a su vez invertían nuevamente en las bolsas.

Esto generó, lo que se denominó una burbuja financiera, que al colapsar generó un gran caos. Los comisionistas exigieron a los inversionistas (aquellos que habían pedido créditos para invertir en la bolsa) la reposición de los créditos. Cuando los inversionistas no pudieron pagar, comenzó la ejecución forzosa de sus acreencias. Esto provocó una caída estrepitosa de la Bolsa de Wall Street. Esta caída provocó que las empresas no pudieran colocar sus acciones en el Mercado de Capitales y por consiguiente, se suspendió la inversión en máquinas, equipos y construcciones. Al caer la inversión en los activos, se produjo un efecto multiplicador sobre la economía, cayendo en una gran depresión que generó altas tasas de desempleo. Al no haber empleo, no hay dinero para consumir y en consecuencia las ventas disminuyen llevando a muchas empresas a la quiebra. Estas quiebras implicaron muchos créditos bancarios impagos, lo que generó que 9.000 bancos acreedores debieran cerrar sus puertas, ante los requerimientos de devolución de sus depósitos.

Hasta este momento la ideología imperante era la del “*laissez faire, laissez passer*”, proveniente de la Escuela Clásica de Adam Smith y David Ricardo, que se mostró impotente para hacer frente a los grandes cambios provocados por la crisis del '30.

---

<sup>126</sup> Ramonet, Ignacio, *Un mundo sin rumbo*, título original *Un monde sans cap*, primera edición en este formato en marzo 2.003, versión castellana de Antonio Albiñana, Impreso en A&M Gráfico, SL, Santa Perpetua de Mogola, Barcelona, España, 246 páginas.

Esta ideología fue reemplazada por las enseñanzas de Keynes. La respuesta de la economía no se podía dejar esperar, la solución era realizar gasto público y emitir mucho dinero. Es así como la teoría del empleo, el interés y la moneda dominó la segunda mitad del S. XX.

Ahora bien, esta teoría se enfrentó, con la caída del imperio soviético, a un capitalismo más salvaje y extraordinario que el de 1.930. Es así como se propugnó eliminar toda intervención de los Estados en la Economía mundial, valiéndose entre otros instrumentos del conocido “Consenso de Washington”.

El hombre más influyente de las finanzas internacionales en el periodo 1.987/2.006 manifestó “*Como era un independiente en mi oposición libertaria a la mayor parte de regulaciones, tenía pensado mostrarme más que nada pasiva en tales asuntos y dejar que otros directivos de la Reserva Federal tomaran la iniciativa... ¿Por qué debemos inhibir a las abejas polinizadoras de Wall Street?...*”<sup>127</sup>.

## 2. La nueva era de las finanzas: “globalización financiera”

La transnacionalización de las operaciones financieras se intensifica gracias a la desregulación financiera, la liberación de movimientos de capitales entre países, la disminución de los tiempos y los costos en las comunicaciones y la búsqueda de paraísos fiscales. Todo esto desemboca en un Mercado Financiero Globalizado que funciona las 24 hs. al día durante los 365 días del año, viajando de un extremo a otro del mundo.

A partir de la década de los '90 este proceso se acelera gracias al desarrollo en los procesos de innovación financiera (CDO, CDS, etc), el incremento de los fondos de cobertura (hedge funds), la aparición del euro que facilita la integración de los mercados, eliminando el riesgo de cambio, las gigantescas instituciones internacionales y la creciente importancia de los fondos soberanos.

Con el propósito de ser más explícitos, “*HEDGE FUNDS*” son fondos que operan en distintos mercado ofreciendo ganancias importantes y que se comportan como manadas, cuyo actuar suele generar burbujas financieras prontas a explotar ni bien haya una estampida. A su vez, los “*FONDOS SOBERANOS*” constituyen fondos de inversión creados por los Estados con el dinero que obtienen de las exportaciones (por ejemplo: el petróleo).

---

<sup>127</sup> Alan Greenspan presidió la Reserva Federal (FED) de los EEUU durante el periodo mencionado.

### 3. Crisis de los '90:

Sin pretender un análisis exhaustivo, se desarrollará a continuación un detalle de las sucesivas crisis financieras y sus implicancias en los países de origen y en el mundo:

#### *a) Japón en el año 1990*

Hacia diciembre de 1.989 el mercado accionario japonés alcanzó su pico para luego, entrar en una tendencia bajista durante los siguientes 15 años.

Resulta que la burbuja de precios que se produjo en este país, reveló la debilidad del sistema bancario. Fue entonces cuando se descubrió que muchos de estos bancos y empresas tenían participación cruzada. En razón de ello hubo una fuerte resistencia a la quiebra voluntaria de aquellas empresas que no podían sobrevivir, por lo cual se les otorgó créditos de cumplimiento dudoso para asegurar su supervivencia. Sin embargo, este proceso dejó de funcionar hacia 1.990. Resulta que para 1987 las autoridades se dieron cuenta que el “beneficio” que conferían a las empresas estaba acabando con la economía del país, y fue entonces, cuando comenzaron las regulaciones y se permitió la quiebra de las tres entidades financieras más grandes. *“Aunque la participación accionaria cruzada se está liberando gradualmente y la quiebra se está convirtiendo en una característica de la vida corporativa japonesa, desbloquear las grandes cargas de las empresas no productivas que quedaron atrapadas en los sectores menos eficientes de la economía, será un proceso bastante extenso”*<sup>128</sup>.

Para aclarar un poco el panorama conviene explicar que la participación cruzada implica que la empresa “A” participa del activo de la empresa “B” y viceversa, lo cual implica que con el mismo “dinero” se figuran mayores activos en ambas empresas. Esto que está pasando en Japón y que le ha ocasionado serios problemas, sucede en el resto del mundo, por lo cual es muy difícil determinar si los problemas económicos financieros de una empresa con sede en EEUU pueden acarrear la quiebra de otras empresas relacionadas ubicadas en diferentes países. Es así como *“una empresa francesa puede financiarse en Suiza, instalar sus centros de investigación en Alemania, comprar sus máquinas en Corea del Sur, tener sus*

---

<sup>128</sup> Deborah Owen y Robin Griffiths, ob. Cit.-

*fábricas en China, elaborar sus campañas de marketing y publicidad en Italia, vender en EEUU y tener sociedades de capital mixto en Polonia, Marruecos o México*”<sup>129</sup>.

Debe destacarse que la participación recíproca está prohibida en la Argentina por el Art. 32 de la Ley 19.550 “*Es nula la constitución de sociedades o el aumento de su capital mediante participaciones recíprocas, aun por persona interpuesta...*”.

*b) México en el año 1995:*

Antes de 1.994 y durante 13 años, México fue el modelo a seguir por los países subdesarrollados, había acatado todas y cada una de las exigencias impuestas por el FMI: asumió pagar una deuda externa de 120.000 millones de dólares, multiplicó sus privatizaciones, acogió capitales extranjeros sin límite, redujo el déficit público, combatió la inflación, etc.; todo ello con un alto costo social, más del 10 % de los mexicanos se encontraban por debajo de la línea de pobreza.

Todo esto no evitó la brutal caída de su bolsa, la abrupta huída de capitales, la terrible devolución de su moneda y su efecto cascada hacia América Latina, Asia-Pacífico, Canadá y Europa, denominado efecto tequila.

Sin embargo, en este caso, la ayuda internacional no se hizo esperar, pronto llegaron 50.000 millones de dólares presto a resolver todo problema (20.000 millones provenientes de EEUU). Quizá no se trataba de salvar a México, sino de rescatar el prototipo impuesto por el FMI y EEUU, todo ello con el bonus extra de que “el petróleo de México quedaba sometido a los EEUU”.

*c) Tailandia en el año 1.997 (Sudeste asiático)*

Los países emergentes del sudeste asiático, hacia finales de la década de los '90, habían inmovilizado sus capitales en bienes inmobiliarios. Aumentaron sus importaciones, disminuyeron sus exportaciones y aumentaron su deuda externa, en conjunto, por encima de los 700.000 millones de dólares. En consecuencia, sus economías se detuvieron y comenzó una época de recesión.

---

<sup>129</sup> Ignacio Ramonet , ob. Cit., página 65.

Tailandia pretendió paliar la crisis con una fuerte devaluación, a fin de aumentar las exportaciones, disminuir las importaciones, fomentar el crecimiento y obtener medios para solventar su deuda externa.

Fue así como, los “tigres de la Malasia” vieron tambalearse sus economías hacia finales de octubre de 1.997. Los días 23 y 27 de octubre, cayeron estrepitosamente las bolsas de Wall Street, Tokio, Frankfurt, Bruselas, París, Madrid, Londres, Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile.

Resulta que la “devaluación” es sinónimo de problemas internos y huida de capitales. Es así como, los capitales de rentas financieras rápidas (que acuden con importantes montos desde todo el mundo) son los primeros en huir de los mercados financieros y bursátiles, provocando el pánico por el efecto arrastre.

#### *d) Rusia en el año 1.998*

Hacia 1998, nueve años después de la caída del muro de Berlín, una gran crisis azotaba a Rusia.

Esta crisis fue el desenlace lógico de 72 años de comunismo y consecuencia directa de la destrucción del aparato productivo, del capital y de las empresas privadas. El retraso del país y su expulsión del mundo, en pleno siglo XX con el “progreso” en pleno ascenso, no podía tener otro final.

Esta crisis tuvo los ingredientes de todas las crisis –retiro generalizado de depósitos, corridas bancarias, cotización en baja de sus bonos y papeles bursátiles, suspensión de pagos de la deuda externa-, con una particularidad “se trataba de una potencia militar que estaba por sellar una alianza militar con EEUU y los países del G-7 y con el FMI”. El país recibió una fuerte ayuda económica que le permitió salir rápidamente de esta situación crítica.

Desde 1999 Rusia ha crecido un 8% anual y, actualmente, forma parte del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que constituye un grupo de países en crecimiento con gran peso en lo económico.

#### *e) Brasil en el año 1.999*

En aquel momento Brasil era la 7º economía del mundo, poseía una gran infraestructura industrial y un producto bruto casi millonario. Sin embargo, el gasto del país

era inversamente proporcional a los ingresos y se importaba con prodigalidad, por lo cual se generó una balanza comercial negativa.

A su vez, el país había quedado muy afectado por la crisis del sudeste asiático, sin que sus Bolsas de Valores tomaran medidas para prever la fuga de capitales.

Resulta que, cuando los capitales de motel o golondrinas quieren generar ganancias presionan la compra de dólares, generalmente escasos, esto produce la devaluación de la moneda local, bajan los intereses, compran nuevamente dinero devaluado, ganan grandes intereses, vuelven a comprar de nuevo dólares con grandes ventajas y así continúa el ciclo de especulación hasta que deciden migrar hacia otro mercado, dejando el caos tras de sí.

Esto sucedió en Brasil, donde ni las medidas ni el auxilio financiero de EEUU y el FMI pudieron frenar los efectos de la crisis.

#### *f) Argentina en el año 2.001*

Hacia 2.001, la Argentina sustentaba un régimen de convertibilidad que estaba al borde del colapso. La ficción de que un peso argentino equivalía a un dólar estadounidense no era sostenible. Nadie dudaba que debíamos dejar la “convertibilidad” y devaluar nuestro peso, pero de una manera progresiva y nunca como ocurrió en el 2.001.

Hacia finales del 2.001 y principios del 2.002 se declaró la emergencia económica del país.

Se debe destacar que, durante la segunda mitad del S. XX, la Argentina ha vivido en emergencia económica. Conocidos autores han resaltado la necesidad de que las normas de emergencia pública sean provisorias. Sin embargo, aún después de su reglamentación constitucional en 1.994, existe un abuso de este tipo de normativa.

Sintéticamente, la emergencia económica constituye un estado falencial del país. Se traduce en la incapacidad o impotencia del Estado para hacer frente a las obligaciones contraídas. Se supone que los Estados no pueden quebrar, pero la imposibilidad de cumplimiento interna y externa en el 2.001 concluyó con el default argentino, declarado prematuramente por el Presidente Rodríguez Saa.

Esta declaración de quiebra del Estado Argentino, ha tenido efectos terribles en la población: se ha cortado la cadena de pagos, los acreedores del Estado tienen que concursarse

y quebrar, disminuye la actividad económica del país, aumenta el desempleo, la economía entra en recesión y todos salen perdiendo, salvo algunos afortunados...

En el transcurso de los años 2.001 y 2.002, se dictaron una serie de normas que sustentaron la emergencia económica. Durante este periodo se bloquearon los fondos, primero transitoriamente y luego por un tiempo prolongado, para evitar corridas bancarias.

### **Sistema financiero Argentino**

Los bancos extranjeros que se situaron en el país, explotaron su vinculación con las respectivas casas centrales resaltando su solvencia y brindando “plena seguridad” a los ahorristas e inversores. Esto implicó que operaran con altas tasas en los créditos y otorgar bajos intereses a los ahorristas, precisamente por la seguridad que brindaban.

*“Durante la década del ’90 los Bancos transfirieron sus utilidades a sus casas centrales, lo mismo que sus cuentas y clientes. Carlos Heller, ex presidente de ABAPRA, estima que tales transferencias ascendieron a u\$s 25.000 millones. Esta cifra declarada debe ser mayor. Desde marzo de 2.001 las transferencias fueron de unos u\$s 30.000 millones, con franco deterioro del patrimonio y solvencia de sus casas argentinas. Ante estas transferencias masivas, a fines de 2.001, se dispuso el bloqueo de fondos bancarios según decreto 1570/01... ”<sup>130</sup>.*

Sin embargo, cuando la CSJN decidió que los Bancos debían devolver a los Argentinos los dólares depositados, en los fallos San Luis y Smith, Rodhes (importante banquero de New York, con oficinas en el CITIGROUP de Park Avenue) “...solicitó a EEUU, su país, que por intermedio del Tesoro y la FED se obligue a Argentina a emitir bonos compulsivos, no para los bancos por supuesto, sino para los sufridos ahorristas. Sigue pretendiendo que la diferencia entre el 1 a 1 y la cotización al momento de reintegro, la absorba el Estado, la financien los ahorristas y los bancos mantengan las importantes ganancias obtenidas a través de una década... ”<sup>131</sup>.

Lo descripto en el párrafo anterior, ocurrió tal como lo solicitó el banquero de CITIGROUP. Lo anecdótico de todo esto, es que esta entidad financiera, una de las más importantes y prestigiosas del mundo con más de 275.000 empleados distribuidos en 100 naciones, hacia el año 2.000 comenzó a dar señales de alarma en la sede de Citigroup Inc de

---

<sup>130</sup>Sarmiento García Luis E., ob. Cit., página 187.

<sup>131</sup> Ignacio Ramonet , ob. Cit., página 65.

Tokio, por lo cual recibió una seria reprimenda de la Agencia de Servicios Financieros de Japón (ASF). La situación adquirió tal gravedad que hacia finales de 2.003, las autoridades orientales le anularon la licencia para operar como Banca Privada en Japón.

¿Por qué se le quitó la licencia a CITIGROUP para operar en la Banca privada de Japón? Porque incurrió en las siguientes irregularidades –entre otras-: la realización de 30 transacciones impropias que pudieron servir para que algunos clientes ocultaran pérdidas, el otorgamiento de créditos que luego fueron utilizados por los clientes para manipulaciones bursátiles, el suministro de ayuda financiera a clientes corporativos para tergiversar utilidades, el haber llevado a confusión a clientes sobre el riesgo de ciertos productos, el no haber extremado los recaudos en la verificación de los antecedentes de nuevos clientes, etc.

En la Argentina, en vez de sancionar todas las irregularidades y atropellos cometidos por los Bancos extranjeros, se les premió con la “intangibilidad de los depósitos”, es decir, prohibiendo -jurídicamente- que los ahorristas retiraran los depósitos, que de buena fe realizaron en estos “prestigiosos bancos”.

El riesgoso y atrevido comportamiento de la Banca, los Agentes de Bolsa y las Empresas financieras se pone de manifiesto en la Gran Crisis de los EEUU, como se pasa a analizar.

#### **4. Crisis del sector más capitalista en la Nación capitalista líder del Mundo**

*“...un acto de economía capitalista significa un acto que descansa en la expectativa de una ganancia debida al juego de probabilidades de cambio: en probabilidades pacíficas de lucro”*

**MAX WEBER**

a) Los inicios:

Esta crisis tiene su origen en la “superliquidez” generada a consecuencia de las políticas del gobierno de los EEUU en 2.001. Luego del atentado a las torres gemelas en New York la reserva federal buscó evitar una recesión mundial. Para ello inyectó liquidez al mercado, logrando bajar las tasas de interés y estimular la economía.

A su vez el excesivo ahorro global del mundo ayudó a mantener las tasas de largo plazo muy bajas. Los grandes países en desarrollo se volcaron a la compra de bonos del Tesoro de los EEUU, lo que implicó la baja de los bonos a consecuencia de la gran demanda y junto con la baja del valor de los bonos cayeron las tasas de interés.

Resulta que uno de los sectores más beneficiados fue el inmobiliario, conjuntamente con todos los sectores de bienes durables que se compran vía financiación.

¿Qué sucedió? Bien se ha dicho, que “con la abundancia viene la avaricia”. Los Bancos aprovecharon la sobreabundancia de dinero barato y lo reciclaron mediante nuevos negocios, muy complejos, y prestando a clientes cada vez menos solventes.

b) Abundancia, prosperidad e innovación “la era de los expertos”:

Desde hace algunos siglos, los expertos han sostenido que la economía se desarrolla por ciclos, aunque sin ponerse de acuerdo en la duración de los mismos. Actualmente se habla también de los ciclos de los mercados financieros.

Sin embargo, a finales del S. XX se proclamó que “habíamos entrado en la era del crecimiento perpetuo y la expansión continua, donde los árboles financieros crecen hasta el cielo”<sup>132</sup>.

La caída del muro de Berlín (en 1.989) generó una euforia desmedida en el capitalismo que lo llevó a su estado más salvaje, con el resurgimiento del “laissez faire, laissez passer” y la liberación de toda reglamentación estatal sobre los mercados. Volvió la creencia en la mano invisible del mercado y en su equilibrio natural.

Pero resulta que, a la fecha, no existe teoría económica ni teorema matemático capaz de demostrar que los mercados financieros tienden al equilibrio.

Para sostener este equilibrio natural, se parte de la idea que los mercados de capitales encierran toda la sabiduría proveniente de los precios de las acciones, es decir, todo lo que ocurre en las empresas se encuentra reflejado en sus acciones en cuestión de segundos. Tal sería el grado y la rapidez con que los mercados incorporan información por medio de sus cotizaciones. Dada la tendencia de la información a difundirse, muchos economistas consideraron que no era necesaria su reglamentación. Sin embargo, cuando Adams Smith

---

<sup>132</sup> Bandieri, Luis María, “Crisis financiera internacional”, publicado en Suplemento Actualidad 04/12/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.

hablaba de los plomeros y zapateros que, buscando su propio beneficio, beneficiaban al conjunto social, seguramente no estaba pensando en el sistema financiero. Ello es así porque, como se verá más adelante, el beneficio de los operadores financieros muchas veces (sino las más de las veces) están en abierta contradicción con el bien del conjunto social.

Es decir, la reglamentación de las actividades financieras por el Estado-Nación resulta imprescindible para asegurar la convivencia social y el bien común.

La economía real se refleja en los mercados financieros como “deuda”. Es decir, toda la producción, la industria, el transporte, la construcción, etc., se anota en los mercados como una deuda: se adelanta el consumo de todos estos bienes mediante el endeudamiento.

Entonces nos encontramos en un punto, en donde no hay reglamentación y las tasas de interés son muy bajas (recordemos lo expuesto en el punto anterior).

Es así como los Bancos vieron reducir aceleradamente la rentabilidad de su negocio y la única forma de disminuir el impacto, era otorgando cada vez más créditos y compensando de este modo, las bajas tasas de interés con la gran cantidad de préstamos. Los préstamos se volvieron cada vez más riesgosos, se dio crédito a personas sin ingresos fijos, sin empleo y sin propiedades. Los Bancos Comerciales vendieron estos créditos riesgosos para hacerse de dinero en efectivo y poder otorgar créditos hipotecarios a más personas insolventes, denominados clientes ninjas. Estos créditos fueron adquiridos por los Bancos de Inversión, que aseguraron la emisión de bonos y la venta de acciones con estas hipotecas ninjas.

Estos Bancos de Inversión son intermediarios en la compra venta de acciones y bonos, es decir, viven de las comisiones que les deja comprar y vender. Para poder vender las hipotecas de baja calidad decidieron combinarlas con las de alta calidad en paquetes denominados *mortgage backed securities (MBS)*. Donde habían 1000 hipotecas se hicieron 10 paquetes de 100 hipotecas combinando las prime (buenos) y las sub-prime (malos), quedando listos para su reventa en el mercado financiero. Estos paquetes se vendían a los Fondos de Inversión (Sociedades de capital de riesgo o Hedge Funds), compañías de seguro y sociedades financieras de todo el mundo.

Para poder colocar los *MBS*, era necesario que estos paquetes obtuvieran una buena calificación. Aquí entran al juego las agencias calificadoras de riesgo. Se calificaba los *MBS*

en razón del riesgo de cobro en AAA, A o BBB, B, determinando de esta manera el interés de los mismos (que podía ser mayor o menor).

El papel de las calificadoras de riesgo es muy importante, pues generan credibilidad en las acciones y los bonos que obtienen buena calificación. Sin embargo, “*se afirma que las calificaciones de empresas y países carecen de confiabilidad, no sólo por razones técnicas, sino también debido a influencias que se filtran en las compañías, o en el predominio de inconvenientes subjetividades*”<sup>133</sup>.

A su vez los *MBS* de baja calificación podían ser reestructurados en tramos ordenándose en tramos, de mayor a menor priorizando el pago de los créditos menos malos. Estos paquetes que habían sido recalificados pasaban a denominarse *collateralized debt obligations CDO* (obligaciones de deuda colateralizada). A su vez, para poder colocar este nuevo invento se creó otro contrato financiero los *credit defaults swaps CDS*, necesarios para asegurar a los compradores de *CDO* contra la eventual insolvencia.

Para comprender el riesgo de estos contratos de seguro, es importante destacar que no es lo mismo asegurar autos frente a posibles accidentes que asegurar paquetes financieros. Para ser más explicativos: que un auto choque no significa que todo el parque automotor mendocino choque, es un riesgo que tiene un límite y no pone en peligro de quiebra a la aseguradora. Sin embargo, cuando los bonos y acciones de una Bolsa de Comercio cae, generalmente se produce un efecto dominó que contamina a todo el sistema financiero. Tal es el riesgo que se creó, que no sólo han caído Bancos Comerciales y de Inversión y sino importantes aseguradoras tienen hoy en día comprometido su futuro (AIG es una de ellas).

Estos *CDO* respaldados por *CDS* se vendían muy baratos e implicaban grandes ganancias para los inversionistas, pues sus rendimientos eran muy altos.

A estos instrumentos (*CDS*) se los denominó derivados, convirtiéndose en vehículos extraordinariamente útiles para transferir el riesgo. Estos instrumentos permiten que los Bancos y las Corporaciones asuman riesgos muy complejos y los limiten, incrementando, a su vez, el número de personas expuestas al riesgo cuando el sistema colapsa.

---

<sup>133</sup> Lascano, Marcelo R., “Nueva crisis financiera, bancos y compañías calificadoras de riesgo”, publicado en PET 2.008, (septiembre-402), 7, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

Este mercado se ha quintuplicado en cinco años, ya que de 106 trillones de dólares en el año 2.002, pasó a 531 trillones de dólares en el año 2.008<sup>134</sup>.

A todo este proceso se lo denominó *Securitización*. Securitización deriva de la palabra inglesa “security”, cuyo significado es título valor, conocida en nuestro país como “titulización”. Se trata de un proceso complejo mediante el cual se reúne un conjunto de activos reagrupándolos para que sirvan de respaldo a la emisión de títulos valores. Es una fuente alternativa de financiación que permite la movilización de activos de los balances<sup>135</sup>.

Ahora veamos como influyó esta mega-estructura financiera en la vida cotidiana y la economía real.

c) El default financiero:

Cuando empezó la superliquidez y los créditos fáciles, todas las personas ansiosas de tener vivienda propia postularon para obtener un préstamo. El crédito fue concedido, dando lugar a las denominadas hipotecas ninjas.

Al aumentar los créditos, aumentó la demanda de viviendas y los precios de las mismas subieron, por lo que los inmuebles se compraban sobrevaluados (a un precio mayor al real de mercado). Cuando en el 2.007 comienzan a bajar los precios de los inmuebles, los ninjas se encontraron con créditos más caros que las casas que tenían. A ello se sumó que las tasas de interés, que Greenspan (Presidente de la Reserva Federal de EEUU) había mantenido bajas, comenzaron a subir. Los créditos se habían otorgado a tasa variable, lo que implicó un incremento en el monto adeudado, dificultando cobro.

En este punto, los ninjas decidieron abandonar las casas a los acreedores; quienes, al ejecutar las hipotecas descubrieron que lo obtenido en subasta no alcanzaba para saldar el crédito otorgado, quedando importantes saldos insolutos.

---

<sup>134</sup> Los datos y las conceptualizaciones han sido tratadas con fundamento en el trabajo del Dr. Conesa, Eduardo, *Conesa, Eduardo, “La crisis financiera internacional actual y su impacto en la Argentina”, publicado en LA LEY 05/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.* Para mayor amplitud puede consultarse el libro Conesa, Eduardo, *Macroeconomía y Política Macroeconómica. Los secretos del desarrollo en la economía abierta*, 4ª Edición, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina. Así también, puede instruirse, en el trabajo del Dr. Martorell, Ernesto E., “El default financiero mundial. La estructura jurídica Argentina actual como instrumento inidóneo para enfrentar el Tsunami”, publicado en LA LEY 19/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

<sup>135</sup> Claudio M Kiper y Silvio V Lisoprawesky, “Tratado de fideicomiso”, Segunda edición actualizada; Ed. Lexis-Nexis, Depalma; año 2.005; páginas 831. Ver páginas 559 y siguientes.-

Ahora bien, estos paquetes denominados MBS, CDO, CDS, habían sido adquiridos por una innumerable cantidad de Fondos de Inversión, Bancos Comerciales, Entidades Financieras y Fondos Soberanos. Los Fondos Soberanos son fondos de inversión creados con las divisas que los países obtienen de sus exportaciones y que le permiten a los Estados mejorar el rendimiento de sus reservas obteniendo posiciones estratégicas en las empresas productivas y financieras más importantes.

Cuando los créditos empezaron a tornarse incobrables, nadie sabía (ni sabe) a ciencia cierta, quién era el acreedor perjudicado y los acreedores no sabían (o dicen no saberlo) a ciencia cierta, cuantos créditos incobrables tenían en su activo.

Se han calculado las pérdidas relacionadas con los préstamos para la vivienda familiar en miles de millones de dólares.

Resulta que, las víctimas terminan siendo, no sólo los deudores hipotecarios que podrían ser llevados a juicio y perder sus viviendas, sino también los inversores que tienen sus dineros depositados en entidades quebradas o a un paso de la quiebra, y hasta los simples trabajadores que pierden sus empleos debido a la recesión generada por la crisis.

Para esclarecer el panorama, conviene recordar que en septiembre de 2.008 el cuarto Banco de Inversiones de EEUU “Lehman Brothers”, nacido hace 158 años y ahogado por u\$s 60.000 millones de dólares en préstamos hipotecarios incobrables, pidió la protección legal contra los acreedores y abrió una crisis bursátil mundial. *“Los compradores potenciales fueron ahuyentados por la negativa del Departamento del Tesoro de los EEUU de ofrecer ayuda para la compra, como sí lo hizo seis meses atrás cuando el banco de inversiones Bear Stearns se derrumbó y en el rescate de las gigantes hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac hace poco más de una semana, para las que inyectó 200.000 millones de dólares”*<sup>136</sup>. A la vez, Bank of America (segundo Banco de Inversiones de EEUU) compró Merrill Lynch. Pero, ¿quién se atrevería a asegurar que esta última entidad se encuentra libre de todo riesgo?

A su vez, todas estas actividades realizadas por los Bancos Comerciales y los Fondos de Inversión debían ser controladas por la Securities and Exchange Comisión (SEC); que, asustada por la complejidad de los instrumentos y las fórmulas utilizadas... ¡se olvidó de pedir explicaciones!

---

<sup>136</sup> “Lunes negro en los mercados”, publicado en CLARÍN el martes 16 de septiembre de 2.008.

Bélgica, Holanda y Luxemburgo debieron inyectar 11.200 millones de euros al Banco Europeo FORTIS para evitar su quiebra. Unas semanas después cayó DEXIS, acudiendo a su salvataje Francia, Bélgica y Luxemburgo con 6.400 millones de euros para evitar su liquidación. Inglaterra decidió nacionalizar a la célebre firma BRANDFORD & BINGLEY BANK<sup>137</sup> y le impuso la venta de todas sus sucursales al BANCO SANTANDER. HYPO REAL ESTATE (HRE) logró escapar de la quiebra gracias a una línea de créditos por 50.500 millones de dólares, de los que Alemania garantizó los primeros 39.000 millones de dólares<sup>138</sup>.

Los banqueros centrales poseen la certeza de que en situaciones como la presente, tienen que prestar casi ilimitadamente y los gobiernos saben que tienen que gastar sin miramientos. Luego del lunes 11 de septiembre de 2.008 la Reserva Federal estadounidense, el Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra y el Banco Central Suizo inyectaron decenas de miles de millones de dólares en los mercados monetarios tras la caída de los titanes bancarios bajo el peso del financiamiento masivo de malos préstamos.

e) Valores en juego:

***“La idea básica de la modernidad, en su codificación económica podría resumirse en la fórmula progreso=desarrollo=razón. El supuesto de esta idea, con raíz en la Ilustración, era que la realidad resulta transparente a la razón y explicable absolutamente por ella.”***<sup>139</sup>. Esta idea, hace reflexionar sobre una virtud que se ha destacado desde la Grecia Clásica: “la PRUDENCIA”. Si por medio de la razón llegamos al progreso, no es menos cierto que por su intermedio podemos anticipar los resultados y prevenir sus efectos perniciosos. En eso, consiste precisamente la prudencia: anticipar y prevenir e implica un conocimiento teórico y práctico.

En 1.997 Flisher Black y Myron Scholes ganaron el premio Nóbel de economía, en mérito de una ecuación que permitía averiguar cuanto vale el riesgo actual del vendedor de un activo futuro; este descubrimiento dio lugar a los derivados.

---

<sup>137</sup> Shafer Muñoz, Sara & House, Jonathan “Las entidades financieras españolas podrían sufrir una crisis de crédito”, publicado en “The Wall Street Journal Americas”, 12-08-2008; reproducido en el Diario La Nación, ejemplar del día 13-08-2008, Sección 2: “Economía & Negocios”, página 5.-

<sup>138</sup> Martorell, Ernesto E., “El default financiero mundial. La estructura jurídica Argentina actual como instrumento inidóneo para enfrentar el Tsunami”, publicado en LA LEY 19/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

<sup>139</sup> Bandieri, Luis María, ob. Cit.

¿Cómo es que los expertos en finanzas y economía no pudieron anticipar las consecuencias de esta crisis? ¿Cómo fue que los políticos no tomaron las medidas preventivas adecuadas? En el mundo actual parece que la previsión y la prudencia no tienen cabida.

***“Fascinados por el corto plazo y por el beneficio inmediato, los mercados son incapaces de prever el futuro, de anticipar el porvenir de los hombres y del medio ambiente, de planificar el desarrollo de las ciudades, de reducir desigualdades, de amortiguar la fractura social. // La riqueza no puede reducirse al PIB por habitante –admite hoy Ralf Dahrendorf- debe tener en cuenta el conjunto de las condiciones que contribuyen a constituir el bienestar. La exclusión es económicamente mala, pero sobre todo es socialmente corrosiva y, al final, políticamente explosiva//”***<sup>140</sup>.

La crisis hipotecaria ha tenido tal impacto en EEUU que para salvar de la quiebra a dos entidades con soporte gubernamental, Fannie Mae y Freddy Mac, se debió acudir a la asistencia e intervención estatal. Este salvataje gubernamental, genera la sensación de que los errores privados serán corregidos por el Estado sin responsabilidad alguna para sus generadores. Es aquí donde aparece el “riesgo moral”.

Sin embargo, existen otras entidades tan comprometidas como las mencionadas que no cuentan con el apoyo estatal, entre otras razones porque no tienen tamaño suficiente como generar un riesgo sistémico (por ejemplo Lehman Brothers). En este punto comienza la desconfianza: ¿Quiénes tienen suficiente capital como para subsistir?, ¿Quiénes son tan grandes como para ser salvados?, ¿quiénes tienen en su cartera hipotecas de baja calidad?

Todos los instrumentos que inventaron los grandes genios de Wall Street tenían como finalidad trasladar el riesgo para que las entidades financieras pudieran operar con alta rentabilidad. Esta finalidad se obtuvo con gran éxito “*el riesgo se trasladó*”, el tema es que ¿no sabemos a quién!

Como dice Rodolfo Vigo<sup>141</sup> “*No obstante todo este desarrollo teórico, en buena medida auxiliado por fórmulas de altísima complejidad matemática, venimos a descubrir que su funcionamiento depende en última instancia de la “confianza” de los consumidores y que ella no sólo se regula por el interés económico racionalmente determinado; que a la libertad*

---

<sup>140</sup> Ignacio Ramonet, ob. Cit., p. 90.

<sup>141</sup> Vigo, Rodolfo Luis, “Crisis financiera internacional: Aristóteles tenía razón”, publicado en LA LEY 03/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

*hay que regularla, porque de lo contrario el interés individual puede desbordarse y comprometer al interés general; que el Estado no puede ser un convidado de piedra; que el liderazgo –aun el empresarial- hay que construirlo desde la autoridad moral; etc”.*

f) Las perspectivas:

No parecen ser muy alentadoras, pues no se sabe qué empresas tienen comprometido su patrimonio por esta crisis. Tampoco existen datos concretos que permitan determinar quienes tienen en su patrimonio hipotecas basura. La escasa reglamentación y la tolerancia estatal dificultan la realización de un estudio pormenorizado que permita conocer la situación actual de las finanzas mundiales.

Lo único alentador, es que 50 días antes de su elección presidencial, Barack Obama pidió reglamentación que proteja a los inversores y los consumidores.

## **V.- ESTADO, SISTEMAS FINANCIEROS Y DERECHO**

Como hemos visto, existe una compleja red de relaciones entre los diferentes actores del sistema financiero y las autoridades estatales. Esta interacción, se encuentra regulada por el derecho, quizá no en su totalidad, pero sí en gran parte.

¿Para qué se creó el Estado? Lo primero que uno piensa, es que con esta institución se procura obtener el bien común. Es decir, todos delegamos una serie de facultades en el Estado, con la finalidad de alcanzar ciertas metas que de otro modo no lograríamos. El derecho, resulta ser una herramienta indispensable en este aspecto. Por su intermedio se regulan las relaciones humanas, ya sean sociales, políticas, económicas, etc.

Ello implica, que el desenvolvimiento de las empresas multinacionales en el mercado financiero estatal, debería encontrarse adecuadamente reglamentado, de modo de permitir la efectiva realización de ciertos derechos que podrían verse afectados con su actuar.

A lo largo de este trabajo se ha observado que las crisis financieras, además de afectar a la economía, tienen un impacto directo en la moral, el derecho y la justicia estatal. Conllevan en sí mismas, mucho más que los problemas accionarios, concursales o monetarios. El alto impacto que tienen en grupos alejados del tráfico financiero hace pensar en la magnitud y diversidad de su problemática.

De allí, la necesidad de una regulación que establezca las pautas para su actuación y determine responsabilidades.

Ha dicho Edmund Phelps (premio Nobel en Economía) *“Otra reglamentación que es muy necesaria, es ponerle un fin, o detener a los bancos comerciales o los bancos de inversiones, que hagan apalancamientos a cifras absurdas de endeudamiento, esto es lo que ha hecho a los bancos últimamente tan vulnerables a las caídas en los precios de las viviendas, eso es lo que ha disparado actualmente la crisis”*<sup>142</sup>.

#### 1. Reglamentación jurídica en la Argentina del 2.001

Frente a la crisis del año 2.001, el gobierno argentino decidió dictar una serie de normas que se justificaron en la emergencia económica<sup>143</sup>. Todo este conjunto normativo fue denominado -vulgarmente- “corralito”, dio lugar una multitud de planteos judiciales –que se encausaron por la vía del amparo-, que concluyeron en una serie de fallos emitidos por nuestra Corte Suprema de Justicia.

A modo sintético mencionaré la solución jurisprudencial a estos planteos:

En el primer fallo que dictó la Corte Suprema de la Nación referido a los amparos por el corralito, denominado “Smith”<sup>144</sup>, se declaró la inconstitucionalidad del decreto 1570/2001 y de la ley 25.561, con cinco votos coincidentes y sin la participación de cuatro Ministros (en una Corte compuesta por nueve ministros).

Posteriormente se dictó el fallo “Provincia de San Luis”, en donde se ordenó el pago completo en dólares de las sumas reclamadas por una mayoría de cinco votos a favor y tres en contra (los ministros disidentes fueron Belluscio, Maqueda y Boggiano).

En Julio de 2004, nuestra Corte resuelve el reclamo de un ahorrista en el conocido fallo “Cabrera”, la acción es rechazada en tanto se entendió que había un sometimiento voluntario al régimen que en el mismo se impugnaba, lo cual inhabilitaba el reclamo.

Procurando dar una solución a los miles de amparos planteados a consecuencia de la normativa de emergencia, se dicta el fallo “Bustos” rechazando el reclamo del ahorrista.

---

<sup>142</sup> Phelps, Edmund, “Entrevista al Premio Nóbel en Economía Edmund Phelps: Crisis económica mundial y régimen jurídico del mercado”, publicado en: LA LEY 14/04/2009, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

<sup>143</sup> Me refiero a la Ley 25.561, el decreto 214/2002 y todas las normas que se dictaron en su consecuencia.-

<sup>144</sup> Publicado en LA LEY, 2002-A, 770; 2002-C, 148; Sup. E. Dep. Banc. y Restric., febrero/2002, p. 39; marzo/2002, p. 114; DJ, 2002-1-297; DT, 2002-A, 288; RU, Rev. 1/2002, p. 9.-

Sin embargo, este fallo intenta una solución salomónica procurando la devolución de los dólares a un tipo de cambio corriente, aplicando un coeficiente de estabilización. Se ha sostenido que *“la complejidad y variedad de los argumentos no permite extraer una doctrina uniforme del fallo que posibilite prever la argumentación de, los que sí aparecen como altamente probables, futuros rechazos de los reclamos de ahorristas por causa del “corralito”. Ninguno de los fundamentos ni de las afirmaciones que llevan a la solución del caso cuenta con más de tres votos coincidentes; tampoco las afirmaciones sobre el control de constitucionalidad. Es más, la solución del caso, que excede el millón de dólares estadounidenses, cuenta con cinco votos pero no los tiene el caso similar en que el monto no llegara a los ciento cuarenta mil y es también distinto en el supuesto de no alcanzar los setenta mil... El fallo ha merecido una respuesta de rechazo prácticamente coincidente de la doctrina nacional”*.

## 2. Fiscalización y régimen jurídico:

En Argentina existen diferentes normas que facilitan la actuación irresponsable en los Mercados Financieros, posibilitando maniobras fraudulentas.

Entre los institutos más destacados en materia concursal, se encuentra el “acuerdo preventivo extrajudicial” que ha dado lugar a no pocas quitas, esperas y renegociaciones, todas realizadas en perjuicio del inversor.

En materia societaria, la interpretación judicial del art. 114 de la Ley de sociedades en casos donde existen presunciones “graves, precisas y concordantes” de restricción incausada en el ejercicio de los derechos del socio, se ha inclinado por denegar las medidas precautorias solicitadas frente al abuso de accionistas controlantes o directores infieles.

En la reglamentación de la sociedad fiduciaria del fideicomiso financiero, vehículo jurídico de la denominada securitización, no se exige: 1. poseer un objeto exclusivo, 2. adoptar la tipología de sociedad anónima, 3. contar con sindicatura plural o someterse al régimen de fiscalización estatal permanente, 4. le basta poseer un patrimonio de \$ 3.000.000 para administrar fideicomisos de u\$s 15 o 20 millones, 5. pudiendo además incorporar nuevos fideicomisos en gestión sin necesidad de incrementar su patrimonio.

Estos son algunos de los problemas que presenta la reglamentación concursal, comercial y financiera de la Argentina.

### 3. La justicia en tiempos modernos:

Analizando la relación del Estado con las Organizaciones Internacionales ha dicho sabiamente el Dr. Agustín Gordillo *“En el caso que no existan tribunales nacionales o internacionales a los cuales se pueda asignar algún caso donde una de las partes sea una OI o sus funcionarios, las naciones estados tratarán de reafirmar la jurisdicción local contra la OI, lo que expresa una disminución en el equilibrio del poder. Cuando grandes naciones (en Europa: Alemania, Francia) perciben que ese equilibrio ha sido debilitado, se sienten tentados a imponer la jurisdicción local contra una OI que ni siquiera tenga una jurisdicción propia. Es por ello que la necesidad de que se administre justicia mediante un tribunal imparcial e independiente resulta evidente. El incentivo de reafirmar la soberanía nacional también proporciona cierto ímpetu a dicha tendencia...Los EE.UU. están ejerciendo su jurisdicción contra instituciones extranjeras, especialmente bancos foráneos en casos de lavado de dinero o terrorismo. Nadie sugeriría que los prestamistas internacionales puedan prestar dinero imprudentemente a Estados que lo utilicen para proteger o fomentar el terrorismo o el tráfico de droga, etc. Pero, ¿es ese el único y último caso en el cual pueda existir un gobierno compartido entre una nación y una organización internacional?”*<sup>145</sup>.

Los Dres. Kabas de Martorell, María Elisa Martorell y Ernesto E. Martorell hacen una interesante reseña de soluciones jurisprudenciales de distintos países frente a la crisis<sup>146</sup>. Mencionan la postura de los Tribunales italianos que juzgaron con suma dureza la colocación de los Tango Bonds (asimilados a los denominados bonos basura). El fundamento de las sanciones fue que las entidades financieras sabían claramente la situación de riesgo que vivía la Argentina y la alta posibilidad de un default inminente. Destacan, que existieron otros reclamos judiciales menos afortunados, no sin ponderar la solución de los Tribunales

---

<sup>145</sup> Gordillo, Agustín, “La futura responsabilidad de las organizaciones internacionales en un gobierno compartido”, publicado en: LA LEY 2003-E, página 1195, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

<sup>146</sup> Kabas de Martorell, María Elisa, “La banca hoy: revisión crítica de los criterios de responsabilidad aplicables a las entidades financieras por mala praxis”, publicado en LA LEY 2005-C, página 948, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

condenando a los Estados Soberanos en los casos “Dart vs Brasil”, “Zambia” y “Elliot Assoc. vs. Perú”<sup>147</sup>.

De lo dicho se desprende que una postura judicial sana, conlleva responsabilizar a los grandes grupos financieros de las consecuencias de su irresponsable actuar.

Sin embargo, para que un Estado pueda asumir esta postura, necesita de un poder que por estos días se ha visto terriblemente debilitado.

## **VI.- CONCLUSIÓN**

Este trabajo ha procurado estudiar las relaciones existentes entre los Estados, los organismos internacionales y las crisis financieras.

El hilo conductor ha sido la situación vivida en la Argentina, su relación con el FMI y con las crisis financieras.

Se observa que durante el siglo XX, más precisamente en la segunda mitad, comienza un proceso de expansión de los organismos internacionales. Hacia mediados de los '80, ya se vislumbra con claridad el fenómeno conocido como “globalización”; que se ve acelerado, con el desarrollo de la informática y el descubrimiento de Internet.

En este periodo, las relaciones internacionales se han visto inmensamente modificadas y aceleradas. Hay un encogimiento del mundo, en tanto el tiempo y el espacio han acortado las distancias, y un ensanchamiento, en cuanto accedemos a un mundo que no teníamos al alcance años atrás.

El Estado, sujeto del Derecho Internacional, no es ajeno a esta realidad, y se ha visto afectado en sus decisiones, muchas veces determinadas por políticas y conveniencias internacionales, en su territorio y sus fronteras. Las medidas que otrora le correspondía tomar, como qué derecho aplicar, ahora pasan por otros ámbitos y por otros actores.

El FMI, en tanto organismo internacional creado con la finalidad de reestructurar y propender al desarrollo de las Naciones, es utilizado como herramienta de los grandes grupos de poder, que pretenden imponer sus políticas económicas, no sólo por la razón, sino también

---

<sup>147</sup> Sturzenegger Federico, “Problemas para quienes elijan litigar”, nota publicada en el diario “La Nación”, ejemplar del 16-01—2005, nota de tapa, Sección 2, página 3.-

por la fuerza. Un ejemplo claro de ello, es la situación vivida por la Argentina en el año 2.001<sup>148</sup>.

Las empresas multinacionales asumen grandes riesgos, trasladándolos a los grupos más débiles y realizando conductas que rayan con lo delictivo. La estructura actual de los Estados, se muestra impotente para hacer frente a estas situaciones. De modo que, las sanciones a los responsables de las grandes crisis, llegan tarde o nunca.

Entrando al análisis de la crisis hipotecaria del último año, se ha observado con asombro, el salvataje de las grandes entidades financieras por parte de los países más poderosos del mundo. Esto no significa, que los Estados hayan recobrado la porción de soberanía perdida. Simplemente implica, que se ha creado una barrera de contención para evitar mayores daños. El resurgimiento del Estado paternalista, se justifica en la protección del sistema capitalista y de los grandes grupos de poder, que otrora se ofrecía a la incipiente burguesía (piénsese en la Revolución Francesa).

Por último, observamos que el derecho estatal se muestra impotente e insuficiente para hacer frente a esta problemática. La Justicia, ya no es ciega. Importa y mucho, las consecuencias económicas y políticas de los fallos judiciales. Basta con recordar lo expuesto respecto del renombrado caso “Bustos”.

De la síntesis expuesta, se deduce que:

El Estado, tal como lo conocíamos, se encuentra en crisis. La soberanía, ya no puede definirse con el concepto expuesto por Bodin. La “nueva burguesía”, organismos internacionales financieros y empresas multinacionales, marca el ritmo que bailan los Estados. El horizonte que avizoramos, como en toda época de cambio, no aparece muy claro.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

<sup>148</sup> No escapa a mi conocimiento, la postura política y doctrinaria que sostiene que: lo sucedido en la Argentina del 2.001 fue responsabilidad exclusiva de una clase dirigente carente y demagoga. No obstante ello, sostengo que existe responsabilidad de los organismos financieros que ejercieron ciertas presiones, mediante el sistema de premios y castigos, para que ciertas decisiones fueran tomadas.

- Bandieri, Luis María, “Crisis financiera internacional”, publicado en Suplemento Actualidad 04/12/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.
- Conesa, Eduardo, “La crisis financiera internacional actual y su impacto en la Argentina”, publicado en LA LEY 05/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.
- Conesa, Eduardo, *Macroeconomía y Política Macroeconómica. Los secretos del desarrollo en la economía abierta*, 4ª Edición, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Dalla Via, Alberto Ricardo, “Vigencia del Estado y la Constitución”, publicado en Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional, Director Alberto Ricardo Dalla Via, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina, Tomo 2002-3.
- Drucaroff Aguiar, Alejandro, “La crisis global, las responsabilidades y el derecho”, publicado en: Sup. Act. 23/04/2009, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Elespe, Douglas, “La situación financiera internacional”, publicado en LA LEY 2008-E, página 1.129, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Fernández Madero, Nicolás, “Reestructuraciones de deuda financiera”, publicado en LA LEY 2.007-F, página 785, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

- Fontanarrosa, Rodolfo O., *Derecho Comercial Argentino*, Tomo parte general, Editor Zavalía, Alberdi N° 835, 1223, Buenos Aires, Argentina, 1.995, 629 páginas.
- Gordillo, Agustín, “La futura responsabilidad de las organizaciones internacionales en un gobierno compartido”, publicado en: LA LEY 2003-E, página 1195, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Gordillo, Agustín, “¿Puede la Corte Suprema de Justicia de la Nación restituir la seguridad jurídica al país?”, publicado en: LA LEY 2005-A, página 905, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Gordillo Agustín, “G-8, UE, FMI, Argentina”, publicado en LA LEY 2002-E, página 927, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.
- Kabas de Martorell, María Elisa, “La banca hoy: reivisión crítica de los criterios de responsabilidad aplicables a las entidades financieras por mala praxis”, publicado en LA LEY 2005-C, página 948, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Kiper, Claudio M. y Lisoprawesky, Silvio V., *Tratado de fideicomiso*, Segunda edición actualizada; Ed. Lexis-Nexis, Depalma; año 2.005; páginas 831. Ver páginas 559 y siguientes.
- Kriloriam, Marcelo A., “FMI y crisis Argentina: inevitable relación”, publicado en UNLP, Tomo 2005-36, página 299, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.
- Lanús Ocampo, María Cecilia, “Crisis financiera global. Incidencia en los mercados financieros y en las instituciones nacionales ¿Converger hacia una regulación uniforme?”, publicado en: Sup. Act. 14/05/2009, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

- Lascano, Marcelo R., “Nueva crisis financiera, bancos y compañías calificadoras de riesgo”, publicado en PET 2.008, (septiembre-402), 7, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Martorell, Ernesto E., “El default financiero mundial. La estructura jurídica Argentina actual como instrumento inidóneo para enfrentar el Tsunami”, publicado en LA LEY 19/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Micele, Mario R., “Autoanálisis de las facultades ejercidas por el FMI. La auditoría para revisar la actuación frente a la crisis Argentina”, publicado en Suplemento Actualidad 22/07/2003, 2 y Suplemento Actualidad 24/07/2003, 3, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, Argentina.
- Milessi, José Luis, “El impacto de la actual crisis financiera internacional en el ámbito de las empresas argentinas”, publicado en Suplemento Actualidad 23/10/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Milessi, José Luis, “La crisis financiera internacional: implicancias y perspectivas, Segunda Parte”, publicado en La Ley Online, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Owen, Debora y Griffiths, Robin, *Cómo analizar EL MERCADO. Técnicas para entender el comportamiento de las acciones*, Edición en español del título *Mapping the Markets*, impreso en Empresa Editora El Comercio SA, Juan del Mar y Bernedo 1318, Chacaríos Sur, Lima, Perú, 2008, 139 páginas.

- Perez Hualde, Alejandro, “Amparo y control de constitucionalidad”, publicado en el Tomo 2005-A, página 1253, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Phelps, Edmund, “Entrevista al Premio Nóbel en Economía Edmund Phelps: Crisis económica mundial y régimen jurídico del mercado”, publicado en: LA LEY 14/04/2009, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.
- Ramonet, Ignacio, *Un mundo sin rumbo*, título original *Un monde sans cap*, primera edición en este formato en marzo 2.003, versión castellana de Antonio Albiñana, Impreso en A&M Gráfico, SL, Santa Perpètua de Mogola, Barcelona, España, 246 páginas.
- Sarmiento García, Luis E., *Lecciones de política económica*, Ediciones Dike Foro de Cuyo, Tucumán N<sup>a</sup> 138, Godoy Cruz, Mendoza, Argentina, 2.004, 273 páginas.
- Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, volumen 1, Editorial DESCLÉE DE BROUWER SA, 2.003, Henao, 6-48009, Bilbao, Equipo de traducción Joaquín Herrera Flores –Coordinador editor-; Fernando António de Carvalho Dantas; Manuel Jesús Sabariego Gómez,; Juan Antonio Senent de Frutos; Alejandro Marcelo Médici, página 36.
- Vigo, Rodolfo Luis, “Crisis financiera internacional: Aristóteles tenía razón”, publicado en LA LEY 03/11/2008, 1, Editorial La Ley S.A. Editora e Impresora, Tucumán 1471 Buenos Aires, 2008, Argentina.

# ESTADOS LATINOAMERICANOS PLURINACIONALES Y LAS NACIONES NO ESTATALES A TRAVÉS DE LA PERSPECTIVA ANALÍTICA DE SOUSA SANTOS

Dra. Susana T. Ramella

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone analizar el conflicto que presenta al paradigma clásico del derecho constitucional la emergencia de uno nuevo y todavía no consolidado paradigma, mostrando la “tensión dinámica entre regulación social y emancipación social” desde la perspectiva crítica de Boaventura de Sousa Santos.

La elección de esta perspectiva, sobre otras, también críticas del paradigma de la modernidad, la justificamos porque asumo como propios dos de los tres *desvíos*, como dice Sousa Santos<sup>149</sup>, que conlleva su análisis de “la tradición crítica de la modernidad” uno, porque entiende que la teoría crítica es subparadigmática en tanto interpreta que dentro del paradigma dominante puede aún desarrollar las fuerzas emancipadora. El otro desvío, es la oposición a la teoría crítica moderna, en cuanto no se cuestiona su mismo acto de cuestionar, como lo hace de sí mismo Sousa Santos y que asumimos por cuanto el replanteo de los lugares comunes o *topoi*, se convirtieron en universales y dificulta salirse de él y observar los hitos del nuevo paradigma que está emergiendo<sup>150</sup>.

Sousa Santos, sociólogo portugués, ubica su análisis crítico en dos dimensiones principales: la epistemológica y la social. En la dimensión social se detiene en el derecho y la política. Me propongo utilizar su perspectiva social desde la historia del derecho constitucional, rescatando sus ejes directrices y dicotómicos cuales son: la idea de regulación – emancipación; hegemonía – pluralidad, expuestos en dos de sus obras editadas en 1998 y en 2000. La primera, porque específicamente se detiene en la globalización del derecho y a “nuevos derechos a opciones”, en especial el “derecho a las raíces por grupos translocalizados de personas”, en referencia a poblaciones migrantes en Europa y, en menor medida, la

---

<sup>149</sup> Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Ed. Descleé de Brouwer, Bilbao, 2000, pag 14-15

<sup>150</sup> Ramella, Susana T., *Una Argentina racista. Historia de las ideas acerca de su pueblo y su población (1930-1950)*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.Cuyo, 2004

situación de los pueblos indígenas fundado especialmente en Stavenagen<sup>151</sup>. Mi interés es esta alteridad, no traslocalizada sino localizada en América, existente al momento de la conquista de Castilla y que reclama el derecho a sus raíces: los indígenas en Latinoamérica. La segunda, porque encuadra la crítica del paradigma jurídico de la modernidad en la dimensión epistemológica que enriquece el primer análisis.

Desde esa perspectiva parece pertinente encarar la crítica de las *verdades aceptadas* respecto de las ideas de nación, multinaciones, estado soberano, con el pensamiento de las alteridades mostrando, las opacidades de esos conceptos en las constituciones latinoamericanas.

Desde los comienzos de la lucha por la independencia de España se construyen los estados latinoamericanos tomando como modelo sus ex metrópolis con la dificultad de salirse del paradigma del Antiguo Régimen y asimilar el modelo del Estado liberal.

Entre la idea de una América hispánica conformada por una sola nación, como decían Bolívar y San Martín<sup>152</sup> y la idea de estados independientes y supuestamente compuestos por una sola nación, hay todo un proceso que muestra las ambivalencias en el entendimiento de los constituyentes que sujetos al modelo europeo querían construir una sola nación y a su vez distinguir aquellos pueblos que no se ajustaban a lo que se suponía tenían la identidad de nacionales, civilizados, capaces. Por ejemplo, el Acta Constitucional de Nueva Granada, llamada también la Gran Colombia, de 1811 que abarcaba los actuales estados de Venezuela, Colombia y Ecuador, y la Constitución de Venezuela que fue sancionada el mismo año luego de declarada su independencia.

Aplicando la metáfora de las escalas de los mapas de Sousa Santos<sup>153</sup> utilizada para hacer su análisis crítico del derecho, como los mecanismos de proyección y simbolización en

---

<sup>151</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México, 1988.

Sousa Santos, Boaventura, *La globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, U.N. de Colombia, 1ª. Ed. 1998. pag 55

<sup>152</sup> Ramella, Susana T, *En torno a los conceptos de nación e integración*, en *El MERCOSUR. Sus implicancias políticas y jurídicas*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2005.

*Ídem*, *Rupturas y continuidades en la simbología paradigmática de los términos nación e integración*, Seminario Internacional MERCOSUR y Unión Europea. Identidades Comparadas, 5 -3-2007, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.Cuyo

<sup>153</sup> Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón indolente....*, cit, pag 234.

tanto representación y distorsión de la realidad, vemos que las constituciones aparecen como “mapas sociales” que muestran toda la complejidad del problema que se les plantea al estructurar los nuevos estados. En pequeña escala, se proyecta la idea de una gran nación pretendiendo simbolizar y hacer renacer el antiguo Virreinato de Perú que prácticamente abarcaba toda América del Sur. En una escala media, comienza a construirse la idea de estados nación independientes, proyectando fronteras que los segregan de las ex - jurisdicciones coloniales. En gran escala, las cláusulas referidas a la nacionalidad en el Art. 24 de la Constitución de la Gran Colombia y en el art.200 de la de Venezuela vemos las distorsiones de las anteriores ideas porque se mencionan las “naciones de indios bárbaros”.

Estas distorsiones producidas según las escalas en que se observen los textos constitucionales sigue en tensión hasta hoy como lo evidencia la comparación entre las constituciones latinoamericanas vigentes hacia 1961 <sup>154</sup> y las actualmente vigentes.

## **II. El imaginario en la escala del Estado nación a mediados del siglo XX**

Desde el período de entreguerras mundiales existió un movimiento constitucional de adaptación, con distintas vertientes ideológicas, a los postulados y derechos sociales de los trabajadores, mujeres y niños, en un reconocimiento de derechos diferenciales con pretensiones de igualación que, si no se oponían, estrictamente conmovían el paradigma liberal individualista en que se habían instaurado las constituciones latinoamericanas en el siglo XIX, cediendo terreno a una nueva realidad social sin salirse del paradigma hegemónico de la modernidad.

Dentro del paradigma de la modernidad, los doctrinarios del derecho constitucional hablan de techos ideológicos que se van sedimentando en los órdenes jurídicos heredados del siglo XIX. <sup>155</sup>, siempre dentro del orden del estado de derecho, entendiendo que no contradicen los principios declarados desde el siglo XIX. Por ello Sousa Santos lo denomina subparadigmático porque sobreestiman la escala media del estado moderno como la única en la que opera el derecho constitucional <sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Zavala, Juan Ovidio, *Las Constituciones vigentes de América*, Ed. Perrot, Bs.As., 1961.

<sup>155</sup> Sagüés, Néstor, *Mundo Jurídico y Mundo Político*, Bs.As., Depalma, 1978.

<sup>156</sup> Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón...*, cit, pag 133.

Concordante con ello, se caracteriza al Estado como soberano, independiente. Las constituciones de México al Sur, sin considerar aquellos estados dependientes de otras entidades, se declaran soberanas, independientes de otro poder, como desde Bodin se ha caracterizado al soberano. Compuesto por un territorio en el que se ejerce el dominio eminente y en el que se declara que el soberano es el pueblo. Algunas constituciones con más precisión como la de Honduras (1957), o Cuba (1959) expresamente se refieren a que ningún tratado internacional podría menoscabar la soberanía. Algunos estados centroamericanos sin entender que limita la soberanía y los límites territoriales acordados en tratados específicos, como las constituciones de Nicaragua (1950), Guatemala (1956) declaran que están en unión con otras repúblicas centroamericanas.

Así se fueron señalando algunas de las características que definían a la nación: un idioma, una cultura, la nacionalidad circumscripita a los nacidos en ese territorio, suponiendo la conciencia de pertenecer a un determinado conjunto humano<sup>157</sup>, porque se regulaba que todos los nacidos en ese territorio eran iguales ante la ley. Muy pocas en este período asumen la existencia de pueblos indígenas. Bolivia (1945), Perú (1933/55), Panamá (1946/56), Ecuador (1945). En estos casos es una especie de paternalismo del estado – nación, tal como se ha calificado la inclusión de los derechos sociales, porque con ese reconocimiento a los pueblos indígenas, se les concede cierta autonomía en la promoción de su propia cultura y tradiciones, pero sin salirse del control hegemónico del Estado. El término raza, luego suavizado por el de *étnia* que se define por un origen común, vínculos culturales, históricos y territoriales, hace que Guibernau<sup>158</sup> distinga como diferentes los conceptos de nación y grupo étnico, suponiendo que estos grupos no plantean la autodeterminación como demanda política. Cuestión que no es tan clara porque el gran dilema actual es la negación de concederles el estatus de pueblo con derecho a autodeterminación a los indígenas en el Derecho Internacional Público. Prevalece, diría Sousa Santos, el “estado etnocrático”<sup>159</sup> y pertenecen, dice Clavero, al “derecho ajeno, derecho de los colonizadores (...) que no desaparecerá por virtud del advenimiento del constitucionalismo”<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Guibernau, Montserrat, *Los nacionalismos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1996. Pág. 58

<sup>158</sup> *Íbidem*, pag 115

<sup>159</sup> Sousa Santos, Boaventura, *La globalización del Derecho...* cit. Pág. 163.

<sup>160</sup> Clavero, Bartolomé, 1994, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Madrid, Siglo XXI

### III. Los estados plurinacionales o naciones sin estados

Al cumplirse los 500 años del descubrimiento de América adquiere fuerza el movimiento indígena y sus deseos emancipadores, de reconocimiento de sus identidades culturales, de cierta autonomía y de autodeterminación, según los estados y la magnitud de la población indígena en cada estado.

Dentro del paradigma emergente, en el que se ubica Sousa Santos, se dirá que es un pluralismo jurídico en el que se mezclan códigos de diferentes escalas: los globales o supranacionales con los locales o tradicionales, bajo un ropaje de reconocimiento y no de otorgamiento de derechos o fueros como era en el Antiguo Régimen<sup>161</sup>.

Dentro del paradigma de la modernidad, en que se ubican los “profesionales del derecho”, inmersos en el pensamiento hegemónico y universal, el análisis es diferente. Algunos intentan explicar las nuevas cláusulas constitucionales como una inflexión simplemente, tal como había acaecido con la incorporación de los derechos sociales. Para otros, la incorporación de estas cláusulas constitucionales, significa la colisión con los derechos universales, la igualdad ante la ley, y violatorio de los principios constitucionales clásicos<sup>162</sup>. Diría Sousa Santos<sup>163</sup> que es la “sacralización, ritualización y profesionalización del derecho” que no concibe otras formas autónomas.

Las constituciones sancionadas en estos últimos veinte años son una prueba de esta colisión de percepciones del derecho. Sobre veintidós constituciones, trece contienen cláusulas referidas a los indígenas, con diferentes grados y amplitudes, con algunas llamativas ausencias tales los casos de Cuba y Chile por nombrar a las antípodas ideológicas, en el momento de sancionarse sus respectivas constituciones. Como estos reclamos están contenidos en la ley madre del paradigma del estado de derecho constitucional, podría decirse que todas son subparadigmáticas, en tanto se allanan al orden del derecho constitucional. Indudablemente las recientes constituciones y sobre todo las nuevas propuestas de reforma, hacen aún más

---

<sup>161</sup> Ramella, Susana T., *El derecho a la diferencia en la Constitución argentina de 1994. Hacia un nuevo paradigma antropológico*, publicado en CD en el marco del V Congreso de Antropología Jurídica (RELAJU), México, octubre 2006.

<sup>162</sup> Ídem

<sup>163</sup> Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón indolente ...* cit. Pág.252-253

ambivalente la idea de estado nación y de nación única con los caracteres que se la concebía y concibe desde la Revolución Francesa, por las siguientes razones:

1) Los principios declarados para definir el Estado, las ideas de étnias, la participación de las comunidades indígenas en el poder estatal, con la consiguiente reformulación de la soberanía del pueblo y de la representación, la idea de fronteras, de derechos individuales y derechos colectivos, la propiedad individual y la comunitaria, la idea de autonomía y de autodeterminación. Evidencian un pluralismo jurídico, o al menos nos advierten de un nuevo paradigma que se instala en el antiguo produciendo incompreensiones, dudas, en especial en la jurisprudencia<sup>164</sup>. No obstante no hay uniformidad en el alcance de estas cláusulas en las constituciones. Hay un principio común solamente que pone en tela de juicio los principios consagrados desde el siglo XIX respecto del Estado, de la nación, del poder, del territorio, del idioma, todas notas que definían al Estado – nación.

2) Algunas constituciones caracterizan al Estado, en sus primeros artículos o en el Preámbulo, cómo multiétnico y pluricultural, [Bolivia (1967-2004), Ecuador (1998), México (2001), Nicaragua (1987/95), Venezuela]. Ninguna se define plurinacional. En el fondo siguen con los esquemas de una sola nación, con lo cual se observa el peso del concepto de nación hegemónica, por más que declaren la diversidad cultural y étnica, que estrictamente redefine el concepto de estado-nación. Si vamos a una escala mayor, cual es la propuesta de reformas realizada por las autodenominadas “naciones indígenas” se aprecia la diferencia. Lo expresan en estos términos: “por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas” (Sucre, 5-8-2006). Lo mismo el proyecto de ley de biodiversidad elaborado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Evidentemente se consideran naciones no étnias.

Colombia (1991-1997, art.7) y Perú, (1993 Art.2), a diferencia de las anteriores, no modifican la idea del Estado nación única, solamente reconocen la diversidad o la pluralidad étnica y cultural, porque entienden que no deben colisionar con la nación colombiana o peruana.

---

<sup>164</sup> Ramella, Susana T., *El derecho a la diferencia en la Constitución argentina de 1994. Hacia un nuevo paradigma antropológico*, publicado en CD en el marco del V Congreso de Antropología Jurídica (RELAJU), México, octubre 2006.

No obstante, aunque no lo expresen literalmente, son naciones e incluso sin estado. La Constitución de Colombia (art.96) al referirse a la nacionalidad, dice en el inciso 2: “Son nacionales por adopción: c) “los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos”. ¿Qué significa y simboliza esta cláusula? A mi juicio, son naciones que no tienen su territorio dentro de las fronteras del Estado nación. Esto ocurre en todos los países. Las fronteras se licúan y no tienen la fijeza que pretenden tener los estados. Por ejemplo, en la frontera entre Argentina y Chile los mapuches que están en ambos lados de la cordillera de Los Andes se sienten pertenecer a la nación mapuche. Claro que la Constitución chilena ni menciona los indígenas ni siquiera ha ratificado el convenio 169 de la OIT. Argentina sí, pero en el breve artículo 75, inc. 17, de su constitución (1994) hace referencia solamente a los indígenas dentro del territorio nacional.

3) Las trece constituciones incluyen la pluralidad de lenguas. Unas, igual que en el anterior punto lo enuncian en sus principios, como idiomas oficiales: castellano o el español y las lenguas “vernáculos” (Guatemala), o ancestrales (Ecuador). Las que no se declaran pluriculturales o pluriétnicas también. Por ejemplo Paraguay, declara idiomas oficiales el guaraní y el castellano. Argentina garantiza el derecho a una educación bilingüe.

4) A medida que se acerca el análisis en las distintas escalas las distorsiones que se producen en los conceptos de estado y de nación son mayores, las propuestas de las “naciones” indígenas así lo demuestran en su pretensión emancipadora. Pero, al pretender que se los contenga en el orden jurídico vigente son también subparadigmáticos porque se allanan a la regulación estatal. No obstante, con estas constituciones se muestra que Latinoamérica está en un proceso de revisión del paradigma constitucional clásico por un nuevo paradigma que todavía no está bien definido.

## COMUNICACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS FRENTE A LA CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

Mgter. Jorgelina Bustos Arlin

### 1.-La relación: herramienta-medios e instituciones sociales

La crisis del Estado-Nación como objeto presenta numerosas y variadas aristas desde las cuales puede ser abordado. Esto procura el presente trabajo conjunto. Recuperamos, entonces, los términos de De Souza Santos (2003:14)<sup>165</sup> al respecto cuando expresa que, '*la transición paradigmática*' tiene '*dimensiones que evolucionan a ritmos desiguales*', por ello él distingue dos '*principales: la epistemológica y la social*'.

Para explicar la problemática que surge entre el intercambio simbólico de bienes culturales a través de los Medios de Comunicación y Nuevas Tecnologías (MMC+NTIC) y las diversas formas de funcionamiento de una sociedad particular circunscripta en términos político-administrativo, como Nación, resulta adecuado en primer término, situar el tema dentro de la '*transición epistemológica*', que en nuestro caso, probablemente nos permita comprender este modelo en transición y su impacto en lo social-antropológico.

Dicha problemática puede situarse en la cuestión de las '*redes*' o '*flujos de la información*'. En este sentido es inevitable recordar nociones del '*paradigma tecnológico*' enunciado por Katz (1990:92 y ss.)<sup>166</sup>, puesto que el mismo otorga centralidad al tipo de instrumento que marca la época, en este caso, a la '*información*' o mediaticidad comunicativa. Encuadra el mismo dentro de los trabajos realizados desde el funcionalismo a través del *Bureau of Applied Social Research*, los cuales postulan que '*los atributos esenciales de un medio dominante pueden afectar el orden social*'. Katz considera difícil poder demostrar el vínculo existente entre '*la linealidad impuesta por la imprenta y la disposición de las cadenas de montaje o de las vías de ferrocarril*', aunque reconoce que '*las tecnologías de la comunicación nos ponen*

---

<sup>165</sup> DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2003). *Crítica a la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Volumen I. Desclée de Brouwer. Bilbao

<sup>166</sup>KATZ. Eliu en FERRY, WOLTON y OTROS. (1990) *El nuevo espacio público*. Bs. As. Gedisa.

*en relación unos con otros...*’, incluso más allá de los mensajes transmitidos. De cualquier modo, esta relación implica intercambios a nivel cognitivo. En el ámbito de la comunicación sería importante verificar el aspecto cualitativo de esos intercambios, su impacto en los procesos socio-cognitivos y culturales, además de distinguir si ellos son equitativos y recíprocos.

Dichas verificaciones, y esto requiere aclaración fundamental desde nuestro punto de vista, no deberían suponerse de modo parcial que deriven en fundamentalismos tecnológicos, puesto que el instrumento (o los instrumentos) no se entiende, ni puede explicarse su impacto, sin un reconocimiento del tramado social en el que se genera. Cuestión que requiere de una interpretación articulada entre instrumento/política/modelo-económico/procesos-culturales; vale decir, de un modelo ideológico, entendido éste como modelo-macro de grilla de valores y sistemas de creencias dominantes.

Este conjunto de ‘modos de comprensión y/o funcionamiento’ en interacción en determinado espacio políticamente organizado, tal como es un Estado en un sentido moderno, es muy probable que lo impacte, lo modifique, lo altere.

## **2.-La relación: herramientas-cognición y sistema de creencias**

La relación de los Medios de Comunicación con el mundo del conocimiento de los sujetos, fue visualizado desde tempranas experiencias; tal es el caso del cine tanto en la esfera soviética<sup>167</sup>, como en el mundo occidental, desde los años 20 del siglo pasado y más aún cuando los llamados medios masivos (diarios, radio, televisión) invadieron los hogares de las diversas condiciones sociales. No podría entenderse de otro modo la inversión económica que han hecho – y hacen- los Estados desarrollados en proyectos de investigación sobre los “efectos cognitivos”. Se pensó siempre encontrar en estos medios tan atractivos y de tanta aceptación social una herramienta capaz de ordenar, organizar y hasta manipular. Prueba de ello la tenemos en textos muy interesantes de diversos autores que nos permiten conocer la

---

<sup>167</sup> En la primera mitad del siglo XX en pleno proceso de reacomodamiento del sistema comunista las autoridades observaron el impacto que producía en las masas soviéticas la propagación del cine. Más allá del indudable legado artístico que dejó el cine soviético, también supo articularse con la institucionalización de la impronta ideológica imprescindible para un territorio amplio y fragmentado culturalmente.

historia de las teorías de la comunicación social<sup>168</sup>. Tales inversiones, sin embargo -y felizmente- nunca han podido probar con demostraciones suficientes y sostenibles en el tiempo, que el flujo informativo sea determinante. Si bien es preocupante hablar de determinaciones también preocupa, de forma relevante, relativizar el grado de importancia que puede tener todo intercambio simbólico en la cognición de los sujetos.

Podríamos hacer una comparación con el proceso de la educación escolarizada. Sabemos que no es determinante, sin embargo al apuntar a procesos mentales de los destinatarios, estos intercambios cobran, necesariamente, una jerarquía adicional. No es necesario para el objeto del presente trabajo, hacer la distinción que algunos autores intentan en los procesos de interpretación situando en un lugar protagónico al destinatario o receptor, puesto que en todo proceso (tanto de comunicación como de educación) se producen situaciones complejas cruzadas por diversas variables, por ello a veces debemos denominar a esos dos lugares (Productor/ Destinatario) como “instancias”. Entidad imposible de ser recortadas en la personalización, a no ser que estudiemos cada caso particularmente. La noción de ‘instancia’ permite suponer la flexibilidad innegable que tiene todo proceso humano. Aunque en ella intervengan las máquinas, las decisiones sobre el *qué* y el *para qué*, son generalmente, humanas. Proponemos detenernos en la palabra ‘generalmente’, puesto que en toda tecnología hay cuestiones que están previstas desde quien la construye. Nos referimos a las matrices fijas.

Stefan Gergely<sup>169</sup> (1983:278) expresa que la idea de que es el hombre quien decide y quien conecta y desconecta el ordenador, es una consideración superficial por bien que suene. Que si bien el hombre puede ejercer esas acciones, para que el ordenador funcione, el ser humano debe someterse a las leyes de aquel: tiene que hablar un lenguaje inteligible por la máquina, restringir sus deseos a los que puedan codificarse, reducir un problema a aquellos aspectos parciales que el programa ‘domine’. *‘En suma -dice-: es la adaptación del hombre a un mundo artificial determinado por las características de los ordenadores. Cuando estos últimos fallan en la educación, cambiamos incluso el sistema pedagógico para que las*

---

<sup>168</sup> En términos generales y no en autores particulares : McQuail, Denis; Moragas Spá, Miquel; Wof, Mauro, entre los más analizados en la formación teórica de los comunicadores.

<sup>169</sup> Gergely, Stefan.1983. *Microelectrónica*. Biblioteca Científica Salvat. Barcelona

*máquinas se hagan cargo de la enseñanza. En otras palabras: el hombre se programa en el sistema del ordenador, y no el ordenador en el sistema del hombre*’ Y culmina con la sentencia ‘...*me temo que , en esta naciente y evolutiva era de la información, no sólo la técnica y la producción, sino la propia vida social, se irán sometiendo en forma de reflejos condicionados a la dinámica propia de la ciencia informática*’. Por nuestra parte, advertimos este doble juego, aunque deseamos que el aprendizaje y uso de sus potencialidades generen mediante ellas, cada vez más espacios de autonomía para el hombre. Entonces, en lo que la máquina ofrece, aún las actuales provistas de magníficas posibilidades, consideramos que se produce una tensión significativa que nos conduce a definiciones exentas de taxatividad.

Otro aspecto que debemos considerar para nuestro abordaje, es el *cómo*. Es decir, *cómo* opera este sistema tecnológico, puesto que ese proceso supone una ‘mediación’ pautada desde quien crea el sistema. Este *cómo* en tanto ‘modo’ de producción, sí impacta en el proceso de transformación cultural global. Cabe aclarar que, al impactar en el *modo*, también modifica la significación global, puesto que en tesis de Umberto Eco el resultado de lo que se pretende decir discursivamente, está constituido por ‘*dos fúntivos que entran en mutua correlación*’; ellos son: 1) el plano del contenido (*qué se dice*) y 2) el plano de la expresión (*cómo se dice*). Entonces, esta tecnología ha transformado la noción del *sentido*, la técnica de las artes, y ha posibilitado nuevas formas de invención. Incluso, ha creado, un nuevo régimen de visibilidad y han puesto en un primer plano la problemática de *lo visual*.

Planteadas las anteriores consideraciones entendemos que es posible avanzar en aspectos más puntuales de nuestro trabajo.

### **3.-Características de la globalización en la llamada ‘era de la información’. Aspectos tecnológicos, económicos y antropológicos.**

El proceso de globalización tecnológica de la mano de las comunicaciones es un factor que estimamos de gran centralidad, sin embargo, la complejidad paradójica que lo caracteriza demanda un análisis con capacidad para distinguir los diversos aspectos que lo atraviesan.

En nuestro agitado presente, sería bueno reconocer que la crisis es también fuente de novedad y creación, que en algunos aspectos pareciera perfilarse en una declinación de viejas ideas y

en nuevas posibilidades de riqueza. Aquí cabe dilucidar, al menos especulativamente, en qué medida depende de nosotros y en qué medida dependemos del vínculo entre *herramientas/política* y *economía* que nos condiciona.

Por una parte, la mayor posibilidad de comunicación, en primera instancia, promueve un proceso de rapidez, flexibilidad, apertura, mayor distribución de la información etc. Por la otra, sin embargo cuestiones económicas globales, también inherentes a ese proceso, incluyen un modo de producción singular en el marco de determinado modelo de mercado, cuya centralidad<sup>170</sup> discute con las primeras nociones prometedoras.

Si hacemos un poco de historia, en los años setenta se tiende a unir el advenimiento de la información y la comunicación electrónica con cierta panacea de bienestar, emulando, incluso la noción de progreso acuñada en épocas anteriores. La comunicación, este sentido, pasa a ser *cuasi* una ideología.

El canadiense Marshall McLuhan arriesga a decir que *‘a la velocidad del instante, la audiencia se transforma en actor, y los espectadores se convierten en participantes [...]’. La posibilidad de la participación pública se convierte en una suerte de imperativo tecnológico al que se conoce como ley del lapón: si esto puede hacerse, hay que hacerlo- una especie de canto de sirenas del hambre de la evolución’*.<sup>171</sup>

Esta mutación tecnológica fue interpretada por el campo académico con grandes expectativas, incluso se aconsejó dejar de pensar en los medios masivos de comunicación para pensar la comunicación electrónica de manera global (línea que aún persiste). Entre los discursos más sólidos está la publicación (1968, en lengua inglesa) de Daniel Bell (sociólogo de la Universidad de Columbia) quien habla de la ‘sociedad post-industrial’ e identifica en ella cinco dimensiones que la diferencian de la sociedad anterior: 1) creación de una economía de servicios o terciaria; 2) predominio de una nueva clase de especialistas y técnicos; 3) el valor del conocimiento y del saber teórico como valor de innovación y cambio; 4) aportes

---

<sup>170</sup> ‘Grupo de los ocho’ y empresas multinacionales con denominadores comunes tanto para países desarrollados como para aquellos que aún no transitan la modernidad.

<sup>171</sup> Mattelart, Armand. 2003. *La comunicación mundo. siglo xxi* editores. Argentina. Pág.185

tecnológicos para una nueva forma de inteligencia; 5) posibilidad de desarrollo y crecimiento autónomo por la misma calidad de la herramienta<sup>172</sup>.

Evidentemente, estas descripciones, entre otras, parecían delinear un futuro tan próspero como se pensó en el auge del maquinismo. Las ciudades industrializadas serían quienes podían inaugurar esta nueva senda. Nuevamente se pone la expectativa en la herramienta sin considerar factores políticos en el marco de determinado modelo económico, lo que deja translucir una concepción lineal de la historia y la falta de mirada crítica en los procesos sociales vigentes. Estas publicaciones no pudieron prever los cambios en el sistema y particularmente en el modelo de Estado, que pasa de ser una entidad mayúscula (Estado Providencia, Estado proveedor) a una entidad retraída en beneficio de los intereses del mercado. Este mercado también se enriquecía con la producción industrial de maquinarias, pero a la vez, la sociedad perdía los beneficios que esta potencialidad tecnológica podría haber distribuido si el Estado hubiera mantenido, al menos parte, de su magnitud.

Este comentario no exime de identificar también a ese supuesto ‘estado de bienestar’ en términos relativos. Puesto que desde su creación fue en beneficio de los factores reales de un poder burgués. No en vano surgen posturas radicales frente a este modelo (socialistas, comunistas, anarquistas). Sin embargo con el paso del tiempo estos modelos de estados burgueses fueron incorporando algunos beneficios que los grupos radicales reclamaban. Diversas pueden haber sido las causas de estos cambios: tales como, reconocimiento de esas necesidades, para descomprimir situaciones de conflicto, o para despojarlos de consignas y banderas de lucha a fin de diluirlos o cooptar sus militantes... Pero lo cierto es que este modelo fue más protector y benévolo que el liberalismo del capitalismo inicial y del reciente.

Los servicios por la educación, la sanidad y la seguridad social que pensó Bell, sin el papel del *Welfare State* se transformaron en servicios personales para mejorar la ganancia empresaria. Debemos reconocer que sí ha ampliado las posibilidades de los servicios profesionales, que el sociólogo también planteara.

---

<sup>172</sup> BELL, Daniel.1985. En Moragas Spá (ed.) *Sociología de la comunicación de masas. IV.Nuevos problemas y transformación tecnológica*. GGMassMedia. Barcelona. Cap. La telecomunicación y el cambio social.

Es decir, no negamos la capacidad descentralizadora, distribuidora, reductora de tiempo, almacenadora de memoria, etc. de la máquina en sí. Pero en su carácter de instrumento, tiene básicamente las funciones que diseñan los grupos dirigentes o concentrados con capacidad económica. Por ende, de poder. La máquina no es autónoma porque necesita ser programada. Ese efecto de centralidad, más allá de los intersticios y de las prácticas creativas de los usuarios, es una coerción que hasta el presente no ha podido superarse.

Con la obra de Brzezinski<sup>173</sup> se avanza en la calificación de la nueva era que pretende explicarse, y el autor propone abandonar la partícula ‘post’ (de post-industrial) con el objeto de calificar según sus peculiaridades este momento del desarrollo científico-social, y acuña un nombre propio: *‘era tecnotrónica’*. A la sazón, asesor de Jimmy Carter, considera que es una oportunidad para E.E.U.U. por su fuerte oposición con la URSS.

La *‘era tecnotrónica’* es para Brzezinski una *‘sociedad cuya forma está determinada en el plano cultural, psicológico, social y económico, por la influencia de la tecnología y de la electrónica- especialmente en el campo de los ordenadores y de las comunicaciones’*<sup>174</sup>. En su publicación advierte que el devenir de la historia y las sociedades no es lineal y privilegia el análisis sobre la nueva complejidad social y cultural que traerá como consecuencia este instrumento con tendencia clara hacia la comunicación global. Hasta ese momento el Estado-Nación organizaba en forma interna los aspectos principales de sus políticas y acordaba –o no- cuestiones de orden internacional. El asesor presidencial distingue y analiza la idea de ‘globalidad’ y de interrelación o entrecruzamiento como consecuencia de la mayor comunicación. Dice que esta jerarquización de medios de comunicación y ordenadores han creado una *‘sociedad de elementos extraordinariamente entrelazados’*<sup>175</sup>. Esta nueva idea de ‘interacción’, ‘relaciones’, etc. es predictiva.

Advierte incluso algo que hoy no está suficientemente consensuado entre los estudiosos de la comunicación, y que nosotros compartimos y hemos esbozado en párrafos anteriores como

---

<sup>173</sup> Brzezinski. 1970. *Between two ages. America's role in the technotronic era*. Viking Press. Nueva York. En Mattelart 2003. *La comunicación-mundo*. Pag. 190

<sup>174</sup> ibidem

<sup>175</sup> Brzezinski. 1970. En Mattelart. Ob. Cit. Pag. 197

expresión de tensiones: la globalidad, pero en un mismo giro, también, la fragmentación. Los medios+NTICs en un mismo acto globalizan y fragmentan. Este es un avance importantísimo frente a la euforia de McLuhan y las expectativas de Bell.

La noción de tecnología globalizante ya se ha explicado suficientemente y las mismas prácticas lo confirman en parte, pero a fin de que pueda mejor entenderse el nominativo ‘fragmentación’ citaré unos párrafos de Giovanni Sartori<sup>176</sup>. Se basa en la acepción de ‘aldea’ que acuñó McLuhan y discute con la idea de que la globalización *aldeaniza* en el entender del canadiense: ‘*cualquier lugar del mundo*’ es ‘*mi tierra*’. El sentido que adopta Sartori de la palabra ‘aldea’ se debe a que la televisión muestra lo mínimo donde la ‘*unidad foto-aprehensible es, al máximo, la aldea, el conglomerado humano mínimo*’. En realidad entiende que ‘*la televisión fragmenta al mundo en una miríada de aldeas reduciéndolo, a la vez, a formato aldea [...]. El mundo visto en imágenes es necesariamente un mundo de primeros planos: algunas caras, un grupo, una calle, una casa*’. Podemos abundar desde un punto de vista técnico, puesto que la cámara ‘selecciona’ (es decir, jerarquiza) a través del encuadre, que luego mediante planos y ángulos que toman ‘partes’, en la pantalla funciona como ‘el todo’. La televisión como tecnología es fragmentadora. Internet, asimismo, a la vez que ofrece información global, esa información es también fragmentada. Insiste Sartori: ‘*cuando nos encerramos en tribus transversales de ficción, desaparece la ‘patria’ -sea Nación o Estado- a la que siempre le reclamamos protección*. Con las NTICs los ciudadanos se convierten hora en ciudadanos globales que abrazan idénticas causas lejanas (la defensa de las ballenas, el pesar por la muerte de algún famoso, etc.); hora ciudadanos locales que defienden el pago chico contra la instalación de crematorios, basureros, industrias contaminantes o cárceles.

Siguiendo con la noción de ‘aldea’, si retomamos a Brzezinski, observamos que avanza de modo preclaro sobre estas concepciones optimistas de la época, (’70) al decir que la nueva realidad no será la de la aldea global. Porque ‘*la sorprendente analogía establecida por McLuhan no concede suficiente importancia a la estabilidad de las personas, a la intimidad que los une, a los valores implícitos admitidos en común y a las tradiciones que*

---

<sup>176</sup> SARTORI, Giovanni. 1998. Pág 119

*representaban los principales elementos constitutivos de la aldea primitiva*'.<sup>177</sup>. El autor prefiere hablar de '*era tecnocrónica*' más que 'aldea global' porque estamos en presencia de '*un nudo de relaciones interdependientes, nerviosas, agitadas, tensas*'. Prefiere usar el término '*interdependencia*'. Nuestra crítica a Brzezinski es que considera a EEUU. la primera sociedad global de la historia porque distribuye el 65% de la información mundial. Para nosotros esto es un motivo de preocupación adicional: el manejo de la información es clave en el poder global. Aunque el autor considera que este porcentaje será un aliciente para que los países pobres tiendan a imitar este modelo de desarrollo. Resulta un deseo por demás ingenuo: los países pobres no se niegan al avance, simplemente, no pueden... Y esto, Brzezinski lo sabe.

El especialista en geopolítica Michel Foucher decía: '*...la base del poderío norteamericano, es en gran parte, su dominio del mercado mundial de las comunicaciones. El ochenta por ciento de las palabras y de las imágenes que circulan en el mundo, provienen de los EEUU*'. Tomando las palabras de un autor ecuatoriano (Galo Galarza<sup>178</sup>), en realidad, la preocupación es que las regiones pobres se transformen en 'isla totales' en la prometedora y aparentemente simétrica 'aldea global'...

Caído el muro de Berlín, caen los restantes bloqueos a la información internacional. La agencia soviética 'Novosti' se asocia con una gran red publicitaria de los EEUU para establecer en Moscú, una filial común. Unos pocos años atrás esto era impensable. Los grupos multimedia y las redes de los grandes países industrializados han cruzado fronteras tantas veces como lo han deseado. El estereotipo de 'enemigo del mundo' ya ha sido configurado y la exigencia de solidaridad ante estas construcciones ideológicas, tiene carácter de política de Estado. En estas condiciones es muy difícil pensar en fronteras, en autodeterminaciones y en políticas locales que discrepen con las globales sin entrar en colisión con las ideas centralizadoras, o centrales, o dominantes... Esta nueva configuración del mundo mediante las tecnologías de punta, han debido, indudablemente, debilitar la noción de Estado-Nación vigente en la modernidad. A propósito, el politicólogo norteamericano H. Cleveland, ya en

---

<sup>177</sup> Brzezinski 1970:19, en Mattelart 2003. Ob. Cit, pág.197)

<sup>178</sup> GALARZA, Galo. Revista 'Chasqui' N°58, pág.74. *Aldea global o isla total.*. 1997

1978, en una publicación de la OTAN<sup>179</sup> daba cuenta de los cambios que tendría el Estado-Nación al convivir en el mundo globalizado y la información cruzada. Delimitaba las consecuencias en *‘tres direcciones: hacia las entidades locales que quieren actuar con mayor autonomía; hacia las empresas privadas que pueden ejercer una acción más rápida y más flexible que los poderes públicos, y hacia los organismos internacionales que han de intentar gestionar, de cualquier forma, las nuevas tecnologías que trascienden de las jurisdicciones nacionales’*. En efecto, desde nuestra posibilidad en el tiempo, podemos afirmar que las tres direcciones han sido tomadas. Han crecido los grupos de presión desde las diversas unidades mínimas organizadas en el interior de las naciones; las empresas privadas se han posicionado y han crecido en sus dominios; y las organizaciones políticas supranacionales han marcado algunos comportamientos internos. Lo que no advierte el politicólogo, tal vez porque lo ha naturalizado, es que este movimiento de cambios se ha producido bajo el paraguas de un modelo único (neoliberal) impuesto a nivel global. De allí que insistimos con la articulación íntima que tiene toda tecnología con la política económica dominante.

No negamos, asimismo, ciertos avances en la comunicación global de modelos discursivos (significantes impregnados de nuevos contenidos) sobre la democratización de las naciones, los derechos humanos, la defensa del ambiente, y la posibilidad de la sanción social sobre ciertas prácticas de algunos Estados que preferían vivir de puertas adentro. Porque tampoco el Estado-Nación ha sido monolítico en sus funciones: ha tenido tanto funciones contenedoras y distributivas como funciones represivas y concentradoras. En este sentido, y particularmente en el ámbito de las negociaciones internacionales la noción de ‘interdependencia’ acuñada por Brzezinski treinta años atrás, se presenta también en tensión, puesto que puede operar de modo superador a las concepciones particulares de los Estados (respeto a la subjetividad, libertad, derechos del individuo) o puede encubrir un pautado dominante desde agrupamientos con poder sobre las naciones más débiles (Grupo de los 8, FMI, Wall Street).

El principio de independencia de ‘intereses comunes’ a nivel global aún carece de la equidad necesariamente justa. Las comunicaciones han permitido que conceptos tales como competencia, mercado, libertad para emprender, etc. hayan logrado un consenso suficiente en las sociedades equivalente al desmedro del valor del Estado-Nación. ¿No son precisamente,

---

<sup>179</sup> MATTELART, Armand. Op. Cit. Pág.269.

las empresas privadas las que han tomado las partes de servicios que el Estado-Nación (al menos en su etapa benefactora) brindaba a los ciudadanos?. En este todo con relaciones posibles aparece también una preocupación central al analizar la complejidad que ofrece- y produce- este proceso comunicacional, ello es la presencia de un modelo cultural universal. Concepción macro que recuperaremos más adelante.

### **3.1 La institución Estado-Nación en el contexto actual: causales interconectadas.**

La noción de Estado en los diversos procesos políticos, ya referida por los investigadores que me preceden en este proyecto de investigación, sitúa el papel del Estado-Nación en el contexto liberal moderno. El desarrollo histórico del Estado nos permite afirmar que dicha entidad, en tanto institución, no ha permanecido pétreo en razón de ser el resultado de una construcción social (o invento de un estadio de la humanidad). Por ello goza –o padece- los embates de la sociedad que la sustenta, o dicho en otros términos, es el resultado de un modelo ideológico y epistémico (¿paradigma?) dominante<sup>180</sup>.

Este concepto de institución y de Estado pertenece a un modelo de pensamiento más flexible y desmitificante. Sin embargo la concepción de estructura sólida y monolítica ha permanecido durante muchos años en diversos analistas del campo académico, y más aún en el ‘sentido común’ de una sociedad. Hoy, nuevas metodologías de análisis y nuevas teorías, conmueven principios jurídicos, políticos y sociales que se creían inmutables: tal es el caso que nos ocupa (el Estado-Nación). El monismo jurídico internacional y estatal comienza a ser reemplazado por estados plurinacionales y por una búsqueda también plural de jurisprudencia (internacional, nacional y local).

En diferentes proporciones y modalidades, esta nueva forma de concebir y explicar los cambios de paradigma ha invadido el campo de acción del Estado, tanto a nivel interno como externo, como consecuencia de, también, nuevos procesos tales como la jerarquización de la economía capitalista, la globalización/fragmentación, el impacto de la tecnología y sus

---

<sup>180</sup> Esta expresión intenta reconocer el juego del poder presente en la historia de las instituciones cristalizadas según circunstanciales modelos de pensamiento hegemónico.

derivaciones en los medios de comunicación social. Tal como hemos referenciado en el apartado anterior.

En lo que respecta al mercado, si bien, para los contractualistas, el sistema de mercado como institución se ubica en la esfera de lo privado, diferenciándose de lo público, éste sólo puede funcionar en medio de una racionalidad que el Estado como institución legítima puede garantizar. El Estado concebido a partir de la Paz de Westfalia, que era propio de un liberalismo contractualista, se instauró como árbitro ante los conflictos sociales, con facultades para el uso legítimo de la fuerza, para –según su entender- salvaguardar las garantías individuales y la paz social. Hoy, el mercado ha quitado preeminencia a ese Estado y se comporta con prerrogativas suficientes para eclipsarlo en sus funciones. Cuenta con una racionalidad propia que supera la racionalidad del orden garantizado por el Estado, al menos en términos económicos.

Las innovaciones de la mano de la comunicación con tecnología de última generación frente al Estado Moderno, es el ámbito que en este apartado nos interesa y que, según la corriente crítica, tiene íntima relación con la jerarquía del mercado descrita anteriormente. Aunque, sujetos a la idea de tensiones y de una necesaria reflexión analítica, cabe incluir otras corrientes que si bien descartan la cuestión económica, sí la ubican en otras perspectivas del embate.

### **3.2.- Estado-Nación frente a comunicación +NTCIs**

En esta discusión, también se abren aguas, cabe destacar a Manuel Castells<sup>181</sup>, quien ha realizado una seria y profusa investigación sobre el papel de las comunicaciones en esta actualidad de instrumentos tecnológicos de gran potencialidad. En sus páginas discurre sobre los cambios y las potencialidades de variados aspectos de la cotidianidad social e institucional y en ella desarrolla su posicionamiento sobre el nuevo Estado, nuestro tema central.

---

<sup>181</sup> CASTELL, Manuel. 1998. *La era de la información*. Volumen I y II. Madrid. Alianza Editorial.

Veamos el caso que explicita Castells cuando focaliza sobre *'el cómo y el por qué del actual desbordamiento del estado-nación construido desde la edad moderna y de la crisis de legitimidad que sufren sus instituciones y representantes'*. El autor pone de relevancia la 'impotencia' de los estados actuales para enfrentar relaciones más multilaterales que estancas y destaca, a la vez, procesos mediante los cuales diversos estados han 'reaccionado' a esta doble crisis mediante la, también multilateralidad, de sus acciones y la consecuente descentralización de sus instituciones. Percibe así, la emergencia de una nueva forma de Estado: el 'Estado Red'.

Esta manifiesta pérdida del poder del Estado-Nación parece ir de modo inverso a la prosperidad del capitalismo global, según el autor, y expresado alguno años antes de la actual crisis de ese modelo de capitalismo global. Sin embargo, efectivamente, el capitalismo trata de sobrevivir aún en el momento de mayor caída frente a la opinión pública, sujetándose, precisamente de aquello que ha tratado de combatir, el propio Estado de cada país, mediante el uso del dinero de todos los ciudadanos. Comprendemos que este tema merece un apartado propio, pero por razones de focalización temática, no lo abordaremos aquí y ahora. El presente comentario sólo pretende poner de manifiesto la condición dual o paradójica de los procesos actuales.

Siguiendo al autor, cuando pone de relieve la 'globalización y el estado', comprendemos que lo hace dentro de la economía capitalista y expresa su afirmación contundente respecto de la incapacidad del mismo frente a las principales actividades económicas generadas en la globalización de los medios y la comunicación electrónica.

Reconoce que *'la interdependencia de los mercados financieros y de divisas de todo el mundo, que operan como unidad en tiempo real, vincula las divisas nacionales'* [...] *'y si las políticas monetarias siguen cierta coordinación supranacional, también lo hacen, o lo harán, los tipos de interés preferencial y, en definitiva, las políticas presupuestarias'* [...] *'En la Unión Europea, el Bundesbank ya es de facto el banco central europeo'*. Refiere incluso a Bárbara Stallings al decir que ésta *'ha mostrado cómo las políticas económicas de los países en vía de desarrollo fueron moldeadas durante la década de los ochenta -noventa en nuestro*

caso, Argentina- *por presiones internacionales...*' <sup>182</sup> Entre otras razones de peso Castells destaca la dificultad creciente de los gobiernos para controlar la economía que se ve acentuada por la transnacionalización de la producción, en virtud de las 'redes' de producción y comercio. No es un dato novedoso que el capitalismo es transnacional puesto que la propia modernidad con sus políticas colonialistas dio cuentas de sus expansiones, incluso de las relaciones comerciales en condiciones desiguales. En síntesis, ya no es posible el control administrativo dentro de las fronteras.

Esta economía nacional condicionada por la multilateralidad también dejó afuera el Estado de Bienestar, un elemento clave de las políticas del Estado-Nación hasta la reforma neoliberal global (Tatcher-Reegan) de los 80-90. Dice Castells al respecto que *'ello es así porque resulta cada vez más contradictorio para las empresas operar en los mercados globales e integrados, mientras experimentan importantes diferenciales de costes de prestaciones sociales, así como diferentes grados de regulación de los países'*.<sup>183</sup> Tal vez, aquí nos tendríamos que preguntar si estas reformas neoliberales no crearon 'de hecho' alguna forma de Estado supranacional, integrado por el grupo de *'los ocho'* quienes han escrito sus condiciones...

En este marco, ¿qué sucede con la pretensión de regulación y control de las naciones sobre los medios y su redes de comunicación?. Conocemos por numerosas investigaciones el interés estatal de controlar los contenidos de los medios masivos. Umberto Eco, ya en 1967 en plena vigencia de las investigaciones funcionalistas dentro de la *Mass Communications Ressearch* y con publicaciones críticas recién en sus comienzos por obra de la Escuela de Frankfurt, decía en su célebre artículo de prensa *'Para una guerrilla semiológica'*: *'no hace mucho tiempo, para adueñarse del poder político en un país era suficiente controlar el ejército y la policía. Hoy, sólo en los países subdesarrollados los generales fascistas recurren todavía a los carros blindados para dar un golpe de estado. Basta que un país haya alcanzado un alto nivel de industrialización para que cambie por completo el panorama: el día siguiente a la caída de Kruschchev fueron sustituidos los directores de 'Izvestia', de 'Pravda' y de las cadenas de radio*

---

<sup>182</sup> CASTELLS, Manuel. Ob. Cit. Pags. 272 y ss.

<sup>183</sup> Ibidem, pág. 283

*y televisión; ningún movimiento en el ejército. Hoy un país pertenece a quien controla los medios de comunicación*'.<sup>184</sup>

Cuando Putin, aún siendo agente de la KGB, comienza a tejer su vocación de mandatario de Rusia, tiene presente esta parte de la historia y antes de su designación acuerda con sus amigos empresarios -generalmente enriquecidos durante el mercado negro de la etapa comunista- que durante la apertura al capitalismo vayan haciendo sus inversiones en medios de comunicación, puesto que así podrían devolver favores políticos en su probable futuro gobierno. Huelgan otros ejemplos. En nuestro país, el matrimonio Kirchner en la actualidad, aunque un poco retrasados, están aconsejando a sus amigos empresarios la compra de importantes medios. El problema es que algunos propietarios no están interesados en la venta puesto que la rentabilidad, en las actuales condiciones, es confortable.

Inferimos que el Estado-Nación se encuentra ante importantes retos interconectados. Castells reconoce tres, a saber: a) la globalización y el entrecruzamiento de la propiedad; b) la flexibilidad y la penetración de la tecnología y c) la autonomía y la diversidad de los medios de comunicación<sup>185</sup>.

a) La disolución de los bloques después de la guerra fría, la espectacular repercusión de la nueva tecnología de guerra y la percepción social del carácter global de los desafíos de la humanidad debido al mayor conocimiento e información, son para Castells los factores básicos que ha generado una *'interdependencia multilateral creciente entre los estados-nación'*. Ya la URSS no representa un eje de tensión, por ello -entiende- desaparecieron los principales mecanismos que estabilizaban los lazos estratégicos de la mayoría de los estados-nación en torno a las dos superpotencias. Este factor origina un cuadro descentralizado donde las relaciones se ven envueltas en *'redes de intereses y negociaciones que se rearticulan en formatos diferentes según cada tema'*.

b) Los rápidos cambios en la tecnología miliar también están debilitando al Estado-Nación para decidir en solitario. Dice que *'ahora la guerra depende esencialmente de la*

---

<sup>184</sup> ECO, Umberto. 1995. *La estrategia de la ilusión*. Bs. As. Lumen.

<sup>185</sup> CASTELLS, Manuel. Ob.Cit. Cap. 5 *'¿El Estado impotente?'*. Pág.282 y ss.

*comunicación y la tecnología. La devastación masiva puede infligirse a distancia...*'. La pregunta es qué estados-nación tienen la capacidad tecnológica para este tipo de prácticas... si nos respondemos que los países ricos, ponemos en cuestión la concepción de multilateralidad que esgrime el autor. Pero también podemos preguntarnos, si la evolución tecnológica puede aportar un giro de las relaciones internacionales hacia el multilateralismo. Aquí contestamos que sí, efectivamente la herramienta apunta hacia vínculos con formas rizomáticas, pero no podemos ignorar el poder económico en juego que empequeñece las posibilidades múltiples.

c) El autor manifiesta optimismo frente a la creciente descentralización de los medios del Estado. Es cierto que el impulso de la tecnología ha producido cambios y que el Estado también se ha desprendido de medios propios y ha perdido poder frente a los medios, sin embargo advertimos que las empresas son la que ejercen esa centralidad informativa y que muchas veces, puesto que, tal como lo explicamos arriba, los cambios se han producido en el marco del modelo económico neoliberal, donde hemos observado cómo el Estado/gobierno (mínimo) y las empresas intercambian favores. Reconocemos que existe una política simbólica que puede inclinar a la opinión de la *élite* en favor de un nuevo sistema de medios de comunicación, más abierto y distributivo, pero hasta hora, la privatización de los medios ha aportado una relativa pluralidad informativa puesto que los intereses económicos son tan fuertes como el interés político de cualquier Estado. En consecuencia esta supuesta delegación no ha sido equivalente a distribución social, sino que ha quedado en manos del mercado. Más, aún, cada vez más concentrado en monopolios.

El autor no marca estas paradojas, y culmina diciendo que *'hasta los estados autoritarios están perdiendo la batalla sobre los medios de comunicación en la era de la información'*.

Sin embargo, la basta obra de Castells no sólo desarrolla estos puntos de modo exhaustivo, sino que realiza un bastísimo análisis de las diferentes situaciones que han surgido en el mundo actual, por la propia sinergia actual de la producción social y política, por una parte; y por aquellas que han provocado las NTICs, por la otra. Sitúa el Estado-Nación frente a las múltiples y cada más complejas funciones que debería atender. En cualquiera de los puntos desplegados en estos capítulos late la impotencia del Estado-Nación frente al esquema básico (*frame*) de *'sociedad red'* o sea, de multilateralidad. Dice que los estados tal como están

conformados hoy *‘se enfrentan a los límites de su legitimidad, y en definitiva, de su poder, con respecto a la gestión global del entorno planetario’*. Problemas de guerra, de terrorismo, ecológicos, de criminalidad organizada, de cuantiosas fortunas amasadas por actividades ilegales al servicio de las decisiones políticas, de las relaciones de género, de la construcción de las identidades, de los movimientos sociales, etc.

De allí viene una profunda crítica a las naciones que no se plantean una organización política global, sino que, para no perder privilegios negociadores en los intereses comerciales y políticos, no buscan la *‘supranacionalidad, sino la reconstrucción del poder estatal basado en la nación a un nivel más elevado, un nivel en que pueda ejercerse cierto grado de control frente a todos los flujos ligados con la riqueza, la información y el poder’*. Incluye en este esquema a la Unión Europea, la ONU con el grupo de los siete como supervisor; la OTAN, etc. Dice que *‘los estados-nación y sus élites son demasiado celosos de sus privilegios para rendir la soberanía, excepto bajo al promesa de beneficios tangibles’*. De allí que reconoce las razones de la aparición de diversas organizaciones de la sociedad civil por la falta de respuesta de los Estados. Cita *‘Médicos sin fronteras, Amnistía Internacional, Green peace, Oxfam y tantas otras organizaciones humanitarias no gubernamentales’*. Entiende estas acciones como la *‘privatización del humanitarismo global que hace cada vez más débil uno de los últimos razonamientos sobre la necesidad del Estado-Nación’*.<sup>186</sup> Su conclusión es que las estructuras sociales emergentes en la *‘era de la información’* (no duda en llamarla así) se organizan cada vez más en torno a *‘redes’*. Reconoce que esta morfología se ha presentado en otros tiempos y espacios, sin embargo, *‘el nuevo paradigma de la información proporciona la base material para que su expansión cale en toda la estructura social’*. Arriesga la hipótesis de que *‘el poder de los flujos tiene prioridad sobre los flujos del poder’* y no duda al decir que esta sociedad red se caracteriza por *‘la preeminencia de su morfología social sobre la acción social’*. Acuña así, una noción nueva sociedad en gestación. Entre otros, estos conceptos dan cuenta del reconocimiento del autor al poder de la comunicación y las nuevas tecnologías a ella asociadas.

---

<sup>186</sup> CASTELLS, Manuel. Ob. Cit., pág.297.

Frente al anterior desarrollo más cercano a las corrientes críticas de las teorías de la comunicación, el planteo de Castells, si bien no desconoce la crucial complejidad actual, deposita en este nuevo modelo relacional tecnológico expectativas sustantivas. Más aún cuando lo encuadra en un modelo cultural de interacción y organización sociales donde la información es la fibra básica de su estructura social.

#### **4.-Síntesis parcial**

Describir algún aspecto de la comunicación y las NTICs parece introducirnos en un mundo de ficciones puesto que existen diversas lecturas y posibilidades. Es difícil analizar un tiempo y espacio, con escaso distanciamiento, que está en pleno proceso de transición. Estamos a horcajadas entre las estructuras modernas anteriores y las posibles formas de estructuración, si llegaran éstas a conformarse.

Hay posturas esperanzadoras –por no decir optimistas- respecto de los cambios que necesariamente imprimirá la máquina en las relaciones sociales, políticas, económicas, y por ende culturales. En ella incluimos los cambios posibles que tendrá que adoptar el Estado-Nación para mantener su *estatus* de institución política directriz en una situación supranacional o global. Esto está en proceso. Por ahora, efectivamente, como explica Castells se encuentra ante una situación de ‘impotencia’ frente a la complejidad de los problemas que debe atender. Tal vez el sistema de comunicaciones provea al Estado-Nación de herramientas para cubrir las múltiples aristas o para implantar un modelo de gestión con mayor diversificación.

El papel central de las comunicaciones y Nuevas tecnologías podrían permitir una superación al aplicarlas tanto como modelo cognitivo porque apunta a la complejidad, como instrumento para resolver de manera veloz numerosas funciones.

Sin embargo, si recordamos las reflexiones de Brzezinski, parece que estamos en el camino que marcara en sus desarrollos teóricos y que siguieran diferentes analistas desde diferentes interpretaciones y disciplinas. Aunque no deberíamos dejar pasar inadvertido el rol de asesor del entonces presidente de los E.E. U.U. Creemos importante detenernos en la advertencia sobre la necesidad de crear una nueva conciencia planetaria que permitiera una planificación

mundial global. Y que esto sería posible mediante las nuevas tecnologías. Vislumbraba en los '70 que esa tecnología moderna podría facilitar este tipo de planificación. Planificación que se realizaría desde el norte. Así, las computadoras norteamericanas han permitido encuadrar y monitorear las más diversas acciones de peso de los últimos años en el mundo. Desde compañías aéreas, transacciones bursátiles, refinación del petróleo, el pago de obreros de cualquier lugar del mundo, la industria de la guerra, la encarta, los juegos, etc., etc.... Por ello es importante recordar que la tecnología condiciona 'qué hacer' y 'como hacer'.

En un mismo plano, hay un sistema económico dominante –centralista- (capitalismo tardío, economía neoliberal) que es coercitivo por su propia naturaleza, sin embargo crea un sistema tecnológico policéntrico y multilateral. ¿Cuánta desregulación puede crear?; ¿cuánto descentramiento?. De allí las situaciones paradójales que hemos descripto.

Mientras las nuevas tecnologías promueven la descentralización, la economía actual promueve la concentración. La política, como praxis, está indisolublemente unida a la matriz de la economía. Entonces, resulta problemático suponer que en el estado actual de las cosas a nivel planetario se tomen decisiones político-económicas descentralizadoras y flexibles. La pretensión de poder parece circular con la misma velocidad que la información....

El concepto de tecnología, también por su propia naturaleza, incorpora el de estructura social, tanto a nivel nacional, local o internacional, y también el de estructura cognitiva. Entidades ambas que instauran modelos de sociedad y de pensamiento que impactan sobre la organización del espacio, del tiempo, del conocimiento, de las relaciones entre humanos y con la naturaleza.

En una situación planetaria como la que hoy observamos es indudable que el Estado-Nación en su concepción moderna está en una profunda crisis. Pero también es poco probable que con el desequilibrio existente entre las diversas naciones, pueda pensarse que este modelo tecnológico procure una equidad que el sistema económico global, creado desde el mismo centro, hasta hoy, ha negado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. 1990. *Videoculturas de fin de siglo*. Cátedra. Madrid.
- BETTETINI, G. Y COLOMBO, F. 1995. *Las nuevas tecnologías de la comunicación*. Paidós. Barcelona.
- ECO, Umberto. 1995. *La estrategia de la ilusión*. Lumen. Bs. As.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2003). *Crítica a la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Volumen I. Desclée de Brouwer. Bilbao
- CASTELLS, Manuel. 1998. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volúmenes I, II y III. Alianza Editorial. Madrid.
- GERGELY, Stefan. 1983. *Microelectrónica*. Biblioteca Científica Salvat. Barcelona
- MATELLART, Armand. 2003. *La comunicación-mundo. Historia de las ideas y de las estrategias*. 2ª Edic. México. Siglo XXI Editores.
- MORAGAS SPÁ, Miquel (Ed.). 1986. 2ª Edición. *Sociología de la Comunicación de Masas. Volumen IV: Nuevos problemas y transformaciones Tecnológicas*. Gustavo Gili. Barcelona
- PASTOR RIDRUEJO, José. 2006. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*. Décima Edición. Tecnos. Madrid.

# RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN LA SIMBOLOGÍA PARADIGMÁTICA DE LOS TÉRMINOS NACIÓN E INTEGRACIÓN

Susana T. Ramella

## INTRODUCCIÓN

### A. Propósitos

El presente trabajo fue expuesto en el Seminario Internacional “MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y Unión Europea. Identidades comparadas” (2007). Un encuentro ítalo argentino con el fin de analizar las relaciones comerciales entre ambos organismos internacionales. En ese entonces y ahora, el propósito del trabajo es ahondar las preguntas y respuestas que nos lleven a comprender los aspectos positivos y negativos que se evidencian en las instituciones y funcionamiento del MERCOSUR y su relación con la Unión Europea. Puede parecer extraño volver a los comienzos o a la prehistoria, por no decir arqueología como dice Foucault (1997), de dos términos que se dan por supuestos, entendibles, comprensibles que no admiten discusión en el plano fáctico que hacen a las relaciones de los países que integran el MERCOSUR, objeto fundamental del análisis que me propongo.

Sin embargo, consideramos fundamental debatir esos dos términos, en tanto que son “*topoi* (lugares comunes) que expresan puntos de vista ampliamente aceptados en una determinada época y en una comunidad retórica” Cuya perdurabilidad es relativa y responde a “relaciones entre varios pares de *topoi* dialécticas” (de Sousa Santos 2000:121). Es así porque dentro del proceso histórico, se observa la transformación de la simbología de esas dos palabras que se pierden en la historia. Además, porque desde la firma del Tratado de Asunción (1991) que inaugura el MERCOSUR, ha ido tomando cada vez más fuerza una nueva simbolización de la idea de estado – nación y de integración, para incorporarles nuevas y a su vez antiguas ideas que hacen más complejos esos términos simbolizando plurinaciones, una nación multicultural. De modo tal que se menciona la necesidad de refundar un nuevo pacto de integración interna en los estados que merece ser analizado.

Años atrás, en otro trabajo (S.T.Ramella, 2005), detuve el análisis en los conceptos de nación e integración, dentro del paradigma o modelo que inspiraba la reciente formación del MERCOSUR que era el Mercado Común Europeo. Apoyando este intento de unión fui

mostrando las ambigüedades y complejidades de ambos términos, fundamentalmente en Argentina y las dificultades institucionales que producía esa poco clara percepción sobre dichos conceptos que en el afán de imitar a Europa no se tenían en cuenta, ni en el Tratado de Asunción, ni en el de Ouro Preto. Pero aposté a la necesidad de su formación como un intento de unir debilidades para fortalecerse en el mercado mundial atendiendo bien a las instituciones que habrían de forjarlo. Me interesó el replanteo que se hacía de los conceptos y las implicancia que tenían en la confrontación con la idea de integración, comunidad regional e internacional que ponía en entredicho conceptos implícitos dentro de esas palabras, cual era la soberanía de los Estados nación.

Hoy, mi interés es indagar y, por ende, replantear nuevamente ambos conceptos desde la perspectiva interna de cada Estado y con la reformulación de los términos nación por multinaciones e integración de ellas dentro del Estado conjuntamente con la integración de similares naciones en la región. Conceptos que rompen y continúan, a la vez, con las nociones del pasado. En fin es una historia de las palabras, de los signos, de la significación y simbolización que se dio y se da a esos signos, para llegar a comprender cómo las instituciones de Latinoamérica, siguen inmersas en un paradigma hegemónico internacional e interno, que dificulta llegar a una verdadera unión que las fortalezca. Pero también, tras la idea de reformular esas teorías paradigmáticas, plantear las nuevas simbologías juntamente con las nuevas acciones que están evidenciando, en Latinoamérica, las transformaciones del paradigma todavía vigente.

Parafraseando al filósofo Giulio Gorello (“La Nación” 11-2-2007) se me podrá objetar que con este planteo se pone en peligro la unión del MERCOSUR, pero en la perspectiva que adoptamos, no se pretende destruirlo sino desplegar esas nociones envueltas en modelos contruidos, que tienen orígenes muy antiguos: cristianos, iluministas, liberales o racionalistas, estructuralistas, humanistas según las épocas, para comprender cómo ellos perviven dentro de otra simbología y con la sola intención de sincerarnos y complejizar esa aparente comunidad y darle cabida a todo el espectro de realidades que conviven en el MERCOSUR.

## **B. ¿Por qué paradigma?**

Tras ese interés, ha parecido necesario enfocar el tema desde las variadas perspectivas que conlleva el término paradigma y justificar su utilización dentro de una disciplina como es la historia del derecho en la que algunos suponen que no corresponde emplearla.:

### **1. Paradigma en la historia de la ciencia**

Desde la historia de la ciencia el término paradigma nos remite a Khun (1978:68) en cuanto define el paradigma “como realización científica universalmente reconocida”. Si bien en las ciencias humanas y sociales ha parecido impropio (Mattei Dogan, 2007) incorporar ese concepto acuñado por un físico, por la variedad teórica y metodológica de las disciplinas blandas, como se las llama, entendemos que el vocablo mismo es paradigmático. En nuestro caso unimos la noción lingüística y gramatical con las consideraciones de Khun. Y así como Khun se introduce en la historia, en su caso de la ciencia, así también nosotros desde la historia incorporamos este término proveniente de la física.

Hacia 1913, con absoluto convencimiento de la necesidad científica de construir un modelo, decía Fernando de los Ríos Urruti (1913:X), en su intento de fundar la sistemática del derecho político: “Hacer obra científica es hacer labor de unificación (...) para que una ciencia sea tal, ha menester, primero, mostrar la homogeneidad de los fenómenos que estudia, caracterizarlos; y segundo, (...) legitimar dentro de la sistemática del conocimiento el principio que sirve de base a la nueva disciplina, todo lo cual equivale a (...) fundar un método.” Por ello, dice en su crítica a la ciencia moderna de Sousa Santos (2000:112): el método así definido es la base de muchas premisas de concordancia compartidas y “puede concluirse que la verdad científica es una *verdad fiduciaria* basada en la determinación de la credibilidad de los científicos”

Por su parte, diría Prigogine (1996), estamos en el fin de las certidumbres, creando con ello, es verdad, un nuevo paradigma, pero con menos certezas, con más incertidumbres, más complejo y sobre todo tendiendo a una probabilidad de conocimiento pero no a la absolutez del mismo, porque las partículas, las moléculas difícilmente sean factibles de sujetarlas a un modelo único. Con ello se pretende mostrar que es correcto hablar de paradigma en las ciencias sociales y humanas, entendido como modelo. En esta perspectiva, el conocimiento científico es copiado, construido y compartido por la doctrina jurídica constitucional e internacional, por ende, con pretensiones de universalidad.

### **2. Paradigma en la ciencia política y el derecho internacional**

Desde la perspectiva de la política y el derecho internacional también se utiliza la idea de un paradigma que se lo califica de hegemónico, (Bernal Meza 1991), refiriéndose a la autonomía, las interdependencias y el proceso de transnacionalización, dentro de un orden jerárquico internacional que impide cambios estructurales que perturben esa hegemonía que se denomina norteamericana.

### **3. Desde la óptica del Derecho Constitucional**

“Tiendo a seguir -dice el constitucionalista chileno Cea Egaña (2004:305)- la filosofía de Thomas Kuhn en su concepción de los paradigmas de las revoluciones científicas. (...) en los cuatro últimos siglos de la civilización occidental tanto los europeos como, desde su independencia política, los pueblos latinoamericanos herederos de aquellos hemos vivido dos grandes paradigmas, o sea, modelos que se imponen para el desarrollo de la ciencia o de la técnica y que significan dejar una época que se espera sea para avanzar, progresando, a otra época mejor.”

### **4. Desde la perspectiva de la historia del derecho**

En la perspectiva de mi disciplina y especialidad, la historia del derecho es, creo, más sencillo hablar de paradigma remontándonos a la palabra griega como modelo, porque cada momento, Edad, Era, tiempo histórico tiene sus construcciones lingüísticas, giros, pensamientos, ideas que se expanden a diferentes culturas, países, mundos. Pero la historia que vive del tiempo, esa noción que preocupa también a la física, es la que nos muestra lo que permanece y lo que cambia, de ahí que haya mencionado rupturas y continuidades en el título. Pero así como Heráclito decía que nadie de baña en el mismo río, así tampoco la permanencia de nociones es la misma, ni la ruptura es distinción absoluta, sino quiebra, crisis solamente. Lo cual nos lleva a anticipar lo que desarrollaremos en el sentido de que bajo los mismos términos se simboliza, se representan cosas distintas.

### **4. Los paradigmas en América Latina**

Durante tres siglos se impuso a Latinoamérica o la dirigencia política e intelectual copió, asimiló giros lingüísticos, modelos jurídicos, determinados tipos de Estado, de nación, de integración, de la llamada civilización occidental, por lo tanto Europa no escapa a ello.

Esto no implica una teoría común. Como dice Khun (1978:69): "tales construcciones tradicionales son, a la vez, demasiado ricas y demasiado pobres para representar lo que los científicos tienen en mente cuando hablan de su adhesión a una teoría particular" Hay una

unidad substancial, una matriz disciplinar en la construcción del paradigma y una pluralidad teórica dentro del mismo. Bajo la continuidad de términos tales como nación, estado, integración, desde la Revolución Francesa en adelante, por no ir más atrás, los significados y la simbología se han ido modificando, resignificando. La similitud de los términos y su equivalencia es propia de identidades claras y distintas y en este caso estaríamos haciendo la historia de lo mismo, pero acá propongo introducirme en la historia de lo Otro, como dice Foucault (1997:9), lo que, para una cultura, “es a la vez interior y extraño y debe, por ello, excluirse (para conjurar un peligro interior), pero encerrándolo para reducir la alteridad”

## **II. Momentos de la simbolización de los vocablos Estado, nación, integración**

Se perciben tres momentos en la simbolización de los vocablos Estado, nación, integración. Para no ir más allá en la historia, los tres momentos los inicio desde la Revolución Francesa, sin olvidar que muchas nociones del Antiguo Régimen siguieron perviviendo en los nuevos estados nación surgidos después de esa fecha, incluso reavivados hoy. Destacaremos, más que nada, a riesgo de simplificar la pluralidad, lo común a los órdenes jurídicos constitucional y su relación con el internacional.

### **A. El paradigma del racionalismo**

El paradigma del racionalismo mirado desde la filosofía política. Del racionalismo normativo visto desde el Derecho Constitucional (García Pelayo (1958:143). De un capitalismo dependiente del poder hegemónico de Inglaterra, “funcionales a las clases dominantes” latinoamericanas o la teoría del idealismo (Bernal Meza (1991:465) según la política internacional. Del dualismo jurídico desde el derecho internacional. Fue construido por los países latinoamericanos mirando el modelo de sus antiguas metrópolis, sea España o Portugal según se trate de Argentina, Uruguay, Paraguay, o de Brasil, si solamente miramos los primeros firmantes del MERCOSUR. Asimismo mirando la metrópoli económica financiera, de hegemonía global en esos comienzos de los estados, cual era Inglaterra que apoyó el movimiento independentista y aportó el pensamiento de Locke, la estructura de las constituciones hechas por Bentham, para la organización del Estado, entre otros. La metrópoli cultural, Francia, que exportó a Montesquieu cuyo pensamiento sigue siendo citado como paradigma, en tanto imitamos todas las constituciones que siguieron a la Revolución Francesa, por citar algunos de los múltiples nombres y sucesos que servían de guía paradigmática al

nacimiento de los estados en América Latina, cuyas influencias ya comentamos en otro trabajo (S.T,Ramella, 1986).

En la historia no es correcto fijar fechas límites a los pensamientos e ideas paradigmáticas porque generalmente se imbrican, se yuxtaponen, se combinan incluso en formas contradictorias. Pero se puede decir que comienza a tener sus inflexiones y a modificarse el paradigma hacia fines del siglo XIX y, con más evidencias, después de los años 30 del siglo XX.

En la introducción a las Asambleas Constituyentes Bolivianas, bien sintetiza Rossana Barragán (2006:5) la influencia del paradigma de origen europeo: “Suele decirse que en nuestra esquizofrenia y alienación, en un territorio habitado por mayorías indígenas, vivimos regulados por un código civil napoleónico, un código penal español, la institucionalidad francesa territorial de cantones y departamentos y un ombudsman sueco”.

Con tono más peyorativo, dice el alemán Heinz Dieterich Steffan (1996:143-147) “El Estado latinoamericano aparece como encarnación caricaturesca del ideario original de los clásicos. Lejos de representar el bien común, se ha convertido en botín de los intereses oligárquicos que lo usan como Calibán en sus políticas de saqueo”. No obstante, después reconoce que “El carácter oligárquico- plutocrático de las democracias liberales es tan evidente en el Primer como en el Tercer Mundo...” Pero la diferencia, cuestión que comparto, es que en el Primer Mundo el alto nivel de vida de la mayoría acepta sin conflicto esta situación, porque se ve favorecida. Chomsky (1996: 30) está en la misma posición.

En realidad no se si es caricaturesco o no el estado latinoamericano, como lo ven desde Europa, lo cierto es que copiamos el orden jurídico europeo en un contexto diametralmente opuesto a ese continente y sobre todo a los modelos provenientes de las grandes potencias mundiales. Y como tal, copiamos la caricatura de un estado que en todas partes es botín de los grupos oligárquicos. En realidad, parafraseando a Clavero (1994), en el orden jurídico constitucional e internacional, se creyó en la universalidad jurídica, porque se ignoró otras formas, por considerarlas arcaicas, no modernizantes, que hoy están aflorando con pretensiones de formalizar ellos también, no un universalismo, sino un pluralismo que los contenga en el orden jurídico interno e internacional y me refiero al movimiento indígena

De esa forma había un modelo universal de Estado, nación, ciudadanía, de derechos del hombre. Concebía o concibe el Estado, la nación y la integración de forma uniforme y sintéticamente expresado se puede circunscribir así:

Al Estado se lo simboliza en el contexto internacional como autónomo, independiente, soberano, sin interferencias de otros estados. Es la teoría idealista que parte de la convicción de que los estados son soberanos, y los principales actores en las relaciones internacionales. Ese imaginario se hace patente en las constituciones latinoamericanas y las europeas. Se supone un Estado nación amurallado con poder decisorio ante los otros estados nación. No existía la posibilidad de ceder parte de la soberanía en busca de una unión o integración. De ahí el fracaso del Congreso Anfictiónico convocado por Bolívar que decía; “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo”. O la Confederación peruano boliviana, ambos en el siglo XIX. La palabra integración o confederación de estados, luego de esos intentos, desaparece del discurso político.

En el orden interno nace de un pacto político social inspirado en Hobbes, Locke o Rousseau según las teorías esgrimidas en el Derecho Constitucional. Lo cual supone una soberanía absoluta y con capacidad exclusiva de hacer la ley, identificada con la justicia. (Cea Egaña). Garante de los derechos de los ciudadanos, de la libertad y de la igualdad.

Se cree que la Constitución es el freno del poder, como decía Monteagudo en el Río de la Plata (S.T. Ramella (1986)). Es la ley suprema e instrumento de gobierno. Es la que surge del pacto entre la dirigencia política y que reconoce la igualdad ante la ley. La que define la ciudadanía política, quiénes son ciudadanos, quiénes sólo habitantes, quienes son nacionales, en fin, construye la nación, dirían Berger y Luckmann (1998).

La nación, en los primitivos textos constitucionales, tenía un significado que aunque no lo definan se entiende con los caracteres de sangre, cultura, idioma. En el Acta Constitucional de Nueva Granada, la Gran Colombia de 1811, como la Constitución de Venezuela de 1811, hacen mención a las naciones de los indios bárbaros, o miserables o rústicos, como los definía el antiguo ordenamiento indiano. A medida que avanza el siglo se empieza a construir la idea de una sola nación, ya no en toda Hispanoamérica, sino en el interior de cada estado. Nación en la que todos son iguales ante la ley.

La noción primigenia de nación no desaparece totalmente, se observa en las constituciones de los países que hoy son socios plenos o asociados del MERCOSUR, cláusulas que, sin denominarlas naciones, facultaban al Ejecutivo y al Poder Legislativo a firmar tratados de paz y de comercio con los pueblos o tribus indígenas. La doctrina internacional, como constitucional no los considera naciones o estados a los pueblos indígenas, aunque sí pueblos relativamente independientes. Pero si en el imaginario jurídico no cabía ese concepto para referirse a los tratados con los indígenas y sí con otros pueblos o naciones (Alfred Verdross 1963:136), indudablemente lo eran, porque eran indígenas no sometidos a los poderes estatales y ocupaban un territorio sobre el cual esos estados no ejercían la supremacía. Así lo establecen las constituciones argentina (1853), paraguaya (1870), mexicana 1824-57).

La nación simbolizada como única y formalmente compuesta por habitantes iguales ante la ley, se quiebra, entre otras cosas, porque no todos eran ciudadanos. Abundan ejemplos: las mujeres en Argentina hasta 1947 no tenían acceso a la ciudadanía; los indígenas siempre que estuvieran educados en la civilización o convertidos al catolicismo. La esclavitud se abolió en Argentina en 1853. Uruguay en 1846; Brasil quedaba en el mundo *civilizado* con esclavitud después de 1865. Bolivia en 1826, Méjico en 1829; Chile en 1823, Venezuela en 1853, por mencionar los países integrantes del MERCOSUR. En Europa y EE.UU., nuestros modelos, abolieron la esclavitud a mediados o finalizando el siglo XIX.

Una nación, algunos ciudadanos, noción a la cual el romanticismo, también venido de Europa, y promotor del nacionalismo, la imaginó caracterizada por la identidad de lengua, raza, sangre, tierra y también como sentimiento, como conciencia de pertenencia a una nación, como decía Alberdi en la década del 20 del siglo XIX (Rubén D. Salas, 1998:41). En ese imaginario, el sentimiento aunque no se lo exprese, está constituido primero por la sangre, puede ser europea o criolla, pero no de otras étnias ni americanas ni africanas. No se pensaba en la contradicción que significaba eso.

### **B. Resignificación del término soberanía de los Estados**

La simbología de esas nociones fue paulatinamente resignificándose. En el orden internacional, lo propusieron algunos doctrinarios En Europa Kant (1853), luego Verdross (1959), en Argentina Alberdi (1870), Pablo A. Ramella (1938), Díaz de Cisneros (1955), (S.T.Ramella 1996) es la teoría del monismo jurídico en el derecho internacional. Monismo

entendido como un orden jurídico mundial al que adhieren los países, resignando parte de su soberanía. Claro que no tuvo mayor acogida en el mundo académico hasta casi finalizar el siglo XX. Significaba una herejía en tanto supone modificar la idea de independencia y soberanía de los estados, por la interdependencia y límites a esas nociones.

Las dos guerras mundiales pusieron en la agenda de las potencias vencedoras la necesidad de establecer un nuevo modelo internacional para asegurar la paz, así surge la Sociedad de las Naciones (1919) y luego la ONU (1945). Varios años después, el Mercado Común Europeo. La primera no pudo torcer la simbología que se había heredado del siglo anterior, respecto del Estado - nación. La segunda, estrictamente tampoco, pero con la misma idea de asegurar la paz, concitó la adhesión de los países para establecer la ONU, con ella la idea de interdependencia de los estados. Interdependencia en un mundo hegemónico, como dice Bernal Meza (1991:467), con jerarquía de poderes, con predominio de las potencias vencedoras. Lo que la doctrina política internacional llamará la teoría del realismo. Tanto el clásico, como el ofensivo, el estructuralista y también el periférico: Pero cualquiera sea, desde los años 30 hasta los '90 del siglo pasado, objeto al Estado como producto histórico, la teoría supone que está fundada en la objetividad y racionalidad, dicen sus cultores, pero lo importante de esta teoría es que destaca los desniveles de poder, en tanto las relaciones internacionales están condicionadas por el nivel relativo de poder militar, político, económico, etc. Es decir, su racionalidad y su objetividad sustenta el poder hegemónico de determinados estados o bloques de naciones, tales las posiciones de E.H.Carr, Hans Morgenthau, y Reinhold Niebuhr (Celestino del Arenal:1984).

En el orden interno de los estados, Europa nuevamente señala las inflexiones al paradigma heredado del siglo XIX. Pero se deben distinguir dos aspectos: uno sobre las relaciones internacionales y el otro sobre las plurinaciones dentro de un Estado.

a) El que se refiere a las relaciones internacionales entre estados, según el concepto del derecho internacional público (DIP) es modificado por los países vencedores o vencidos en la Segunda Guerra Mundial al reformar sus constituciones, incorporando la cesión de parte de la soberanía en reciprocidad de condiciones con otros países. Así lo establecieron las Constituciones de posguerra de Alemania, Francia, Italia y luego todas, abonando el terreno para la formación del Mercado Común Europeo.

Europa del Este, no acogida a ese sistema, también, porque si no conforma una comunidad con esos países sí sus constituciones declaran integrar la comunidad de Estados Socialistas es decir la URSS.

En América, en cambio, tanto del Norte como del Sur, ninguna de las constituciones vigentes hasta la década del 80 -90, incorpora la idea de integrarse y mantuvieron los términos del siglo XIX como soberano, libre, independiente, autónomos y compuestos por una sola nación, hasta fines del siglo XX y algunos incluso hasta hoy.

b) El segundo aspecto, tanto en uno y otro lado de la *cortina de hierro*, reconocen que no son una sola nación, sino que están compuestas por varias naciones a las que se les respeta su lengua y cultura. Tales las constituciones de Albania (1976), Checoslovaquia (1960), Alemania Oriental (1974), Austria (1929), Bélgica (1931), Chipre (1960), España (1978) entre otras.

En América, Perú, Colombia, Venezuela siguieron reconociendo a los pueblos indígenas. Algunas como la de Venezuela de 1909, Argentina hasta 1994, mantenían la conversión de los indígenas al catolicismo; Bolivia (1945) se anticipa al reconocimiento de territorios pero mantenía la educación y estipulaba la incorporación a la nación boliviana. Paraguay (1967), toma una de las notas que definen la nacionalidad, para establecer dos idiomas oficiales: el español y el guaraní. Idioma que recién incorpora el Consejo del MERCOSUR en 2006, modificando el Protocolo de Ouro Preto (Art. 46) por el cual se estipulaba que los idiomas oficiales eran el español y el portugués (MERCOSUR LXVI, Decreto N° 31/06).

### **C. El paradigma del Estado multinacional**

Desde la década de los años 80, 90 simultáneamente con la firma del Tratado de Asunción (1991), emerge un tercer momento paradigmático que viene empujado por una fuerza extraestatal con pluralidad de valores, de tradiciones, ante la debilidad política del Estado nación y de un orden internacional sobrepasado por las grandes potencias. Renace, aunque no sea contemplado por la doctrina jurídica constitucional un nuevo pluralismo jurídico que reformula no sólo las constituciones de los estados, sino también los objetos de estudios de disciplinas que parecían aisladas unas de otras. Tal es el caso de la antropología jurídica que va apartándose de las fijeza científicas, modélicas, impuestas a la antropología,

entre otros por Claude Lévi Strauss, y al derecho por el positivismo, el estructuralismo y todos aquellos ismos en que se construyeron las formas y modos canónicos a los que debía sujetarse el conocimiento científico.

Así como con el derrumbe del Imperio Romano el derecho comienza a dar soluciones unitarias, creando “embriones de futuros derechos territoriales” Así también, ante la tan mentada globalización, los pueblos indígenas, como en aquel entonces, han desarrollado “un sentimiento orgullosamente posesivo hacia un patrimonio consuetudinario... – dice Paolo Grossi (1996:77) analizando el orden jurídico medieval - el Derecho aparece como patrimonio propio y específico de un determinado tronco étnico, porque está estrechísimamente ligado con los pretendidos caracteres raciales diferenciales de aquel tronco. En cuanto pertenencia y privilegio de cuantos participan de la misma sangre, el Derecho es, como tal, incomunicable más allá del límite de los consanguíneos”. Cito a Grossi porque observo similitudes entre ese orden medieval, específicamente el derecho indiano producto medieval, con la propuesta indígena.

Esto conmueve el paradigma del Estado Constitucional de Derecho, como observa Cea Egaña (2004:303), “equivale a una reformulación, desde sus bases hasta sus más elevados y determinantes objetivos, de lo que es el Derecho en su naturaleza y génesis, en su interpretación y aplicación, incluyendo las fuentes, la hermenéutica, el rol del Estado en el ordenamiento jurídico, las conexiones con la Sociedad Civil en democracia y otros vectores de semejante importancia. De ese paradigma es criterio esencial la mayor independencia del Derecho con respecto a la soberanía, única manera que aquél se imponga a ésta, postulado que debe seguir en el orden jurídico interno y también, no cabe duda, en el ámbito internacional.”

Como sostuve en otro trabajo (S.T. Ramella, 2006), el nuevo paradigma jurídico institucional que está emergiendo enfrenta la igualdad con la diferencia; la propiedad privada con la comunitaria; una sola nación y una sola cultura dentro de un Estado homogéneo con el multiculturalismo, las plurinaciones dentro del mismo Estado; la legislación general y universal con el particularismo jurídico; los derechos humanos con el derecho consuetudinario; los sujetos de derechos individuales con los sujetos plurales de derechos; el dualismo jurídico del DIP con el monismo jurídico del derecho comunitario; el Estado como sujeto del derecho internacional con la persona como sujeto del mismo sobre el Estado y también con los pueblos

como sujetos junto con la persona, resguardándose del poder del Estado, en el derecho comunitario.

Las constituciones latinoamericanas sancionadas después de la década del '80 del siglo pasado, así lo evidencian, los organismos supranacionales también lo establecen en parte, las organizaciones indígenas lo reclaman

Hay dos aspectos que interesa destacar: Uno es la cesión de soberanía que, copiando a las constituciones de postguerra europea, asumen los países latinoamericanos, procurando integrarse. Otra es el multiculturalismo, el pluralismo étnico en cada Estado, al reconocer a los pueblos indígenas en su alteridad.

### **1. Cláusulas integracionistas interestatales en las Constituciones de los países del MERCOSUR**

Al firmarse el tratado de Asunción en 1991, de los cuatro países firmantes, Brasil (1988, art. IV párrafo único) y Uruguay (1967, art. 6) son los únicos que en sus Constituciones tenían cláusulas específicas para delegar porciones de soberanía con el objeto de integrarse a otros países latinoamericanos en los rubros social, económico y político. Uruguay a pesar de las numerosas reformas plebiscitadas hasta 2004, mantuvo siempre esa cláusula de integración simplemente, sin mayores precisiones. Brasil, más acá en el tiempo, menciona a organismos supranacionales (1992).

Paraguay y Argentina incorporan cláusulas integracionistas después de la firma del Tratado. Paraguay en 1992 (II parte, art. 141) y Argentina en 1994 (Art. 75, inc. 24) como atribución del Congreso de la Nación. En ambos casos a diferencia de los anteriores, adoptaron la doctrina monista del DIP en su derecho interno, por cuanto los tratados y protocolos ratificados tienen valor superior a las leyes nacionales, y por lo tanto no pueden ser derogados ni suplidos por estas.

Brasil, Paraguay y el recientemente incorporado como miembro pleno (julio 2006), Venezuela, mantienen en sus constituciones la doctrina dualista, en tanto siguen con los postulados del siglo XIX y XX respecto de la independencia, autonomía, libre determinación de los estados y la supremacía de las leyes nacionales sobre los tratados internacionales. Es decir, estos no pueden prevalecer sobre el ordenamiento interno.

Los países asociados, según años de su incorporación, son: Chile (1996), Bolivia (1996), Perú (2003), Ecuador (2004), Colombia (2004), si bien apelan a la integración con los estados

latinoamericanos siguen en el dualismo jurídico. No obstante, en todos los casos, desde la década de 1960 hasta 2004 han ido reformando sus constituciones. Por lo tanto prevalece la supremacía del derecho interno sobre los tratados internacionales.

El bloque, con esa composición tiene más de 260 millones de habitantes y 13 millones de kilómetros cuadrados (ver figuras anexadas).

## **2. Pueblos indígenas reconocidos como sujetos del derecho internacional y del derecho interno**

El segundo aspecto, tiene dos vertientes. Una proveniente de organismos supranacionales o internacionales como la OIT y otra, interna, constitucional.

### **a. Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional**

Sobre la idea universalista de una civilización, una cultura, con pretensiones de universalidad, se construyeron organismos internacionales que fueron abonando la idea de garantizar universalmente los derechos del hombre. Hombre entendido como individuo sujeto de los derechos reconocidos por los estados en el orden interno, pero no por el DIP en un primer momento, cuyo único sujeto era el Estado. En tal sentido en la OIT, desde 1936 se firmaron convenios (1936/N° 50; 1939/N° 64; 1955/N°104) reclamando a los estados la protección de los trabajadores indígenas, en concierto con el proceso mundial, también paradigmático, del constitucionalismo social caracterizado como paternalista por Stavenhagen (2002:194).

En cambio, los convenios 107 (1957) de integración y protección de poblaciones indígenas, ratificado, en Argentina, por la ley 14.932 (1959) y el Convenio N° 169 (1989) sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, suscripto en la reunión convocada en Ginebra muestran la reformulación de los conceptos. El art. 2.1. establece: “los gobiernos (deberán) desarrollar con participación de los pueblos interesados, una acción coordinada, proteger sus derechos y garantizar su integridad.” Se puede apreciar la diferencia con los anteriores convenios y sobre todo la inflexión que existe entre el reconocimiento de los derechos indígenas como individuo trabajador y el reconocerlos como pueblos. No obstante, con esto destaco las continuidades, más que las rupturas. El mismo Convenio N° 169, en el párrafo 3 del Art.1, aclara: “La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.” Esta aclaración es más acorde

con la doctrina monista del DIP que las anteriores, en tanto se teme que los pueblos indígenas reclamen la autodeterminación como pueblos contenida en el DIP y se conviertan en estados diferentes. Lo que sí se deja de lado con el reconocimiento como pueblos es el individualismo por una idea grupal o como actor colectivo sujeto de derechos. Así también lo entiende Clavero (1994: 76).

Argentina ratificó el Convenio en 1992 por la ley 24.071 y entró en vigencia, ya sancionada la reforma, en junio de 2001. Aunque en 1985 se sancionó la ley N° 23.302 denominada de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”, con un carácter más bien de política social destinado a proteger los indígenas como grupo diferencial, sí, pero en un sentido similar a los derechos sociales del Estado de bienestar, con la salvedad de reconocerle la propiedad de las tierras que tradicionalmente ocuparan. La autoridad de aplicación de esta ley fue el I.N.A.I. (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) creado en consecuencia de la ley. Los demás países también ya lo han ratificado, salvo Chile, a pesar del reclamo de los pueblos Mapuches.

#### **b. El Derecho constitucional y el reconocimiento de los pueblos indígenas**

En el orden interno y constitucional se fueron paulatinamente incorporando los principios de este nuevo paradigma.

En las constituciones de los países integrantes del MERCOSUR, se destacan algunas diferencias, dentro de una matriz similar. A nuestro juicio, dichas diferencias son un producto histórico según sea la magnitud de los pueblos indígenas antes de la conquista española, como el grado de exterminio a los que fueron sometidos antes y después de ella.

Así las constituciones vigentes de Bolivia (1967-2004), Ecuador (1998), Colombia (1991-2001), Perú (1993), Venezuela (1999) muestran el peso de las poblaciones indígenas descendientes del Imperio Inca o de aquellos pueblos que recibieron su influencia. Incorporan in extenso cláusulas que, al reconocer los derechos de los pueblos indígenas, modifican, aunque no lo expresen literalmente, la significación de los conceptos Estado, nación, integración.

Lo modifican por las siguientes razones:

##### **1) Pluralismo étnico y cultural:**

Reconocer el pluralismo étnico y cultural, como la oficialización de dos o más lenguas, conlleva modificar el paradigma de un Estado una nación y sobre todo lo que el imaginario colectivo forjó de la idea de nación. No obstante conviven ambos paradigmas. Por ejemplo, la

Constitución de Colombia declara: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de *la Nación colombiana*” (art.7). Desprendido de ello tiene otra significación el término ciudadanía y representación. En todas las constituciones de esos países, los pueblos indígenas, junto a los partidos políticos y otras agrupaciones ciudadanas pueden nominan candidatos y tienen representación en las Asambleas legislativas, nacionales, regionales o locales.

## **2) Los poderes y atribuciones del Estado:**

Eso mismo transforma la concepción del Estado. Ese Estado hacedor de la ley, impartidor de justicia y administrador, se le recortan sus poderes, porque esas constituciones también le reconocen a los pueblos indígenas funciones jurisdiccionales “dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos”, claro que aclara “que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República” como textualmente dice la Constitución de Colombia, (art. 246) y en forma similar la de Ecuador, Perú, Bolivia. En el caso de Bolivia se muestra con más claridad la colisión de poderes y atribuciones del Estado y de los pueblos indígenas. Luego de reconocerles a las comunidades indígenas y campesinas el ejercicio de “funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos” – aclara in fine- “La ley compatibilizará a estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado” (art. 171).

La constitución de Bolivia está en proceso de reforma. Si se observan las propuestas para ser incluidas en la nueva constitución se puede apreciar que las simbolizaciones de los términos han variado. Así la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, comienza su propuesta con el siguiente epígrafe: “Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas” Sarela Paz socióloga boliviana (2006), en su trabajo inédito hace el comentario de dichos postulados y explica los términos que nos interesa en la siguiente forma:

- “La nación india –dice- en tanto proyecto político implica también repensar al sujeto pueblo como comunidad política.... El sujeto pueblo, por tanto, ya no es depositario de la soberanía nacional, sino que ella misma constituye un pacto social entre diversas comunidades políticas que sin perder su sentido de pertenencia, deciden formar parte de la nación (...)

- avanzar hacia el pacto social con sectores no indígenas, (...)
- Considerar al poder constituyente y al poder originario como parte de la fundamentación de un Estado plurinacional que acepta un régimen autonómico de gobierno, ayudaría a encontrar salidas en un momento donde las posiciones discursivas no tienen punto de encuentro” (Sarela Paz, 2006: 18-21)

Los términos son iguales pero su significación y simbolización difieren totalmente. Porque se incorporan los pueblos como sujetos colectivos, con lo cual se aparta del individualismo y de la concepción homogénea del Estado.

### **3. Universalismo jurídico y particularismo o pluralismo jurídico:**

Otro gran problema es el conflicto entre el particularismo al estilo medieval exigido por los pueblos indígenas con el universalismo de la modernidad postulado por el derecho internacional y constitucional. En especial en el tema de los derechos humanos. En este aspecto me remito al trabajo de Rita Laura Segato, quien aborda “el difícil dilema de la universalidad de los Derechos Humanos y una de las contradicciones que les son inherentes: por lo menos en el caso específico de los Derechos Humanos de la mujer” a lo cual agregaría varios más, pero me limitaré a esta cuestión.

Es un dilema porque entra en colisión por un lado la globalización arbitraria de valores locales, el imperialismo humanitario que acompañó al proceso colonizador, con la simbolización que damos a los derechos humanos que si bien para algunos (Wilson citado por la autora) significan “la primera ideología universal del mundo” para otros son entendidos como un derecho natural inherente a toda persona humana cualquiera sean los relativismos culturales. La autora lo resuelve desde un planteo ético de la insatisfacción fundada en el principio de la presencia de la alteridad, existente en todas las culturas y naciones a lo que agrego por mi parte que exige un pacto de convivencia interna e internacional (Segato, 2004:9) A mi juicio el principio substancial en este asunto es el viejo proverbio “no hagas al otro lo que no quieres que te hagan a ti”. Cualquiera sea el otro.

### **4. Territorio estatal - territorio de los pueblos indígenas. Propiedad privada individual - propiedad comunitaria:**

Respecto del territorio, siempre se ha enseñado que el Estado tiene dominio eminente y su poder es soberano y a los ciudadanos se les garantiza el derecho a la propiedad individual. Pero, después de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT, los estados están obligados a

consultar a los pueblos indígenas ante cualquier exploración, edificación, o intromisión dentro de sus tierras y territorios. Lo cual involucra el medio ambiente y la biodiversidad, en este sentido se limita la eminencia del dominio estatal.

En este tema se incorporan, además de las reseñadas, las constituciones de Brasil (1988-2002), Paraguay (1992) y Argentina (1994) Si pensamos que el núcleo de las constituciones surgidas con el ideario iluminista de la Revolución Francesa es la propiedad individual y privada. “El individualismo burgués –dice Grossi (2004:128) - se configura cada vez más concretamente como individualismo posesivo”, y que esa mentalidad fue receptada en los códigos civiles desde el de Napoleón. Indudablemente, de todos los reconocimientos dados por las constituciones a los pueblos indígenas, el reconocerles *la posesión y propiedad comunitaria de las tierras* y declararlas inenajenables y no sujetas a gravámenes ni embargos es lo que más resistencias produce. Lo cual se observa en la jurisprudencia por cuanto los jueces atentos a esa mentalidad posesiva, apropiativa, no pueden conciliarla con la idea de propiedad comunitaria.

Así lo evidencian algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, como de tribunales de algunos estados provinciales que he tratado en otro trabajo (S.T.Ramella 2006) sobre la usurpación de territorios indígenas por parte de particulares, de los mismos estados provinciales, o de empresas multinacionales que la Constitución de 1994 les había reconocido. En todos los casos los pueblos indígenas demandan a los particulares o a los mismos estados provinciales por no respetar el Convenio 169 de la OIT que expresamente señala que deben ser consultados y los derechos a su propiedad comunitaria reconocidos por la Constitución Nacional de 1994. Pero no existe acuerdo ni en los jueces ni en la doctrina sobre la forma de compatibilizar la propiedad comunitaria con la privada, ni el dominio eminente del Estado con el derecho de los pueblos indígenas al dominio comunitario.

Por su parte, la propuesta de las Organizaciones Indígenas de Bolivia, piden autonomía sobre los territorios. Autonomía fundada en los principios de unidad, pluralidad, equidad, reciprocidad, solidaridad, apuntando que por solidaridad entienden la relaciones entre “las naciones y pueblos indígenas (...) con trabajo y producción (no monetarizado) por un lado, y el Estado Plurinacional (...) con sus transferencias a las poblaciones que no tienen posibilidad de sustento”. Es decir, conviven ambos paradigma, porque es evidente que siguen reclamando el paternalismo estatal juntamente con la autonomía.

Cabe aclarar que ninguno de los reconocimientos constitucionales a los pueblos indígenas fueron contemplados en las constituciones de Uruguay, miembro pleno del MERCOSUR, ni en la de Chile, miembro asociado. Chile ni siquiera ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, cuestión que reclaman y cuestionan los Pueblos Mapuches del sur chileno. Esta problemática es planteada en forma disímil por una representante mapuche de la Universidad de Chile (Milka Castro Lucic, 2006) y por Hans Gundermann Kroll (2006) refiriéndose al caso de los territorios Aymara del Norte del Chile.

### **5. Integración intergubernamentales - integración intraestatal:**

La integración se la simboliza como un acuerdo pactado entre las *naciones* existentes en cada Estado, no con otros Estados. Pacto que se aleja del postulado pactista roussoniano de la voluntad general. Porque desecha la idea hegemónica de una nación en la que pactan actores individuales, por la concepción pluralista de pactos entre actores colectivos.

En este caso el paradigma es la no aceptación del paradigma impuesto. Es la reacción contra la imposición de una religión como decían las constituciones del siglo XIX, la imposición de una *civilización* a esos pueblos bárbaros, rústicos, como decía la Constitución de la Gran Colombia o simplemente indios como decía Monteagudo en 1813 y la Constitución, entre otras, de Argentina de 1853.

He señalado algunas de las variables que evidencian el cambio de paradigma jurídico que se está desarrollando desde hace más de veinte años, hay numerosas cuestiones más, pero para concluir me interesa preguntar cuál es la posición del MERCOSUR al respecto.

### **III. Inexistencia de los indígenas en el MERCOSUR**

A la pregunta cómo se expide el MERCOSUR, como organismo intergubernamental ante esta situación que demuestra ser problemática, en tanto se enfrentan cosmovisiones distintas, se podrá responder que el MERCOSUR tiene por finalidad solamente promover el libre intercambio y movimiento de bienes, personas y capital entre los países que lo integran, por consiguiente, no es de su incumbencia toda esta problemática.

Los principios y finalidades de las constituciones de los Estados parte, como de los objetivos también expresados por el Organismo, consiste en avanzar hacia una mayor integración política, social y cultural entre sus países miembros. Sin embargo, no se ha manifestado en ese sentido. Solamente en un comunicado conjunto de los Presidentes del MERCOSUR y Estados asociados (2006) expresaron: “13. Valoraron los avances del

*Programa “La Voz de los sin Voz”, que busca promover y recuperar las expresiones de música y danza de profunda raíz cultural que integran el patrimonio inmaterial de los pueblos originarios de América Latina. En este sentido, a la vez que insistieron en la profundización de trabajos de recuperación patrimonial a nivel continental y su eventual incorporación a la educación...”. Juntamente con algunas declaraciones de multiculturalismo al expresar: “...reiteraron su firme compromiso con los valores de la integración, la paz, el fortalecimiento del multilateralismo, el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, y manifestaron su satisfacción por el progreso que evidencia el bloque regional, tanto por la incorporación de Venezuela como Estado Parte como por los avances sectoriales de cada una de las dimensiones de la integración”. Sin embargo, están ausentes los puntos que hemos señalado y la cuestión social (Emiliozzi, 2006:N°17)*

Este organismo interestatal, no piensa que el movimiento indígena con alcance continental está planteando la integración entre sus propias naciones en toda Latinoamérica, algunas de ellas existentes en distintos estados, y en esa integración están presentes la economía, el resguardo del medio ambiente y la biodiversidad que involucran cuestiones de competencia del MERCOSUR.

Para finalizar, deseo mencionar un solo ejemplo, entre muchos, que servirá para comprender la importancia económica de muchos reclamos indígenas. Los indígenas ecuatorianos o limítrofes con el Estado de Ecuador, federados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, propusieron al Congreso Nacional de ese país, la Ley de biodiversidad y entre otras cuestiones, se impide la exploración petrolera, forestal e introducción de plantas genéticamente diversas en la selva del Ecuador (CONAIE 2006).

Por todo ello, el MERCOSUR debería incluir dentro de sus prioridades y principios esta problemática que a medida que pasan los años tiene más envergadura. Sin esclerosarse en conceptos arcaicos cuando la realidad demuestra la resimbolización de los términos nación, integración, soberanía sustrayéndolos de las características del siglo XIX.



\*Elaboración propia sobre los censos de cada Estado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arenal, Celestino del, 1984, Introducción a las Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid.

- Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores de Bolivia, 2006, *Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado*, Sucre.
- Barragán, Rossana, 2006, *Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*, Muela del Diablo ed., La Paz, Bolivia.
- Barros, Carlos. [www.historiadebate.com.es](http://www.historiadebate.com.es)
- Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas, 1998, *La construcción social de la realidad*, Bs.As., Amorrortu.
- Bernal Meza, Raúl, 1991, “El paradigma de la autonomía en el marco de la interdependencia y el proceso de transnacionalización”, en *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Año XIV, N° 2, 3 y 4, Abril Diciembre [52-54], Caracas.
- Castro Lucic, Milka, 2006; “¿Crisis del multiculturalismo? Entre la intolerancia y los derechos de los ciudadanos”, trabajo presentado al V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Mesa de trabajo: Constitucionalismo multicultural y derechos indígenas, México.
- Cea Egaña, José Luis, 2004, “Sobre el estado constitucional de derecho como paradigma jurídico”, En *Revista de Derecho*, Vol. XVI, julio 2004-299-310.
- Clavero, Bartolomé, 1994, *Derecho Indígena y cultura constitucional en América, Siglo XXI*, Madrid.
- CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, 2006, *Ley de biodiversidad*, Quito, Ecuador.
- De los Ríos Urruti, Fernando, 1943, “Traducción y Prólogo”, escrito en Granada, diciembre de 1913, de la obra de, G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, Bs.As.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*, Vol. 1, Ed. Desclée, Bilbao.
- Dieterich Steffan, Heinz, 1996, “Globalización, Educación y Democracia en América Latina”, en Noam Chomsky y Heinz Dieterich, *La sociedad Global. Educación, Mercado y Democracia*, Colección sin Norte, LOM Ed., Santiago de Chile.

- Dogan, Mattei, 2007 “¿ Interdisciplinas?” en <http://www.chasque.net/frontpage/relacion/anteriores/9706/interdisciplinas.html>
- Emiliozzi, Sergio, 2006, “La Construcción de la ciudadanía en el MERCOSUR”, KAIRÓS, Revista de Temas Sociales, *Proyecto “Culturas Juveniles Urbanas”* Universidad Nacional de San Luis, Año 10, N° 17
- Foucault, Michel 1997, *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Madrid, Siglo XXI.
- García Pelayo, Manuel, 1958, *Derecho Constitucional Comparado*, 5ta. Ed., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid.
- Gorello, Giulio, 2007, “El desafío de ser heréticos”, en *La Nación*, domingo 11-02-07, Sección 6, Cultura, Bs.As.,
- Grossi, Paolo, 1996, *El orden jurídico medieval*, Prólogo de Francisco Tomás y Valiente, Monografías Jurídicas, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., 1996, Madrid.
- Grossi, Paolo, 2004, “Propiedad y contrato”, en Fioravanti, Mauricio y otros, *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Ed. Trotta, Madrid.
- Gundermann Kroll, Hans, 2006, “Estado, derechos de propiedad sobre la tierra y sociedad indígena S. XIX – XXI., trabajo presentado al V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica., México.
- Kuhn, Thomas S., 1978, *Segundos pensamientos sobre paradigmas*, Madrid,
- MERCOSUR, 2006, “Comunicado Conjunto de Los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados”, reunidos en la ciudad de Córdoba, Argentina, el 21 de julio de 2006, en ocasión de la XXX Reunión del Consejo del Mercado Común, en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int) .
- Paz, Sarela, 2006, “Los derechos colectivos frente al debate constitucional: Los Pueblos Indígenas y la Asamblea Constituyente en Bolivia”, Ponencia presentada al V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Mesa de trabajo: Constitucionalismo multicultural y derechos indígenas, México.
- Prigogine, Ilya, 1996, *El fin de las certidumbres*, Santiago de Chile, Andrés Bello.

- Ramella, Susana T., 2006, “El derecho a la diferencia en la constitución argentina de 1994. Hacia un nuevo paradigma antropológico”, presentado en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), México.
- Ramella, Susana T., 2007, “En torno a los conceptos de nación e integración”, en *El MERCOSUR. Sus implicancias políticas y jurídicas*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza.
- Ramella, Susana T., 1996, “El monismo jurídico en Alberdi, *Revista de Historia del Derecho* N°24, I.I.H.DCHO., Bs.As..[195 – 229]
- Ramella, Susana T., 1986, “Perfil y atribuciones del Ejecutivo en los comienzos constitucionales argentinos (1810-1817)”, en AA.VV. *Atribuciones del Presidente argentino*, Depalma, Bs.As.
- Salas, Rubén Darío, 1998, *Lenguaje Estado y Poderes el Río de la Plata (1816 -1827)*, Prólogo de Reinhold Blaurock, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Bs.As.
- Segato, Rita Laura, 2004, “Antropología y Derechos Humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales”, Brasilia.
- Stavenhagen, Rodolfo, 2002, “Derecho Internacional y Derechos indígenas”, en AA.VV., Esteban Krotz (Ed.), *Antropología Jurídico: perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Anthropos ed., UNAM, México.
- Verdross, Alfred, 1963, *Derecho Internacional Público*, 4ta.ed., en colaboración con Kart Zemanek, Madrid, Aguilar.

**LA DIMENSIÓN TRANSGUBERNAMENTAL EN LA INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA  
EL CASO DE ARGENTINA Y BOLIVIA CON SUS PAÍSES LIMÍTROFES**

Cors Muñoz, Verónica (UMSA, Bolivia)

Masera, Sebastián (UNCuyo, Argentina)

**Medalla Araya, Adolfo (UNCuyo, Argentina)**

**A. INTRODUCCIÓN**

El orden mundial está caracterizado por un escenario donde los Estados-Nación, en la mayoría de los casos, están experimentando procesos de descentralización o de delegación de poder a organizaciones supranacionales, en este contexto los actores estatales subnacionales están ganando protagonismo en la esfera internacional.

Si bien el Estado-nación seguirá como principal regulador de los destinos nacionales, serán las autoridades subnacionales (Gobernadores, Prefectos, Alcaldes, Intendentes) las que proporcionen, en forma articulada, la atención de necesidades, intereses y anhelos de los habitantes en la región.

Esta tendencia es mundial y para ser más específicos en Sudamérica podemos observar varios casos en diferentes niveles, regional, subregional y bilateral. Éste es el objeto del presente trabajo que, desarrollando un marco teórico, es aplicado para intentar dar cuenta de cómo estas realidades del contexto mundial se reproducen en nuestros países.

Para que este tipo de procesos de integración subregional entre países exista o se profundice, debe haber una cohesión social interna en los respectivos países, una suerte de identidad nacional ampliada y plurinacional, que procure en los actores transgubernamentales trabajar por su región, pero nunca en detrimento de la política exterior de cada país y aplicando el principio de solidaridad entre regiones.

**B. Marco conceptual**

El presente trabajo se enmarca, dentro de la teoría de las relaciones internacionales, en el llamado “Paradigma de la Interdependencia compleja”, por ello adoptamos como concepto de relación transgubernamental el aportado por los principales autores de esta corriente, quienes las definen como “contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares” (Keohane R. O. y Nye J. S.: 1988). Para estos autores, la unidad de análisis ya no es el Estado, el cual pierde su carácter de actor principal, sino que serían las organizaciones intergubernamentales (como la ONU y otras), las ONGs, las multinacionales, las organizaciones subestatales e incluso los individuos.

Las tres características centrales de ésta teoría serían entonces:

- 1) analizar los canales múltiples que conectan a las sociedades, a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, con la participación de diversas organizaciones no directamente controladas por gobiernos,
- 2) afirmar que la agenda de las relaciones interestatales se encuentra constituida por múltiples temas sin jerarquía rígida. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática y los análisis realistas,
- 3) considerar que la fuerza militar no es usada dentro de regiones de influencia de cada Estado sino más bien contra gobiernos fuera de ellas.

Si bien no se desconoce el papel de los Estados-nación y la asimetría de poder en determinados temas, existe una dimensión subnacional en la cual se da una interacción entre actores tanto públicos como privados, no siempre acorde a las políticas de los estados nacionales.

*“Paralelamente a las relaciones interestatales se desarrollan relaciones de tipo transnacional o transgubernamental que no son necesariamente controladas por los estados nacionales (...) Esto significaría simplemente*

*la superación del mito del Estado como un actor unitario.” (Briceño Ruiz:  
p 43)*

Algunos autores han tratado de explicar estas nuevas interacciones generando una extrapolación de la diplomacia tradicional, cuyo correlato sería la llamada “paradiplomacia”, que Cornago Prieto define como:

*“(…) la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”. (Cornago Prieto, N., 2000:56)*

Diferenciándonos de esta línea de pensamiento, nos centraremos en las relaciones que mantienen entre sí las unidades político-administrativas que adoptan, en los países del Cono Sur, diferentes denominaciones como Prefecturas, Provincias, Regiones o Estados Federados, los cuales, si bien son organismos estatales quiebran la relación típica entre Estados-nación y su tradicional contenido militar o comercial.

El intercambio de factores de producción genera una agenda de temas que los entes subnacionales deben resolver, pero sobre los cuales no tienen capacidad de decisión, tal es el caso de la producción, transporte, distribución y consumo de energía, en especial cuando los procesos de integración energética alcanzan altos niveles de interdependencia y vulnerabilidad.

La integración no planificada ni gestionada puede convertirse en fuente de conflictos como es el caso del desabastecimiento energético y en especial de gas en Argentina, que repercute en la matriz energética chilena, o de los hidrocarburos bolivianos en Brasil, países limítrofes fuertemente dependientes tanto de Argentina como de Bolivia.

### **C. Descripción**

La metodología del trabajo consistió en realizar un relevamiento de las interacciones existentes entre las unidades político-territoriales de Argentina y Bolivia con sus países limítrofes. A poco de iniciada la tarea se observó que estas interacciones se daban en diferentes niveles, los cuales podían diferenciarse para facilitar el análisis.

## **1. A nivel regional**

Dentro de los bloques de integración regional tanto comercial (Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR) como político (Unión de Naciones Sudamericanas) se observó la creación de ámbitos para la participación de actores estatales subnacionales.

### **a. Comunidad Andina**

La Comunidad Andina de Naciones ha creado el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) en mayo del 2004, mediante Decisión 585, teniendo en cuenta la importancia de las ciudades y municipios en el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo y que uno de los objetivos del proceso de integración es el desarrollo equilibrado y armónico de los países andinos.

Previamente, el 8 de setiembre de 2003, en Quito, Ecuador, ya había conformado una Red Andina de Ciudades (RAC) como un instrumento para contar con el apoyo mutuo y trabajo mancomunado permitiendo a los Municipios administrar eficientemente las urbes, mejorar las condiciones de vida de su población, luchar contra la pobreza, y construir sociedades locales competitivas en el mundo globalizado del siglo XXI. Este acuerdo está abierto a la adhesión de nuevas ciudades.

### **b. MERCOSUR**

Por otra parte, en el bloque MERCOSUR, se ha reconocido institucionalmente la importancia de los actores subnacionales mediante la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR,

*“Por primera vez, los gobiernos centrales de los países miembros reconocen expresamente que los gobiernos subnacionales pueden opinar*

*sobre la política externa relativa al proceso de integración en general. Tal reconocimiento es fruto, en gran medida, del poderoso movimiento de los propios Estados, Provincias y Municipios que, hace más de una década, vienen desarrollando la llamada paradiplomacia, que consiste en acciones y contactos internacionales realizados por cuenta propia.” (Rodrigues y Silva, 2007)*

### **c. Unión de Naciones Suramericana**

En este mismo sentido, la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) identifica como uno de los objetivos prioritarios los procesos de integración fronteriza, dentro de los cuales, las relaciones entre unidades administrativas de cada estado debe jugar un rol central.

***Integración en el plano subnacional:** la construcción de la Comunidad Sudamericana debería incorporar la integración en el plano subnacional, promoviendo la participación de los actores políticos y sociales, por cuanto parte importante de procesos involucrados en la misma se suceden a nivel local y regional y especialmente en las zonas fronterizas. Podría promoverse la participación de los gobiernos regionales y locales, aprovechando la articulación de las experiencias bilaterales y regionales que se están desarrollando en varias áreas de frontera de nuestros países. (UNASUR, 2006)*

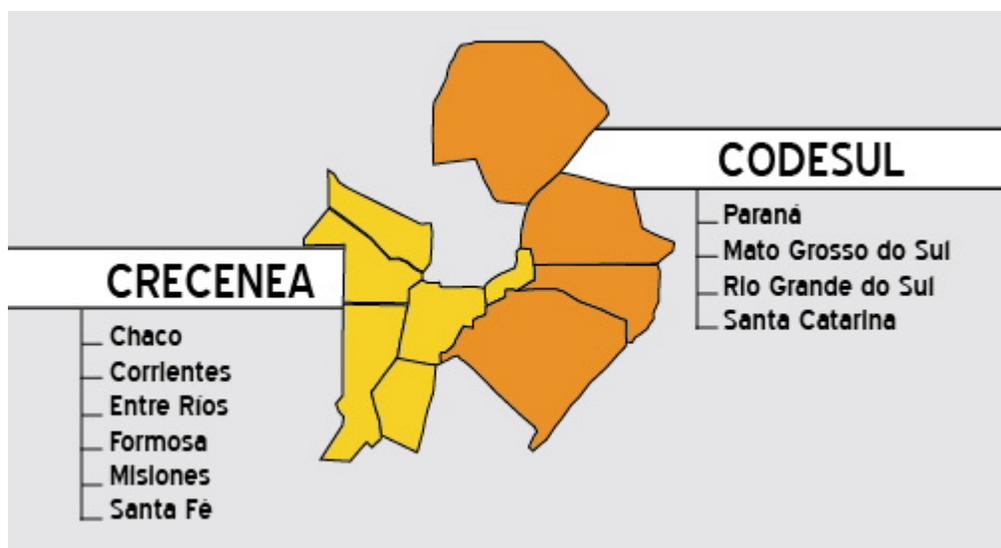
## **2. A nivel SUB-regional**

En América Latina los procesos de democratización, regionalización y apertura económica han posibilitado el desarrollo de vínculos transgubernamentales estrechos que, de acentuarse podrían llegar también a la formación de redes latinoamericanas e incluso al aumento de los vínculos transnacionales bi-regionales europeo-latinoamericanos que despertaron el interés de, entre otros (Russell, R.: 1999), temática que mencionamos por su interés pero que no abordaremos en el presente trabajo. Nos concentraremos en enunciar los siguientes casos de integración sub-regional impulsadas por actores transgubernamentales:

### a. CRECENEA-CODESUL

En 1995 se constituye el Foro de Gobernadores -al que se sumará luego una Comisión Parlamentaria Conjunta Subregional-, y se establecieron numerosos Grupos de Integración Temática para trabajar de modo coordinado en torno a problemas comunes, elevando propuestas al Foro de Gobernadores

La denominación proviene de las entidades participantes: la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y el Litoral (CRECENEA-Litoral), que nuclea a las provincias de Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe; y el Consejo de Desarrollo do Sul (CODESUL) -antiguo Forum Sul- que agrupa a los estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Matto Grosso do Sul. Al respecto, vid. el sitio web del Crecenea, <http://www.crecenea.org.ar/crecenea-codesul.htm>



### b. CODEFRO,

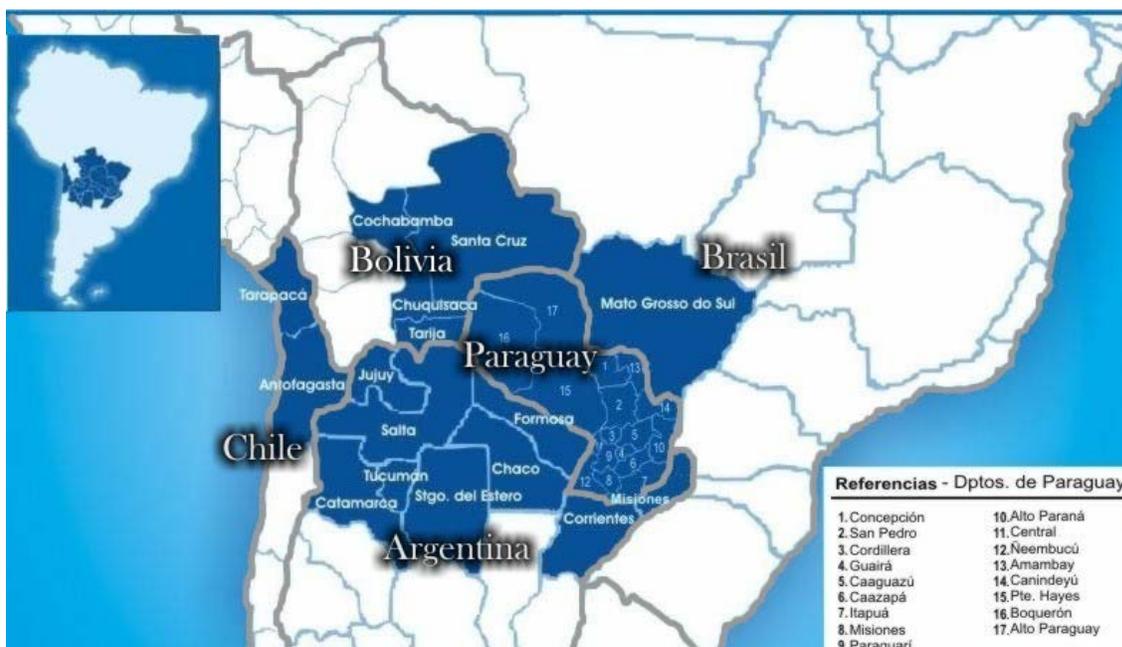
CODEFRO es la Comisión para el Desarrollo de la Frontera argentino-uruguaya, conducida por las respectivas Cancillerías, pero cuyo impulsor decisivo ha sido el Comité de

Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Bajo Río Uruguay, entidad intermunicipal transfronteriza, que agrupa a trece municipios de ambas márgenes que tienen, asimismo, cuatro representantes en la CODEFRO (Carricart, 1995).

### c. ZICOSUR

Las entidades subnacionales asociadas en Zicosur (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano) comparten intereses, problemática, y un cierto sentido de identidad regional marcada por sus rasgos de economías periféricas respecto a los centros políticos y económicos fundamentales del Mercosur (Safarov, 2004).

Además de la región de Antofagasta, otras entidades subnacionales han destacado como agentes dinámicos en la configuración de esta novedosa región asociativa: entre estos pivotes del proceso Zicosur se encuentran el estado de Matto Grosso do Sul, y las provincias de Salta y Chaco. Esta última provincia, una de las más activas en materia paradiplomática en la federación argentina (Carlino/Veiravé, 2003), toma parte -junto a las otras del noreste- tanto de Zicosur como de Crecenea-Codesul, dos de las iniciativas que están contribuyendo a delinear el mapa del regionalismo transnacional en el Cono Sur latinoamericano. (Ferrero: 15)



**d. La Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios,  
OLAGI,**

Creada en la I Cumbre Latinoamericana de Gobernadores, Intendentes, Prefectos y Presidentes Regionales, realizada en la ciudad de Guayaquil (Ecuador) el 2004, está integrada por 14 países con más de 150 representaciones que ejercen administración del nivel de gobierno intermedio en los países Latinoamericanos.

Tiene como objetivos constituirse en un foro de gobiernos intermedios de la región que posibilite el diálogo y la acción concertada, fomentar los procesos de desarrollo e integración de los gobiernos intermedios de la comunidad latinoamericana y a los fortalecer a los Gobiernos Intermedios.

**e. Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata -  
FONPLATA**

A partir del año 1977 se consolida como un Organismo Financiero Multilateral que tiene como misión apoyar técnica y financieramente la realización de estudios, proyectos, programas, obras e iniciativas que tiendan a promover el desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata.

Corresponde este ámbito de integración regional a los países miembros de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).

**f. La Alianza Estratégica "Aymaras Sin Fronteras",**

Esta organización practica un modelo de desarrollo integral basado en los conocimientos ancestrales del pueblo aymara, cuya base es la producción comunitaria en equilibrio con la naturaleza, dónde plantea cuatro pilares de desarrollo como ser: agropecuario, turismo comunitario, industrialización de los productos originarios y el fortalecimiento institucional, aspectos que han sido definidos con la participación de las autoridades locales originarias, gobiernos municipales (Alcaldes y Concejales) de 48 municipios de Chile, Bolivia y Perú, además del apoyo de los equipos de gestión y técnicos de la Alianza Estratégica.

También tienen como misión el desarrollo local, la integración transfronteriza, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la promoción de la biodiversidad, patrimonio cultural, gastronomía y expresiones artísticas a través de Ferias y Festivales de carácter transfronterizo.

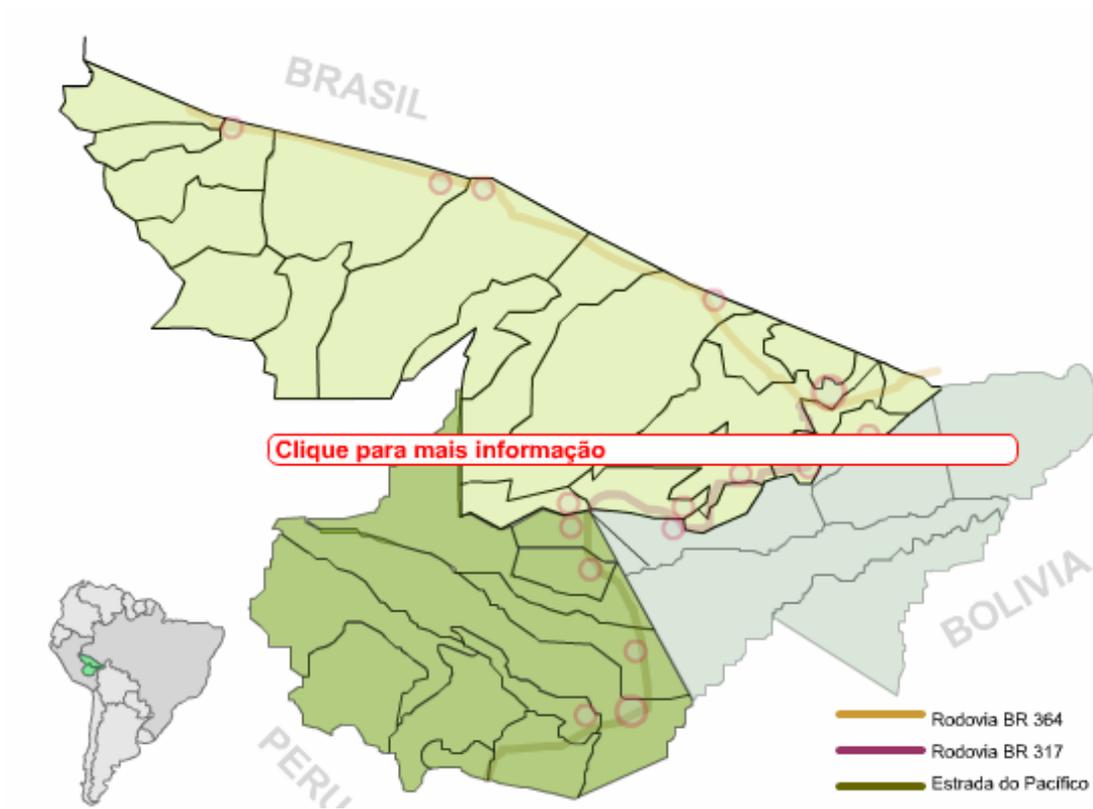
La componen 25 municipios fronterizos del oeste de Bolivia que corresponden a los departamentos de La paz, Oruro y Potosí, 14 distritos del sur del Perú y nueve comunas del norte de Chile.

#### **g. MAP Madre de Dios - Acre – Pando**

Bajo el lema de Turismos sin Fronteras” Municipios de Argentina (Jujuy), Sur de Bolivia y Norte Chile además de tratar temas de cultura y producción, tienen como principal misión la creación de un circuito turístico que integre las Serranías del Zapla en la Provincia de Jujuy con el sur de Bolivia y el norte chileno.

Desde 1999 se viene desarrollando en la zona de **Madre de Dios-Perú, Acre-Brasil y Pando-Bolivia** (MAP) una iniciativa de instituciones y personas del ambiente académico-universitario, organizaciones sociales, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y de instancias municipales y gubernamentales, que tienen por objetivo alentar procesos de concertación de voluntades, participación democrática en la toma de decisiones y coordinación de planes, programas y proyectos integracionistas orientados hacia el desarrollo sostenible de la triple frontera, el corazón de la Amazonía Sur Occidental.

Estas regiones trabaja en los minimaps, a su vez, se organizan en tres mesas temáticas: Conservación, Desarrollo Económico y Equidad Social. Cada año los avances se presentan, se discuten y se plantean propuestas de políticas públicas en el denominado Foro MAP. Es visto como un novedoso proceso de gobernaza.



### 3. A nivel BILATERAL

Por último señalamos algunas experiencias de integración e interacción transgubernamental se dan a nivel bilateral, enmarcadas en las relaciones entre países limítrofes.

#### a. Argentino-Chilena:

Los Comités de Frontera que funcionan actualmente entre Chile y Argentina mantienen reuniones periódicas en las que se van abordando temas específicos relacionados con la facilitación del tránsito transfronterizo, aspectos aduaneros, migratorios, sanitarios y otros. También han constituido foros donde se recogen inquietudes regionales relacionadas con el desarrollo de las funciones de control fronterizo y la facilitación del tránsito terrestre binacional.

En 1997 se celebró en Santiago el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", en virtud del cual se reconoce el funcionamiento de siete Comités de Frontera.

El mencionado reglamento se aplicará asimismo, a los futuros Comités de Frontera que los Gobiernos de Chile y Argentina constituyan mediante canje de notas diplomáticas

<b>COMITÉ</b>	<b>CHILE</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>ACTAS</b>
<b>Noa - Norte Grande</b>	I Región de Tarapacá	Provincia de Jujuy	
	II Región de Antofagasta	Provincia de Salta	<a href="#">2005</a>
		Provincia de Tucumán	<a href="#">2006</a> <a href="#">2007</a>
<b>Atacama - La Rioja Catamarca</b>	III Región de Atacama	Provincia de La Rioja	<a href="#">2005</a>
		Provincia de	<a href="#">2006</a>
		Catamarca	<a href="#">2007</a>
		Provincia de Córdoba	
<b>Agua Negra</b>	IV Región de Coquimbo	Provincia de San Juan	<a href="#">2005</a>
			<a href="#">2006</a>
<b>Cristo Redentor</b>	V Región de Valparaíso	Norte Provincia de Mendoza	<a href="#">2005</a>
			<a href="#">2006</a>
<b>Pehuenche</b>	VII Región del Maule	Sur Provincia de Mendoza	<a href="#">2005</a>
		- Malargüe	<a href="#">2006</a>
		- San Rafael	<a href="#">2007</a>
		- General Alvear	
<b>Región de Los Lagos</b>	VIII Región del Bío Bío	Provincia del	
	IX Región de la Araucanía	Nuequén	<a href="#">2005</a>

	X Región de Los Lagos	Provincia de Río Negro	<a href="#">2006</a> <a href="#">2007</a>
<b>Integración Austral</b>	XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	Provincia del Chubut Provincia de Santa Cruz Provincia de Tierra del	<a href="#">2005</a> <a href="#">2006</a> <a href="#">2007</a>
	XII Región de Magallanes y Fuego de la Antártica Chilena		

**b. Argentino-Brasileña:**

- Comité de Frontera Paso de los Libres

**c. Argentino-Paraguaya:**

Comités de integración:

- Clorinda - Puerto Falcón
- Ituzaingo – Ayolas
- Formosa – Alberdi
- Itatí - Ita Corá
- Encarnación – Posadas
- Puerto Bermejo - Pilar

**d. Argentino- Bolivianas:**

Comités de integración:

- Bermejo – Aguas Blancas
- La Quiaca – Villazón
- Yacuiba - Salvador Mazza

**e. Bolivia-Perú:**

Bolivia y Perú cuentan con una Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopo y Salar de Coipasa denominada ALT.

Es una entidad de derecho público internacional con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero.

La ALT depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia. El Presidente de la ALT reporta directamente a los Cancilleres de ambos países, atiende y cumple las disposiciones políticas conjuntas de estos.

La duración de la ALT es de carácter indefinido. La sede de la ALT es la ciudad de La Paz en Bolivia. Su Presidente Ejecutivo es de nacionalidad peruana.

En este momento se está trabajando en una campaña para que el Lago Titicaca sea declarado una de las maravillas naturales del mundo.

En esta campaña no solo está trabajando la autoridad binacional sino que se está trabajando a nivel de prefecturas, municipios de los distritos o regiones correspondientes y en pro de esta causa existe un Proyecto Especial Binacional del Lago Titicaca que promueve esta causa y además que el Lago Titicaca es el lago navegable más alto del mundo, y cuenta con un alto grado de potencial turístico y biodiversidad.

Las autoridades binacionales están trabajando en campañas de concientización ciudadana, a través de instituciones y medios de comunicación.

#### **f. Bolivia Brasil:**

Bolivia y Brasil hicieron un trabajo conjunto para erradicar la fiebre aftosa a principios de este año (2007), se formó un equipo binacional para la cooperación técnica y sanitaria con el fin de erradicar y prevenir el brote de la fiebre aftosa.

Trabajaron técnicos del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (Senasag Bolivia) con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y con los

Ministerios de desarrollos rurales respectivos, también se llegó a autoridades regionales como son los gobernadores, prefectos, alcaldes de ambos países para que coadyuven en el propósito.

#### **D. Conclusiones**

Pudo identificarse una diversidad de relaciones transgubernamentales, que nosotros proponemos clasificar en tres niveles claramente diferenciados.

-A *nivel regional* en foros de tipo consultivo creados por organismos supranacionales como la Comunidad Andina de Naciones o el Mercosur, que instauran estos ámbitos para promover la participación de los Gobiernos locales en la definición de las políticas para profundizar la integración.

-A *nivel subregional* se observa la conformación de organizaciones compuestas por Provincias, Estados o Prefecturas que buscan abordar temas de infraestructura, integración física, etc. Estas organizaciones integran además a actores privados, desbordando las relaciones transgubernamentales hacia relaciones más bien de tipo transnacional.

-A *nivel bilateral*, éste proceso se da a través de la modalidad de Comités de Frontera, hoy transformados en Comités de Integración, que abordan aspectos subnacionales de la Integración, pero que siguen siendo organizados y propulsados desde los Gobiernos nacionales. Más allá de observarse procesos incipientes de integración subnacional transgubernamental, los Estados nacionales siguen teniendo una enorme gravitación en cuanto a la promoción, direccionamiento y control de éstos tipos de vínculos

Si bien podría realizarse un análisis comparativo más profundo, en base a los casos analizados, podemos concluir que es a nivel de integración subregional donde los procesos parecen articularse un poco más autónomamente a la agenda de los gobiernos nacionales y se observa además un mayor desarrollo y riqueza de iniciativas autónomas.

## Bibliografía

- ALDECOA, F. Y KEATING, MICHAEL M. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres: Frank Cass, 1999
- ALFREDO G. A. VALLADÃO, HÉLIO JAGUARIBE, LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORREA y otros, *A cimeira do rio e o novo multilateralismo*, Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano, IEEI, Dezembro 1999, [http://www.ieei.pt/images/articles/1213/WP5\\_SeminarioSaoPaulo.pdf](http://www.ieei.pt/images/articles/1213/WP5_SeminarioSaoPaulo.pdf)
- BERNAL MEZA, RAÚL, “El paradigma de la autonomía en el marco de la interdependencia y el proceso de transnacionalización”, en Mundo Nuevo, Revista de estudios latinoamericanos, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Año XIV, Nros. 2,3 y 4, Abril-Diciembre de 1991
- BERNAL MEZA, RAÚL, “Teorías, ideas políticas y percepciones en la formulación de la política exterior chilena 1945-1987”, en Universidad Simón Bolívar, Teoría de las Relaciones Internacionales y Derecho internacional en América Latina, Caracas, 1989
- BRICEÑO RUIZ JOSÉ, “*El nuevo regionalismo caribeño y las regiones venezolanas*”, en Alvarez Raquel, Giacalone Rita y Sandoval Juan Manuel “Globalización, integración y fronteras en América Latina”, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0001.pdf>, consultado el 25/11/2007.
- COLACRAI, MIRYAM; Tierra del Fuego y la Antártica “*La dimensión subnacional y las demandas de mayor protagonismo fueguino en la política y el quehacer antártico*”
- COLACRAI, MIRYAM; ZUBELZU, Graciela, *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalismo de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales*, Serie Documentos de Trabajo Nro. 8, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, Diciembre de 1994.
- COLACRAI, MIRYAM - ZUBELZÚ, GRACIELA “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en CERIR, La Política Exterior Argentina 1994/1997, Ediciones CERIR, Rosario, 1998.
- COMPENDIO DE NORMAS INTERNACIONALES, La Ley, 2004, 1320 ps.

- FERRERO, MARIANO La glocalización en acción. Regionalismo y paradiplomacia en la Argentina y el Cono Sur Latinoamericano, en su Revista electrónica de Estudios Internacionales. 2006. [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf)
- GUTIERREZ POSSE, Hortensia D. T., *Guía para el conocimiento de los elementos del Derecho Internacional Público*, La Ley 2003.
- HIRST, MÓNICA, Y RUSSELL, ROBERTO, *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político Intenracional*, Fundación OSDE, Bs.As., 2001
- KEOHANE, ROBERT. O. Y NYE, JOSEPH S. *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición*, Bs. As., GEL Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- KEOHANE, ROBERT. O. Y NYE, JOSEPH S.; “Transgovernamental relations and internacional organizations”, *World Politics* 27, N° 1, octubre de 1974.
- LASAGNA, MARCELO, *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la Teoría de la Política exterior, en revista de estudios internacionales*, N° 111, Santiago, 1993
- PELAYO, MANUEL GARCÍA; *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985
- RODRIGUES, GILBERTO M. A. Y SILVA ANA CÉLIA L. *Estados, municipios y el Mercosur*, versión modificada y ampliada del original publicado en el diario A Tribuna, Santos/SP, 3/2/2007, p. A-13 <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/329/A4.htm>
- RUSSELL, ROBERTO, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Bs. As., FLACSO-GEL, 1993
- UNASUR UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES, *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión*, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones 8 y 9 de diciembre del 2006 [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm)
- ZUBELZÚ, GRACIELA (coord.); *Programa provincias y relaciones internacionales, Primer documento de trabajo*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

(CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, junio de 2004, [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

- ZUBELZÚ, GRACIELA (coord.); *Programa Provincias y Relaciones Internacionales, Primer Informe*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Buenos Aires.

## **LAS RELACIONES TRANSGUBERNAMENTALES DE MENDOZA CON CHILE**

**Adolfo R. Medalla Araya**

### **PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ABORDADA**

#### **A. El cambio de contexto: del conflicto a la interdependencia creciente**

Las relaciones entre Argentina y Chile han cambiado sustancialmente en los últimos años, sin embargo algunas opiniones siguen imbuidas de conceptos del paradigma “realista” de las relaciones internacionales. Permanecen aún supuestos arraigados en idealizaciones de roles expansionistas innatos en uno u otro país, de situaciones conflictivas latentes. Sin embargo sería difícil demostrar la planes conspirativos, de escenarios objetivos de lucha por el poder, la existencia de posibilidades de acción unilateral o autosuficiencias económicas. Han existido y, tal vez aún persistan, posturas aislacionistas que dificultan el análisis de las relaciones binacionales detrás de posturas organicistas y pseudo-científicas como la geopolítica.

Si bien en el pasado existieron conflictos que tuvieron manifestaciones concretas tales como una carrera armamentista o la preparación de operaciones militares; afirmamos que hoy la realidad ha cambiado y por lo tanto deben cambiar los marcos teóricos desde los cuales se aborda el análisis.

Partimos del supuesto de que así como la ideología estructura determinados análisis teóricos, condicionando lo que es posible estudiar, también actúa en la formulación de las políticas exteriores, restringiendo lo que es posible hacer. Por ello la democratización de ambos países, que cambió a los decisores de la política exterior (de militares a civiles), permitió también el surgimiento de nuevos enfoques de análisis y nuevas doctrinas para la formulación de las políticas exteriores. La transición se operó desde un realismo militarista en ambos países, a un interdependentismo comercial multilateralista (Chile) y a un realismo periférico (Argentina).

La reforma de la Constitución del año 1994, abrió una puerta a la descentralización de las relaciones internacionales, permitiendo en su Art. 124, que las provincias puedan

*“celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal”.*

Por otra parte, como veremos si se analiza la evolución reciente de las relaciones exteriores entre ambos países, en esta misma época comienza una disminución de los elementos potencialmente conflictivos, como la resolución de los conflictos limítrofes, y el avance en áreas de cooperación binacional en materia energética, y la firma del Tratado Minero de San Juan-Antofagasta en 1996.

Los campos de cooperación se han multiplicado y densificado, generando los comités de frontera, hoy denominados comités de integración, que se constituyen en los foros donde se abordan diversos aspectos técnicos de la integración.

Dentro de este planteo macro y contemporáneo:

El tiempo dirá si se logra recuperar el dinamismo local de la frontera, que demostró tanta importancia en las largas décadas de los siglos XIX y XX. Todo ello depende de una nueva confrontación de fuerzas entre el poder central y los poderes locales <sup>187</sup>

## **B. Justificación de la selección del tema**

El estudio de las relaciones transgubernamentales, especialmente aquellas que mantiene la Provincia de Mendoza con la República de Chile y sus entes estatales subnacionales (comunas, provincias, gobiernos regionales y organismos descentralizados) es, prácticamente, un tema no abordado bajo el enfoque que nos proponemos dar.

Estudiar el caso de Mendoza resulta conveniente para observar el estado actual de las relaciones binacionales a nivel empírico, por ser una provincia limítrofe y vinculada con Chile en aspectos históricos, económicos, sociales, culturales, etc.

El tema estará acotado temporalmente a los hechos ocurridos aproximadamente desde fines de la década de los '90 porque desde ese período se manifiesta, más que otros, una descentralización de las relaciones exteriores argentinas y, además, porque se percibe la

---

<sup>187</sup> Lacoste, Pablo, “Argentina y Chile 1810-200” en Lacoste, Pablo y Rapoport, Mario *Argentina, Chile y sus Vecinos*, Colección Cono Sur, Córdoba, Caviar Bleu, 2004, p.79-80

superación de conflictivos limítrofes con Chile y de las cuestiones militares que caracterizaron períodos anteriores.

Con este trabajo se pretende buscar la comprensión de este tipo de relaciones que se resisten a ser encuadradas en las categorizaciones establecidas por las relaciones internacionales. No obstante, se lo ubicará en el amplísimo campo de las denominadas relaciones transnacionales, entendidas como el conjunto total de las interacciones directas entre actores sociales procedentes de distintos Estados.

En asuntos macroeconómicos transnacionales, ya la integración y la interdependencia han generado organizaciones supranacionales (MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, Unión de Naciones Sudamericanas), en consecuencia nos preguntamos cuál será el futuro de las relaciones internacionales de los espacios subnacionales.

### **C. Pregunta de Investigación**

Tras estas problemáticas señaladas, a nivel global y latinoamericano, vale preguntarse ¿existen relaciones transgubernamentales entre la Provincia de Mendoza y Chile?, ¿cuáles son los temas sobre los cuales se entablan estas relaciones?

Es decir, se pretende entender cómo funciona esta interdependencia compleja que hasta ahora consideramos que sólo constituye una incógnita.

El problema que se plantea es que dichas transformaciones en las relaciones transgubernamentales están siendo impulsadas por dos mecanismos paralelos que actúan desde y gracias al cambio de situación en las relaciones binacionales. Estos son:

- a) a nivel externo la transnacionalización de problemas que eran antes estrictamente nacionales (control del delito, prevención y represión del terrorismo, recaudación impositiva, etc.), dando lugar a la aparición de un espacio de lo público transnacional, especialmente en espacios fronterizos como la Provincia de Mendoza;
- b) a nivel interno mediante la descentralización desde el Estado Nacional hacia las provincias, de las competencias para la vinculación con entes gubernamentales de otros estados, normadas en el Art. 124 de la Constitución Nacional, reformada de 1994.

## **D. Objetivos**

Nuestra investigación parte del supuesto de considerar a la transición operada en la realidad (del conflicto a la interdependencia e integración), es tan profunda e irreversible que debe tener necesariamente una contrapartida en los enfoques utilizados para analizar esa realidad. Por esta razón nos proponemos los siguientes objetivos específicos:

- a) Elaborar una delimitación conceptual de las relaciones transgubernamentales.
- b) Contextualizar en una breve reseña histórica el surgimiento y evolución de las relaciones transgubernamentales de Mendoza con Chile, en el marco general de las relaciones argentino-chilenas, desde mediados de la década de 1990.
- c) Analizar las relaciones transgubernamentales de Mendoza con entes subnacionales de la República de Chile, identificando actores, canales e interacciones, para elaborar una clasificación de las mismas.
- d) Identificar los factores que aceleran u obstaculizan la profundización de las relaciones transgubernamentales de Mendoza.
- e) Analizar cómo impactan las relaciones transgubernamentales en:
  - i. las funciones tradicionales del Estado-Nación y de los entes subnacionales o provinciales,
  - ii. la administración de lo público transnacional, que actualmente ejecuta la administración pública del estado nacional y del estado provincial, las atribuciones de cada uno de éstos y las formas de coordinar sus relaciones,
  - iii. la legislación y administración ambiental, aduanera, impositiva, sanitaria, etc.

## **E. Hipótesis**

La transición de las relaciones binacionales argentino-chilenas desde el conflicto hacia la cooperación, interdependencia e integración ha tenido como consecuencia la transformación de Mendoza en un actor transnacional que mantiene relaciones transgubernamentales directas y crecientes con Chile y sus entes subnacionales.

Estas relaciones y los cambios que producen en el estado provincial, son indicios de transformaciones más profundas producidas por la globalización, donde confluyen las fuerzas centrípeta y centrífuga de la localización y globalización respectivamente que ponen en entredicho las concepciones sobre los Estados nacionales, el poder local, y las corporaciones internacionales.

## **ANTECEDENTES**

### **▪ Contexto mundial**

El orden mundial está caracterizado por un escenario donde, en la mayoría de los casos, los Estados-nación están experimentando procesos de descentralización o de delegación de poder tanto a organizaciones supranacionales, como a los actores estatales subnacionales. En ese contexto, las unidades subnacionales están ganando protagonismo en la esfera internacional.

Todos los autores consultados sugieren que, en mediano plazo, el Estado-nación seguirá como el actor más relevante pero, cada vez más, las autoridades subnacionales (Gobernadores, Prefectos, Alcaldes, Intendentes) serán quienes asumirán roles de mayor importancia, no sólo en forma individual sino también articulada.

El interés por el estudio de estos temas ha existido, generalmente en estados federales, principalmente europeos.

Diversas experiencias están descriptas en un taller realizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales<sup>188</sup>, donde representantes de algunos países expusieron las experiencias de sus estados.

En Alemania participan de las relaciones internacionales, además del gobierno federal, el nivel comunal mediante actividades de hermanamiento de ciudades y los gobiernos de los estados federales en la fijación de la política exterior que recae en el Bundesrat. Además, “... *en las regiones limítrofes entre los Länder y otros estados de la Unión Europea*

---

<sup>188</sup> Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *Unidades subnacionales y relaciones internacionales. Experiencias comparadas*, Taller de trabajo 14 de Abril de 2005, síntesis elaborada por Matías Rohmer.

*se conforman las llamadas “euroregiones” entre comunas vecinas lo que permite el desarrollo de tareas administrativas transnacionales”*<sup>189</sup>.

En Sudáfrica, *“las provincias (...) asisten a un continuo proceso de ampliación de su participación en la esfera de las relaciones internacionales pese a estar discutido cuál es su forma de estado. No obstante, en lo que hace a relaciones internacionales, las provincias se comportan como miembros de una federación que desarrollan “actividades como la participación en las organizaciones y conferencias internacionales, la recepción de funcionarios extranjeros, las visitas oficiales al exterior”*<sup>190</sup>.

En Suiza, uno de los pocos estados que no integran la Unión Europea, los cantones han comenzado a ganar protagonismo internacional *“de tal forma, en la práctica, en el último decenio se han ido borrando los límites entre la política interna y externa, y esta última trata, cada vez más, materias que son de competencia de los cantones”*<sup>191</sup>.

La Constitución Suiza de 1999 regula la participación de los cantones en las relaciones internacionales en sus artículos 54 a 56. Otorga la competencia en asuntos exteriores a la Confederación, pero teniendo en cuenta los intereses de los cantones, para lo cual establece la participación de los mismos en la toma de decisiones de política exterior. Además, establece que *“... los cantones podrán concluir tratados con otros países en el ámbito de sus competencias. Estos tratados no podrán ser contrarios al derecho ni a los intereses de la Confederación, ni al derecho de otros cantones...”*. Por último, el ámbito de acción se encuentra limitado a *“... tratar directamente con autoridades de rango inferior; pero las relaciones de los cantones con otros estados tendrá lugar mediante la intermediación de la Confederación”*.

En Bélgica, con su nueva constitución que data de 1993, ha comenzado su funcionamiento como estado federal, donde *“la mayor dificultad que afronta este complejo sistema, consistente en la aprobación de tratados internacionales firmados por el gobierno federal, en la medida en que dichos tratados deben ser ratificados por los gobiernos*

---

<sup>189</sup> Stefan Duppel: Consejero Cultural de la Embajada de la República Federal de Alemania, Ídem, p. 2-3.

<sup>190</sup> Thandukwazi Nyawose: Consejero de la Embajada de la República de Sudáfrica, Ídem, p. 3-4.

<sup>191</sup> Hans-Ruedi Bortis, Encargado de Negocios de la Embajada de la Confederación Helvética (Suiza), Ídem, p. 3-4.

*regionales en su totalidad...*<sup>192</sup> si bien los estados federados no tienen competencia para firmar tratados, cada uno ejerce una especie de derecho a veto de los tratados .

En Canadá, donde la Provincia de Quebec es un estado federado, fuertemente diferenciado del gobierno federal y del resto de las provincias. Quebec *“cuenta con representaciones propias en el extranjero... Asimismo, en los últimos tiempos otras provincias han reclamado la posibilidad de contar con representaciones propias –a través de las embajadas- ante organismos internacionales...”*<sup>193</sup>

En España existe una creciente participación de las comunidades autónomas en las relaciones internacionales, pero la forma en que esta se debe realizar, no está delimitada jurídicamente.

En la actualidad, las autoridades autonómicas llevan a cabo viajes y visitas al exterior y tienen la facultad de firmar acuerdos o convenios, en tanto estos no generen responsabilidad u obligaciones al Estado Central frente a otros estados u organizaciones internacionales<sup>194</sup>.

Rusia, que posee una compleja estructura federal compuesta por seis tipos distintos de unidades subnacionales (regiones, repúblicas autónomas, ciudades con status especial, territorios, distritos autónomos y distritos federales. Esta heterogeneidad se traduce en asimetría en cuanto a organización interna, competencias e intervención en las relaciones internacionales.

Mientras la gran mayoría de estas unidades carece de vinculaciones con el exterior, pueden destacarse algunos casos como:

“la República de Tatarstan...cuenta con representantes directos en muchos países y es miembro de varios organismos internacionales... tiene vínculos de diversa índole con países como Australia, República Checa, EE.UU., Canadá, Vietnam y Francia.

---

<sup>192</sup> Koenraad Lenaerts, Consejero de la Embajada del Reino de Bélgica, Ídem, p. 6-7.

<sup>193</sup> Réjean Beaulieu, Consejero de la Embajada de Canadá, Ibídem p. 7-8

<sup>194</sup> Manuel Lejarreta, Consejero de la Embajada del Reino de España, Ibídem p. 8-9

(...) la región de Kaliningrado... un territorio (enclave) que se encuentra rodeado por países hoy pertenecientes a la UE. Cabe destacar que esta región tiene relaciones consulares y culturales, entre otros, con la UE, en virtud de un régimen especial otorgado por el gobierno federal se caracteriza por la gran multiplicidad de actores políticos; así como por el escaso desarrollo histórico y práctico del sistema.<sup>195</sup>

En Brasil, durante la década de 1990 se produjo un proceso formal de centralización de la política exterior que fue acompañado de un proceso fáctico en el sentido opuesto, es decir de crecimiento de los contactos y de los acuerdos de varios de los estado. Según Vigevani,

“Un análisis detallado de la acción de cada estado brasileño, muestra que todos ellos tienen formas de inserción internacional e intereses específicos.<sup>196</sup>

Es interesante destacar, siguiendo al mismo autor, el caso del Estado Río Grande do Sul que, en 1987 creó una Secretaría Especial para Asuntos Internacionales SEAI, con el objeto de insertarse directamente en la política de integración latinoamericana del Presidente José Sarney. Esta decisión no se complementó con el traspaso de las funciones de promoción del comercio exterior ni de relaciones consulares que permanecieron en otras estructuras. No obstante la SEAI incidió directamente en la formación de los comités de frontera con Argentina.

El proceso de integración europeo hizo que los Estados-Nación, permitieran a sus unidades subnacionales relacionarse directamente con sus contrapartes, llegando incluso a institucionalizar esas relaciones en el Comité de las Regiones dentro de la estructura de la Unión Europea. Por este motivo, algunos autores hablan de *redes transgubernamentales* que estarían configurando un “nuevo orden transgubernamental» (Slaughter, A-M.:1997), que tienden a reducir la capacidad del Estado de actuar como una unidad coherente.

---

<sup>195</sup> Sergey Reshchikov, Consejero de la Embajada de la Federación Rusa, *Ibíd*em p. 9-10

<sup>196</sup> Vigenavi, Tullo, El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales de Brasil en *Investigación y comercio INTAL*, 2004, p.17

## ▪ Contexto Sudamericano

En un trabajo reciente sobre Argentina, Bolivia y sus países limítrofes<sup>197</sup>, nos hemos aproximado, específicamente en Sudamérica, a una clasificación de este fenómeno mundial para intentar dar cuenta de cómo estas realidades del contexto mundial se reproducen en nuestros países.

Luego de identificar las características de una serie de casos, pudimos obtener una clasificación que permite analizar las relaciones transgubernamentales en diferentes niveles: el regional supranacional; el subregional y el bilateral.

### ▪ A nivel regional supranacional

A nivel regional supranacional, entendiendo región en sentido de bloque de países, se observó la creación de ámbitos para la participación de actores estatales subnacionales dentro de la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR y la Unión de Naciones Sudamericanas.

### ▪ Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones ha creado el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) en mayo del 2004 (...). Previamente, el 8 de setiembre de 2003, en Quito, Ecuador, ya había conformado una Red Andina de Ciudades (RAC) como un instrumento para fomentar la cooperación de los Municipios para mejorar la administración de las ciudades y las condiciones de vida de su población.

## A. MERCOSUR

El MERCOSUR, ha reconocido institucionalmente la importancia de **los actores subnacionales mediante la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR,**

“Por primera vez, los gobiernos centrales de los países miembros reconocen expresamente que los gobiernos subnacionales pueden opinar

---

<sup>197</sup> CORS MUÑOZ, Verónica; MASERA, Sebastián y MEDALLA ARAYA, Adolfo, *La dimensión subnacional en la Integración Latinoamericana, El caso de Argentina y Bolivia con sus países limítrofes*, Cátedra Virtual de Integración Latinoamericana, Universidad de Nacional de Cuyo, Universidad de Valparaíso y Universidad Mayor de San Andrés, febrero de 2008.

Los párrafos de este apartado B.2 denominado Contexto Sudamericano, han sido extractados y resumidos de este trabajo en colaboración y son reproducidos en forma casi textual, salvo algunas modificaciones.

sobre la política externa relativa al proceso de integración en general. Tal reconocimiento es fruto, en gran medida, del poderoso movimiento de los propios Estados, Provincias y Municipios que, hace más de una década, vienen desarrollando la llamada paradiplomacia, que consiste en acciones y contactos internacionales realizados por cuenta propia.”<sup>198</sup>

## **B. UNASUR Unión de Naciones Suramericana**

En este mismo sentido, la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) identifica como uno de los objetivos prioritarios los procesos de integración fronteriza, dentro de los cuales, las relaciones entre unidades administrativas de cada estado debe jugar un rol central.

Integración en el plano subnacional: la construcción de la Comunidad Sudamericana debería incorporar la integración en el plano subnacional, promoviendo la participación de los actores políticos y sociales, por cuanto parte importante de procesos involucrados en la misma se suceden a nivel local y regional y especialmente en las zonas fronterizas. Podría promoverse la participación de los gobiernos regionales y locales, aprovechando la articulación de las experiencias bilaterales y regionales que se están desarrollando en varias áreas de frontera de nuestros países.<sup>199</sup>

### **▪ A nivel Subregional**

Este segundo nivel de análisis considera aquellos casos de iniciativas que son establecidas por entes subnacionales de distintos países y, por tanto, no pueden ser asimilados a los expuestos para el caso de los grandes bloques de integración promovidos por los Estados-Nación.

---

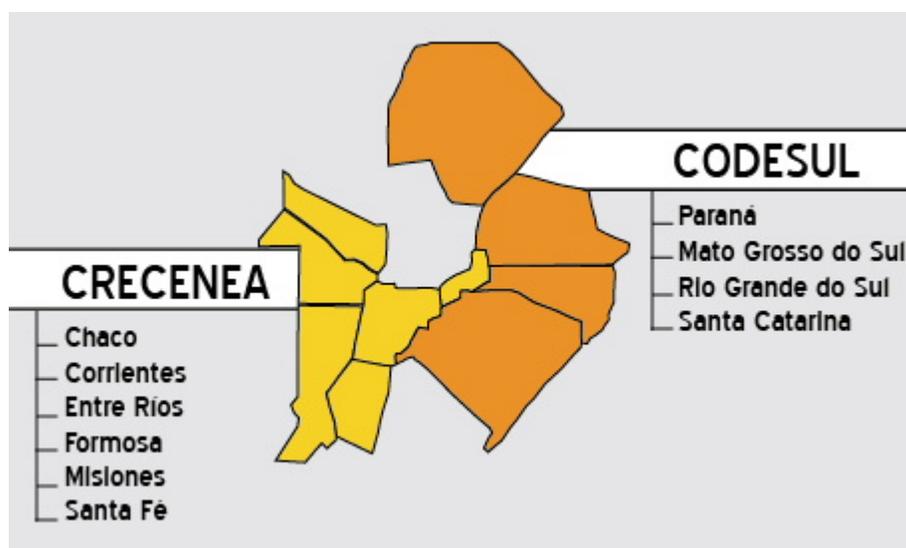
<sup>198</sup> Rodrigues, Gilberto M. A. y Silva Ana Célia L. *Estados, municipios y el Mercosur*, versión modificada y ampliada del original publicado en el diario A Tribuna, Santos/SP, 3/2/2007, p. A-13  
<http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/329/A4.htm>

<sup>199</sup> UNASUR Unión Sudamericana de Naciones, Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones 8 y 9 de diciembre del 2006  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm)

### C. CRECENEA-CODESUL

La denominación proviene de las entidades participantes: la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y el Litoral (CRECENEA-Litoral), y el Consejo de Desenvolvimento do Sul (CODESUL) -antiguo Forum Sul.

En el marco de esta asociación, en 1995 se constituye el Foro de Gobernadores -al que se sumará luego una Comisión Parlamentaria Conjunta Subregional-, y se establecieron numerosos Grupos de Integración Temática para trabajar de modo coordinado en torno a problemas comunes, elevando propuestas al Foro de Gobernadores



Fuente: <http://www.crecenea.org.ar/crecenea-codesul.htm>

### D. CODEFRO,

CODEFRO es la Comisión para el Desarrollo de la Frontera argentino-uruguaya, conducida por las respectivas Cancillerías, pero cuyo impulsor decisivo ha sido el Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Bajo Río Uruguay, entidad intermunicipal transfronteriza, que agrupa a trece municipios de ambas márgenes que tienen, asimismo, cuatro representantes en la CODEFRO.

## E. ZICOSUR

Las entidades subnacionales asociadas en ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano) comparten intereses, problemática, y un cierto sentido de identidad regional marcada por sus rasgos de economías periféricas respecto a los centros políticos y económicos fundamentales del MERCOSUR.

Además de la región de Antofagasta, otras entidades subnacionales han destacado como agentes dinámicos en la configuración de esta novedosa región asociativa: entre estos pivotes del proceso ZICOSUR se encuentran el estado de Matto Grosso do Sul, y las provincias de Salta y Chaco.<sup>200</sup>.



## F. OLAGI

Creada en la I Cumbre Latinoamericana de Gobernadores, Intendentes, Prefectos y Presidentes Regionales, realizada en la ciudad de Guayaquil (Ecuador) el 2004, está integrada por 14 países con más de 150 representaciones que ejercen administración del nivel de

<sup>200</sup> Conf. Ferrero, Mariano La globalización en acción. Regionalismo y paradiplomacia en la Argentina y el Cono Sur Latinoamericano, en su Revista electrónica de Estudios Internacionales. 2006. [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf)

gobierno intermedio en los países Latinoamericanos. Tiene como objetivos constituirse en un foro de gobiernos intermedios de la región que posibilite el diálogo y la acción concertada, fomentar los procesos de desarrollo e integración de los gobiernos intermedios de la comunidad latinoamericana y fortalecer a los Gobiernos Intermedios.

#### **G. Aymaras Sin Fronteras**

Esta organización promueve un modelo de desarrollo integral basado en los conocimientos ancestrales del pueblo aymara, cuya base es la producción comunitaria en equilibrio con la naturaleza. Estos aspectos que han sido definidos con la participación de las autoridades locales originarias, gobiernos municipales (Alcaldes y Concejales) de 48 municipios, siendo 25 municipios fronterizos del oeste de Bolivia que corresponden a los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, 14 distritos del sur del Perú y 9 comunas del norte de Chile.

#### **H. MAP Madre de Dios - Acre – Pando**

Desde 1999 se viene desarrollando en la zona de Madre de Dios-Perú, Acre-Brasil y Pando-Bolivia (MAP) una iniciativa de organizaciones sociales e instancias municipales, que tienen por objetivo alentar procesos de concertación de planes, programas y proyectos integracionistas orientados hacia el desarrollo sostenible de la triple frontera, el corazón de la Amazonía Sur Occidental.

##### **▪ A nivel Bilateral**

Argentina mantiene con sus países limítrofes una serie de comités para la discusión bilateral de las relaciones fronterizas<sup>201</sup>.

#### **Argentina - Chile**

Los Comités de Frontera que funcionan actualmente entre Chile y Argentina mantienen reuniones periódicas en las que se van abordando temas específicos relacionados con la facilitación del tránsito transfronterizo, aspectos aduaneros, migratorios, sanitarios y otros. También han constituido foros donde se recogen inquietudes regionales relacionadas

---

<sup>201</sup> Con Brasil el Comité de Frontera Paso de los Libres; con Paraguay los comités de Clorinda - Puerto Falcón, Ituzaingo – Ayolas , Formosa – Alberdi, Itatí - Ita Corá , Encarnación – Posadas , Puerto Bermejo - Pilar y, con Bolivia: los comités de Bermejo – Aguas Blancas; La Quiaca – Villazón; Yacuiba - Salvador Mazza.

con el desarrollo de las funciones de control fronterizo y la facilitación del tránsito terrestre binacional.

En 1997 se celebró en Santiago el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", en virtud del cual se reconoce el funcionamiento de siete comités de frontera, hoy denominados comités de integración.

COMITÉ	CHILE	ARGENTINA
Noa Grande	Norte I Región de Tarapacá II Región de Antofagasta	Provincia de Jujuy -Provincia de Salta - Provincia de Tucumán
Atacama Rioja Catamarca	La III Región de Atacama	Provincia de La Rioja - Provincia de Catamarca - Provincia de Córdoba
Agua Negra	IV Región de Coquimbo	Provincia de San Juan
Cristo Redentor	V Región de Valparaíso	Norte Provincia de Mendoza
Pehuenche	VII Región del Maule	Sur Provincia de Mendoza (Malargüe- San Rafael - General Alvear
Región de Los Lagos	VIII Región del Bío Bío IX Región de la Araucanía X Región de Los Lagos	Provincia del Nuequén Provincia de Río Negro
Integración Austral	XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	Provincia del Chubut- Provincia de Santa Cruz - Provincia de Tierra del Fuego

## 1. MARCO TEÓRICO

### Delimitación conceptual

El estado actual del conocimiento del tema a nivel teórico evidencia pocos estudios que aborden específicamente el problema de las relaciones transgubernamentales en nuestro país, menos aún, como es nuestro caso, entre un ente subnacional y un Estados-nación en forma directa.

Éste tipo de relación es identificada y, en parte definida, por autores sujetos al paradigma de la interdependencia compleja, como “contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares”<sup>202</sup>. Se refieren a ellas como uno de los múltiples canales que conectan sociedades, pero no abordan el tema en especial, porque el objeto de su análisis está centrado en los regímenes internacionales que estructuran a la dinámica de actores, canales, e interacciones, descuidando los transgubernamentales. Para estos autores, la unidad de análisis ya no es el Estado, el cual pierde su carácter de actor principal, sino que serían las organizaciones internacionales (como la ONU y otras), las ONGs, las multinacionales, los organizaciones subestatales e incluso los individuos.

Mediante estos vínculos, expresan las interacciones de la interdependencia compleja a nivel de las organizaciones políticas subnacionales. Por este motivo consideramos que, una vez identificadas y descritas estas relaciones transgubernamentales y, al observar su evolución en el tiempo, estaremos también observando la profundidad de la integración entre países.

Las tres características centrales de este nuevo orden mundial de interdependencia, según ésta teoría son:

- 1) existencia de regímenes internacionales constituidos por múltiples canales que conectan a las sociedades, a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, con la participación de diversas organizaciones no directamente controladas por gobiernos,

---

<sup>202</sup> Conf. Keohane, Robert. O. y Nye, Joseph s. *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición*, Bs. As., GEL Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

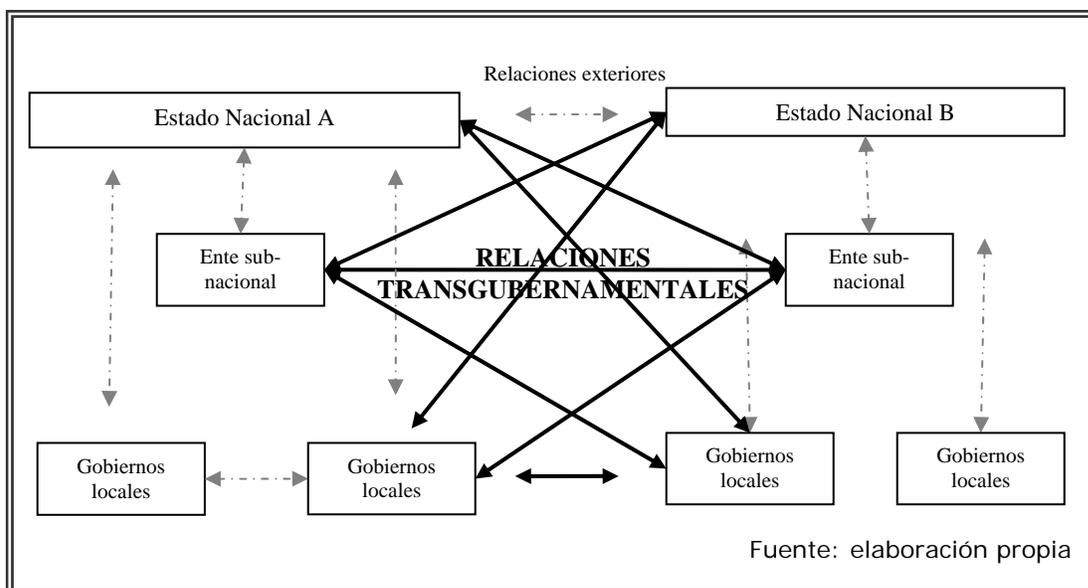
- 2) afirmar que la agenda de las relaciones interestatales se encuentra constituida por múltiples temas sin jerarquía rígida. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática y los temas de análisis del paradigma realista,
- 3) considerar que la fuerza militar no es usada dentro de regiones de influencia de cada Estado sino más bien contra gobiernos fuera de ellas.

Para estos autores, la unidad de análisis ya no es el Estado-Nación, el cual pierde su carácter de actor principal, sino que serían los distintos actores y sus interacciones con lo cual el número de elementos se amplía a las organizaciones intergubernamentales (como la ONU y otras), las ONGs, las multinacionales, las organizaciones subestatales e incluso los individuos.

Si bien no se desconoce el papel de los Estados-nación y la asimetría de poder en determinados temas, existe una dimensión subnacional en la cual se da una interacción entre actores tanto públicos como privados, no siempre acorde a las políticas de los estados nacionales.

“Paralelamente a las relaciones interestatales se desarrollan relaciones de tipo transnacional o transgubernamental que no son necesariamente controladas por los estados nacionales (...) Esto significaría simplemente la superación del mito del Estado como un actor unitario.” (Briceño Ruiz: p 43)

Esquemáticamente, nuestro enfoque es el siguiente:



Es preciso señalar que por tratarse de un objeto de estudio nuevo, no existe un término de uso generalizado para denominar este tipo de relaciones. Existen diferentes palabras que según como cada autor las defina, exceden o no abarcan el conjunto relaciones que queremos referir.

Los procesos de democratización, en Latinoamérica, sumados a los procesos de apertura económica han posibilitado el desarrollo de vínculos transgubernamentales. Podemos mencionar los casos de la articulación entre la Comisión Regional del Nordeste Argentino para el Comercio Exterior CRECENEA y el Consejo para el Desarrollo del Sudoeste del Brasil CODESUL, entre estados del Sureste del Brasil y del Noreste Argentino; las relaciones entre el NOA Argentino y el Norte Grande de Chile,. Se desarrolla en el mismo sentido el área del Centro-Oeste de América del Sur, abarcando territorios del Norte de Chile, el sur del Perú, Bolivia, Paraguay, Noroeste Argentino y Estados del sur-oeste del Brasil, a través del ZICOSUR: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Rondonia<sup>203</sup>.

Incluso estos vínculos están dando lugar a la formación de redes biregionales europeo-latinoamericanas como la organización ALCUE Espacio de Educación Superior de América Latina y el Caribe, que promueve la internacionalización en integración de los sistemas de educación superior en ambas regiones.

<sup>203</sup> Conf. AA.VV., *El marco jurídico institucional de la integración transfronteriza subregional*, Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat, Iquique, 6 y 7 de Noviembre, 2001

Además de las descripciones, existen algunos análisis críticos que alertan sobre los peligros de las relaciones transnacionales en situaciones de fuerte asimetría, no ya de poder sino de gobernabilidad y capacidad de gestión de los entes subnacionales de cada Estado<sup>204</sup>.

Por una parte, los recursos naturales compartidos entre estados y los problemas ambientales crecientes, como señalamos en un trabajo anterior<sup>205</sup>, han comenzado a demandar y a condicionar el accionar de los Estados Nación, hasta el punto de generar y sostener crisis de carácter internacional, derivadas de conflictos entre la sociedad civil y empresas transnacionales que condicionan el poder de los estados nacionales, como el caso de la construcción de la papelera de la empresa Finlandesa Botnia sobre el Río Uruguay.

Por otra parte, el intercambio de factores de producción genera una agenda de temas que los entes subnacionales deben resolver, pero sobre los cuales no tienen capacidad de decisión, tal es el caso de la producción, transporte, distribución y consumo de energía, cuando los procesos de integración energética alcanzan altos niveles de interdependencia y vulnerabilidad. La integración no planificada ni gestionada puede convertirse en fuente de conflictos como es el caso del desabastecimiento energético y en especial de gas en Argentina, que repercute en la matriz energética chilena, fuertemente dependiente de este recurso y de nuestro país como principal proveedor.

### **Estudios en Argentina**

En nuestro país, estudios recientes<sup>206</sup> han comenzado a abordar la temática de manera exploratoria como es el caso de un Programa de Investigación del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales CARI, que con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró el informe “Provincias y Relaciones

---

<sup>204</sup> Conf. Toro, María Cecilia *La gobernanza internacional: una propuesta para gestionar la globalización*, Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, junio de 2003, <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/sept03/artmct.pdf>

<sup>205</sup> Medalla Araya, Adolfo R., *El Sistema Acuífero Guaraní*, Cátedra de Administración Ambiental de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, 2003

<sup>206</sup> En el momento en que nuestra investigación se encontraba en proceso de corrección, se ha publicado un completo libro que expone el estado actual del conocimiento del tema en nuestro país.

Conf. IGLESIAS, Eduardo, ZUBELZÚ, Graciela, IGLESIAS ; Valeria y otros, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008. [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

Internacionales”<sup>207</sup>. Dicho documento se refiere principalmente a los aspectos jurídicos e institucionales en los niveles de gobierno nacional y provincial.

Analiza las transformaciones del derecho constitucional sobre la capacidad de las provincias para la celebración de tratados, las reservas de poder para la gestión internacional en algunas constituciones provinciales y el debate sobre la reglamentación federal del ejercicio de dichas competencias.

En el plano institucional estudia la apoyatura institucional de la Cancillería Argentina para acompañar el accionar provincial y las modificaciones en la estructura burocrática de las provincias para intervenir en relaciones internacionales. Además se diseñaron indicadores para el abordaje de las siguientes provincias, como estudio de casos: Córdoba, Salta, San Juan, Neuquén y Corrientes, Buenos Aires, Santa Fe, Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (ZUBELZÚ, GRACIELA: 2004)

Sobre dicho documento observamos que centra la atención en los aspectos estáticos (normas y estructuras) sin abordar el aspecto dinámico de las relaciones de las provincias, es decir las interacciones que se dan en los hechos, muchas veces en forma contradictoria con dichas normas y estructuras. Por otro lado, el hecho de no abordar la problemática de la Provincia de Mendoza, como se puede ver en la enumeración de provincias estudiadas, implica una vacancia de este tipo de investigación.

En otro trabajo, Colacrai y Zubelzu,<sup>208</sup> avanzan en el análisis de las vinculaciones empíricas de las provincias y afirman la existencia de tres perfiles de vinculación internacional de las provincias:

- a) el primero, ejercido por las provincias limítrofes se circunscribió a la vinculación con sus respectivos países limítrofes, en el marco de una

---

<sup>207</sup> Conf. Zubelzú, Graciela (coord.); *Programa provincias y relaciones internacionales, Primer documento de trabajo*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, junio de 2004, [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

<sup>208</sup> Colacrai, Miryam - Zubelzú, Graciela, "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales", en T. Vigevani, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, 2004. cit en T Vigevani - Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2006 - SciELO Brasil [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000300010&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000300010&script=sci_arttext&tlng=en)

estrategia impulsada por el gobierno central para la resolución de temas puntuales, surgieron los comités de frontera, hoy denominados comités de integración

- b) el segundo pone énfasis en la búsqueda de mercados e inversores extracontinentales, en este perfil señalan como pionera y caso más destacado a Córdoba, seguida por Salta y por Río Negro,
- c) un tercer caso, es el de Misiones, que comparte las características de los dos modelos anteriores.

A nivel local identificamos un estudio empírico referido al caso de la Ciudad de Mendoza en lo que hace a la globalización de las ciudades, afirmando que “*aparecen modalidades de integración que suponen nuevos tipos de gestión e interacción construyendo redes sin fronteras, traspasando y rebasando los límites y las potestades institucionales establecidas*”<sup>209</sup>

Como se señaló en la introducción, en un trabajo exploratorio que realizamos en colaboración<sup>210</sup>, se abordaron las relaciones transgubernamentales de las unidades subnacionales de Argentina y de Bolivia con sus países limítrofes. Pudimos identificar una serie de relaciones que propusimos clasificar, en tres niveles claramente diferenciados.

- *nivel regional supranacional* se caracteriza por la existencia de foros de tipo consultivo creados por organismos supranacionales como la Comunidad Andina de Naciones o el Mercosur, que instauran estos ámbitos para promover la participación de los Gobiernos locales en la definición de las políticas para profundizar la integración.

-*nivel subregional*: se observa la conformación de organizaciones compuestas por Provincias, Estados o Prefecturas que buscan abordar temas de infraestructura, integración física, etc. Estas organizaciones

---

<sup>209</sup> Bilbao de Terk, Miriam, *Las ciudades en los procesos de integración regional desde la Gestión Local*, Revista Venezolana de Gerencia, Octubre / Diciembre , año I, volumen 016, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, pp. 515-526.

<sup>210</sup> CORS MUÑOZ, V.; MASERA, S. y MEDALLA ARAYA, A., *Las relaciones transgubernamentales de Argentina y Bolivia...* op.cit...

integran además a actores privados, desbordando las relaciones transgubernamentales hacia relaciones más bien de tipo transnacional.

-A nivel bilateral, éste proceso se da a través de la modalidad de Comités de Frontera, hoy transformados en Comités de Integración, que abordan aspectos subnacionales de la Integración, pero que siguen siendo organizados y propulsados desde los Gobiernos nacionales<sup>211</sup>.

En ese mismo trabajo consideramos que además de observarse procesos incipientes de integración subnacional transgubernamental, los Estados nacionales siguen teniendo una enorme gravitación en cuanto a la promoción, direccionamiento y control de éstos tipos de vínculos.

Esto, a nuestro criterio, avalaría una de las hipótesis de Vilas<sup>212</sup>, referida a la falsedad de sostener la desaparición de los Estados-Nación y podría estar insinuando transformaciones de los Estados para adaptarse a la integración. Este autor afirma que el Estado cambia sus modalidades, alcances y estilos de articulación con el mercado para consolidar la reestructuración de las economías locales y una integración más amplia a las corrientes transnacionales de capital.

Si bien podría realizarse un análisis comparativo más profundo, en base a los casos analizados, podemos concluir que es a nivel de integración subregional donde los procesos parecen articularse un poco más dinámicamente a la agenda de los gobiernos nacionales y se observa además un mayor desarrollo y riqueza de iniciativas autónomas.

#### **Otros enfoques existentes:**

Existen estudios que abordan la temática dentro de tres conceptos más generales, que están vinculados a las relaciones transgubernamentales, pero que no alcanzan a

---

<sup>211</sup> Ídem.

<sup>212</sup> Conf. Vilas, Carlos M, *Seis ideas falsas sobre la globalización Argumentos desde América Latina para refutar una ideología*, John Saxe-Fernández (coord.) Globalización: crítica a un paradigma, México, UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés, 1999, pp 69-101.

describirlas en su especificidad, a saber: *política transnacional*<sup>213</sup>, *paradiplomacia*<sup>214</sup> e *Integración Transfronteriza Subregional (ITS)*, entre otros.

La *política transnacional* es una parte de la política exterior de los órganos centrales que se dirige a fenómenos y actores transnacionales (que incluso pueden existir en su propio territorio), es decir sin dejar de lado el Estado-Nación como categoría de análisis central.

La *paradiplomacia*, incluye a las relaciones directas no sólo con entes públicos sino también privados y surge como una extrapolación de las relaciones internacionales de los Estados-nación, donde lo único que cambia es el actor que formula y ejecuta las políticas. Cornago Prieto define la *paradiplomacia* como:

“(…) la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”<sup>215</sup>.

El término a nuestro entender no resulta adecuado para este trabajo, porque sólo deseamos concentrarnos en las relaciones formales e institucionalizadas entre entidades públicas. Por este motivo preferimos excluir tanto los contactos ad-hoc, como las relaciones con entidades privadas dado que excederían las posibilidades de ser abordadas en este trabajo.

Así han delimitado, Keohane y Nye, el alcance del concepto de relación transgubernamental,:

...we will restrict the term "transnational" to nongovernmental actors, and the term "transgovernmental" to refer to sub-units of governments on those

---

<sup>213</sup> Conf. Pelayo, Manuel García; *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985

<sup>214</sup> Conf. Aldecoa, F. Y Keating, Michael M. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres: Frank Cass, 1999 . También Cornago Prieto

<sup>215</sup> Ídem. P.56

occasions when they act relatively autonomously from higher authority in international politics<sup>216</sup>.

La *Integración Transfronteriza Subregional* refleja una superación de las distintas formas de integración comprendidas en el léxico integracionista, éstas suponían la interacción entre estados-nación y los acuerdos entre gobiernos centrales. Hoy, la tendencia a pensar globalmente y a actuar localmente ha agregado a dicho léxico la posibilidad de la Integración Transfronteriza Subregional, distinta de la "integración fronteriza", que tiene como actores a formas subnacionales de gobierno, principal pero no únicamente regiones o "provincias", y que da origen al nivel de relaciones internacionales denominado paradiplomacia.

Por último podemos señalar la existencia de artículos periodísticos que analizan hechos puntuales pero que por su propia naturaleza no describen el proceso ni tampoco los elementos relacionados con él.

## **2. MARCO JURÍDICO**

### **Derecho Internacional Público**

La descentralización de las relaciones internacionales plantea, para los estados federales, la problemática del rol que sus estados miembros deben desarrollar en la generación de compromisos de tipo internacional.

Este tipo de compromisos reviste, generalmente, la forma de un convenio. Pero, en el caso de los entes subnacionales, como es el caso de las provincias argentinas, la formalización de relaciones no admite la figura de tratados internacionales propiamente dichos, es decir “... *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados.*”<sup>217</sup>, tal como los define el artículo 2º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Podría interpretarse que esto no implica la inviabilidad de acuerdos entre provincias y Estados o con organismos internacionales. La misma Convención menciona, en su artículo

---

<sup>216</sup> Keohane; Robert O. y Nye, Joseph S. “Transgovernmental Relations and International Organizations” en *World Politics*, Johns Hopkins University Press Vol. 27, No. 1. (Oct., 1974), pp. 39-62. URL:<http://links.jstor.org/sici?sici=0043-8871%28197410%2927%3A1%3C39%3ATRAIO%3E2.0.CO%3B2-4>, p. 41

<sup>217</sup> De Lucía , Natalia (compiladora), *Compendio de Normas Internacionales*, Buenos aires, La Ley, 2004, p.437

3º, la existencia de otros acuerdos no suscriptos entre Estados, aunque no menciona explícitamente a los entes subnacionales.

El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional ...<sup>218</sup>:

La solución generalmente aceptada indica que

...el Derecho Internacional a los entes subestatales,... no [les] niega su posibilidad de participación pero, partiendo del respeto al principio de autoorganización del Estado, hace un reenvío a los derechos constitucionales internos<sup>219</sup>

Esta postura existía con anterioridad a la firma de la Convención de Viena. Por este motivo y, resguardando el concepto de soberanía del Estado-Nación, el anteproyecto de la Convención de Viena preveía en su artículo 5.2 que “*Los estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa posibilidad está admitida por la Constitución federal dentro de los límites indicados por ésta*”<sup>220</sup>.

El concepto de soberanía, si bien ha dejado de ser absoluto, se resiste a ser relativizado fuera de la racionalidad de la modernidad tendiente a la homogenización. Por ello la disposición antes mencionada fue eliminada del anteproyecto, principalmente por iniciativa de Canadá.

El principio de autonomía institucional fue el que prevaleció y, con ese silencio, el Derecho Internacional le reserva al Estado-Nación un último resguardo donde puede ejercer su poder sobre un ámbito internacional que, cada vez, lo sobrepasa más.

---

<sup>218</sup> Ídem

<sup>219</sup> NIETO FERNÁNDEZ, María Isabel, *Las relaciones transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Tesis Doctoral, Director: Dr. José Giménez y Martínez de Carvajal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Complutense, Madrid, Editado por la Universidad de Extremadura, Julio de 2000

<sup>220</sup> Ídem.

## Constitución Nacional

Las nuevas constituciones provinciales han previsto expresamente, bajo diferentes procedimientos, la posibilidad de suscribir acuerdos internacionales. Esta posibilidad fue discutida por los juristas durante mucho tiempo hasta que en 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, se incorporó el artículo 124<sup>221</sup> que prevé expresamente esta posibilidad.

“Las provincias podrán... celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto...”.

La discusión jurídica se encuentra hoy en el alcance del conocimiento que debe tomar el Congreso, y si el mismo debe ser previo a la suscripción o posterior a la misma. En este último caso surge una nueva problemática sobre si la intervención del Congreso debe ser a los efectos de ratificarlo o si tiene plena validez hasta tanto no exista una pronunciación en contrario.

Hasta hoy esta competencia del Congreso no ha sido regulada y han existido dos proyectos que caducaron en dos oportunidades sin haber logrado dictámen de comisión.

El primer proyecto proponía el dictado de una ley, y la creación de una comisión bicameral que llevara el registro de los convenios, luego de ser suscriptos. Previo a su entrada en vigencia y, con carácter meramente informativo, preveía la intervención del Senado en base al dictamen de la comisión. Una opinión contraria del Senado implicaba para el tratado que *“... no se alterarán sus efectos jurídicos propios ni su ejecución, sin perjuicio de las facultades constitucionales y judiciales que le correspondan al gobierno nacional, tendientes a su impugnación”*.

La solución propuesta se fundamentaba en que

---

<sup>221</sup> BUJ MONTERO, Mónica; Las provincias y los convenios internacionales, en PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros, derecho Público Provincial, Tomo III, Desalma, Mendoza, 1993

La doctrina mayoritaria entiende que "conocimiento" implica solo "comunicación" es decir "conocimiento informativo" (Pedro Frías, Néstor Sagues, Humberto Quiroga Lavié, Horacio Rosatti, Helio Zarini, Roberto Dormi, etc). En la posición contraria, se encuentra enrolado el constitucionalista Bidart Campos (...)

"(e)l conocimiento del Congreso no significa aprobación, pero si autoriza el análisis del convenio y el control judicial de constitucionalidad de su contenido" (Helio Zarini)...<sup>222</sup>

Otro proyecto<sup>223</sup> también contemplaba el “conocimiento con posterioridad a la firma”, pero había previsto la intervención de ambas cámaras del Congreso que, al expedirse, debían hacerlo mediante resolución. En virtud de este mecanismo, a diferencia del trámite que sigue la sanción de una ley, se habilitaba la aprobación tácita del convenio si no recibía observaciones.

### **La Administración Pública Nacional y las relaciones internacionales de las Provincias.**

A partir de la emisión del Decreto Nro. 1190, del 10 de julio de 1992, se creó la Subsecretaría de Relaciones Institucionales dependiente de la Secretaría General y de Coordinación. Entre los objetivos asignados está

“asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO y los organismos y autoridades de los distintos Poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias.”

Otro objetivo que le encomendaba era:

---

<sup>222</sup> Ríos, Fabián Proyecto de Ley Expediente N° 138/06. Reitera el proyecto presentado por Expediente 2601/2004.

[http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=138/06&nro\\_comision=&tConsulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=138/06&nro_comision=&tConsulta=3)

<sup>223</sup> Gómez Diez, Ricardo; Salvatori, Pedro, Proyecto de Ley **Expediente N°138/06**. Reitera el proyecto presentado por Expediente N° 2019/01

[http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PR&numexp=72/03&nro\\_comision=&tConsulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PR&numexp=72/03&nro_comision=&tConsulta=3)

“formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución temas atinentes a la firma de acuerdos o convenios internacionales de dicha política.”

Al interior de esta Subsecretaría se crearon cuatro Direcciones: la de Asuntos Nacionales, la de Asuntos Parlamentarios, la de Organizaciones Intermedias y la de Asuntos Federales.

Con posterioridad, esta Subsecretaría es disminuida jerárquicamente en 1999 a nivel de Dirección General y pasa a depender de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares.

Actualmente, las relaciones con las provincias han recuperado la jerarquía de Subsecretaría de Relaciones Institucionales que, ha sido transferida a la Secretaría de Relaciones Exteriores

No obstante, ha existido un gran retroceso, ya que el reciente Decreto 878/2008, conserva sobre esta subsecretaría lo dispuesto el Decreto 357/2002, luego modificado por el 123/2003. Es decir, mantiene solamente el objetivo, de coordinación entre el Ministerio y las Provincias, habiendo sido suprimido el destinado a fortalecer las gestiones internacionales de las provincias y a canalizar su participación en la firma de acuerdos o convenios internacionales de dicha política.

Otros organismos del Ministerio prevén una participación de las provincias, como la Secretaria de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales que debe “...*Entender en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación en la que se prevean garantías por parte del Estado Nacional*”. Así también, se ha contemplado que la Subsecretaria de Política Latinoamericana trabaje junto a las provincias en la “...profundización de la integración política con los países latinoamericanos...”

## La Legislación de Mendoza en materia de relaciones internacionales

La ley de ministerios de la Provincia de Mendoza ha evolucionado para reflejar estas nuevas tareas internacionales del Estado provincial. La ley 3.489 de 1987 y la que la reemplazó N° 6.366 de 1996, no contenían ninguna disposición respecto de las relaciones internacionales. En el año 1997, la ley N° 6.489 incorpora, como artículo 11 bis, en la ley de ministerios el artículo, nuevas competencias referidas a promoción económica. Se encomienda al Ministerio de Economía promover “la internacionalización de la economía” de la Provincia, algunos de sus incisos le asignaban, además:

d) instrumentar las políticas y medidas tendientes a facilitar... la radicación de inversiones, el acceso a los mercados locales e internacionales...

m) ejercer la representación de la provincia en los organismos regionales, nacionales e internacionales relacionados con las materias agropecuaria, minera, industrial, de comercio exterior y de inversiones.

n) participar en representación de la provincia en las negociaciones con otros países para asegurar la concurrencia de nuestros productos a sus mercados en condiciones favorables y de reciprocidad.

La nueva ley de ministerios N° 7.826 sancionada a fines del año 2007, en su artículo 26, inciso p), amplía las competencias de la Provincia en materia de relaciones internacionales, otorgando a la Secretaría General de la Gobernación, cuyo secretario posee el rango de ministro, la facultad de

p) proponer y ejecutar las políticas y decisiones del poder ejecutivo en materia de relaciones internacionales y guiar al cuerpo diplomático y consular extranjero y a los representantes gubernamentales.

Además, la nueva ley asigna competencias a la Secretaría de Turismo para “promover la integración turística a nivel regional, nacional e internacional” (Art. 27 inc. f), es decir, similares a las que poseía la cartera de economía.

### 3. LAS RELACIONES ENTRE MENDOZA Y CHILE

#### **Análisis empírico descriptivo: una primera aproximación**

A los efectos de dar respuesta a las preguntas de investigación, se clasificaron las relaciones en dos categorías:

- a) reuniones de autoridades o funcionarios,
- b) acciones institucionales;

Para poder dar cuenta de estos tipos de relaciones, se realizaron dos actividades de relevamiento en dos fuentes distintas.

#### **Fuentes de información:**

El primer tipo de fuente consultada, fue la totalidad de las actas<sup>224</sup> de las reuniones de los comités “Sistema Cristo Redentor”, desde el año 2001 hasta el 2007 y del “Paso El Pehuenche”, desde el año 2001 hasta el 2008. Cada una de estas actas contenía las actas de las comisiones y subcomisiones temáticas que anualmente se reúnen en cada uno de estos foros con participación tanto de los organismos nacionales de Argentina y de Chile, de la Provincia de Mendoza y de las regiones V Valparaíso y VII el Maule. Se observó que nunca ha participado de las reuniones la VI Región Libertador O’Higgins.

Con estas actas se realizó, además de su lectura, un análisis principalmente descriptivo y cuantitativo, que en un posterior estudio se pudo profundizar cualitativamente.

El segundo tipo de fuente consultada fue el Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, a partir de 1998, con el objeto de identificar actos administrativos que reflejaran el impacto de los temas tratados en los comités de integración, en decisiones concretas por los organismos gubernamentales de la Provincia.

Se realizó una búsqueda sistemática en 2.387 ediciones del Boletín. Dentro de este universo se identificaron sólo 42<sup>225</sup> ediciones que contenían alguna referencia de la República

---

<sup>224</sup> Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina <http://www.mrecic.gov.ar/> y el sistema de coordinación de gestión denominado Chile Descentralizado, que reúne las experiencias de internacionalización de los territorios chilenos. <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/>

<sup>225</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, según número y fecha de publicación: 25.760, 15/10/98; 25.765, 22/10/98; 25.767, 26/10/98; 25.781, 13/11/98; 25.785, 19/11/98; 25.786, 20/11/98; 25.792, 30/11/98; 25.781, 30/11/98; 25.792, 30/11/98; 25.821, 15/01/99; 25.829, 27/01/99; 25.837, 08/02/99; 25.986, 14/09/99; 25.990,

de Chile. Por último 29 ediciones contenían 34 normas<sup>226</sup> que reflejaban algún tipo de interacción con Chile y sus entes subnacionales. Entre estas 34 normas, hay 2 leyes, 29 decretos del Poder Ejecutivo Provincial, 2 resoluciones ministeriales y 1 Ordenanza Municipal. Mediante esta búsqueda se verificó el escaso impacto de las reuniones entabladas en los comités de integración, en la emisión de actos administrativos provinciales y municipales.

### **Posibles respuestas a las preguntas de Investigación:**

#### **¿Existen relaciones transgubernamentales entre la Provincia de Mendoza y Chile?**

A este interrogante respondemos que si bien existen “contactos entre burocracias encargadas de tareas similares”, a nuestro criterio estas vinculaciones no son lo suficientemente fructíferas ya que se dan, principalmente, en las reuniones de comités de integración que se realizan una vez por año.

En cada reunión se designan responsables del seguimiento de las decisiones adoptadas y al año siguiente se analiza su grado de cumplimiento. La mayoría de las actas revela la falta de seguimiento y ejecución.

---

20/09/99; 26.001, 05/10/99; 26.023, 05/11/99; 26.038, 26/11/99; 26.277, 08/11/00; 26.445, 16/07/01; 26.968, 20/08/03; 27.025, 10/11/03; 27.137, 22/04/04; 27.227, 01/09/04; 27.363, 14/03/05; 27.364, 15/03/05; 27.398, 04/05/05; 27.441, 06/07/05; 27.499, 28/09/05; 27.593, 09/02/06; 27.607, 01/03/06; 27.663, 24/05/06; 27.738, 12/09/06; 27.772, 31/10/06; 27.789, 23/11/06; 27.810, 26/12/06; 27.874, 27/03/07; 27.906, 16/05/07; 27.973, 24/08/07; 28.110, 07/03/08; 28.130, 10/04/08; 28.133, 15/04/08; 28.152, 13/05/08;

<sup>226</sup> Tipo y número de norma, número de edición del Boletín Oficial y fecha de publicación Decreto 1.709 BO N° 25.765 del 22/10/98; Decreto 1.833 BO N° 25.792 del 30/11/98; Decreto 1.895 BO N° 25.792 del 30/11/98; Decreto 1.676 BO N° 25.781 del 30/11/98; Decreto 2.140 BO N° 25.829 del 27/01/99; Decreto 2.196 BO N° 25.837 del 08/02/99; Decreto 1.460 BO N° 25.986 del 14/09/99; Decreto 1.602 BO N° 25.990 del 20/09/99; Decreto 1.851 BO N° 26.023 del 05/11/99; Decreto 2.238 BO N° 26.277 del 08/11/00; Resolución 963 BO N° 26.968 del 20/08/03; Decreto 1.733 BO N° 27.025 del 10/11/03; Decreto 413 BO N° 27.137 del 22/04/04; Decreto 294 BO N° 27.363 del 14/03/05; Ley 7.318 BO N° 27.364 del 15/03/05; Decreto 426 BO N° 27.398 del 04/05/05; Decreto 1.042 BO N° 27.441 del 06/05/05; Decreto 1.924 BO N° 27.499 del 28/09/05; Decreto 100 BO N° 27.593 del 09/02/06; Decreto 87 BO N° 27.607 del 01/03/06; Decreto 98 BO N° 27.607 del 01/03/06; Decreto 144 BO N° 27.607 del 01/03/06; Decreto 224 BO N° 27.607 del 01/03/06; Decreto 225 BO N° 27.607 del 01/03/06; Decreto 1.830 BO N° 27.738 del 12/09/06; Resolución 637 BO N° 27.789 del 23/11/06; Decreto 2.746 BO N° 27.810 del 26/12/06; Decreto 511 BO N° 27.874 del 27/03/07; Ordenanza 2.238 BO N° 27.973 del 24/08/07; Ley 7.838 BO N° 28.110 del 07/03/08; Decreto 589 BO N° 28.130 del 10/04/08; Decreto 586 BO N° 28.133 del 15/04/08; Decreto 945 BO N° 28.152 del 13/05/08; Decreto 1.833 BO N° 25.792 del 30/11/98;

Esto se debe, a nuestro entender, a que los responsables designados suelen ser funcionarios de carrera sin poder político, a que no existe una autoridad de aplicación ni recursos presupuestarios asignados a esas tareas.

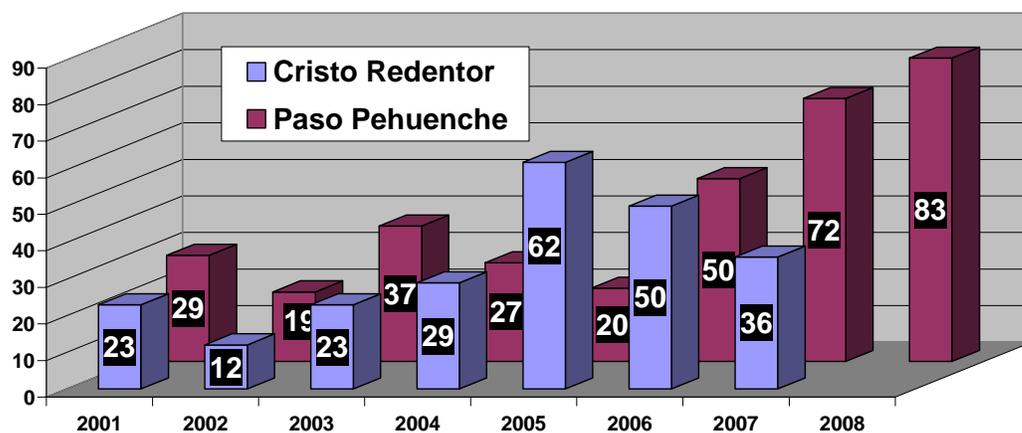
## Participación

En cuanto al grado de participación en estas reuniones, medimos la cantidad total de delegaciones, entendida como representación de un organismo en cada reunión. En el caso de asistir más de una persona por institución, se las contabilizó como una sola delegación.

### Evolución de la participación

Podemos observar que a partir del año 2001, la participación en el Comité Cristo Redentor creció hasta el año 2004 y, que a partir de este año comenzó a descender. Por el contrario, en el Comité Paso Pehuenche ha aumentado el número de delegaciones participantes a partir del 2004.

Cantidad de delegaciones participantes por año, distribuida por comité



Fuente :  
elaboración propia en función de las

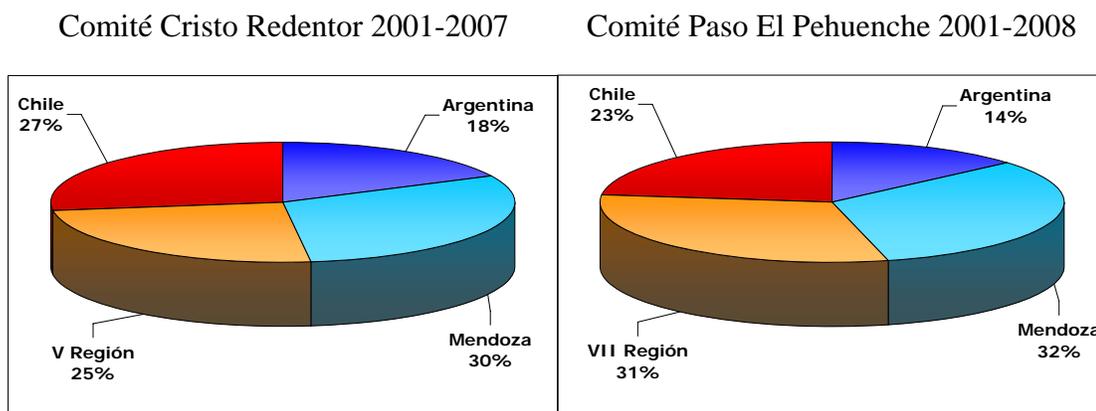
fuentes reseñadas ut supra

### Participación según país y nivel de gobierno

Con respecto al grado de participación de cada uno de los gobiernos, clasificamos las delegaciones en cuatro categorías: a) las pertenecientes al gobierno federal argentino, b) las que corresponden al gobierno nacional de Chile, c) las enviadas por el gobierno provincial

mendocino, d) las representantes de los gobiernos regionales de la V Región para el caso del Comité Sistema Cristo Redentor y, por otra parte, de la VII Región cuando se trataba de reuniones del Comité Paso El Pehuenche.

El porcentaje de participación, de cada país y de cada gobierno, no posee grandes diferencias si comparamos los comités Cristo Redentor y paso El Pehuenche. Además, en ambos la participación de Mendoza resulta significativa y equiparable a cada región chilena limítrofe.



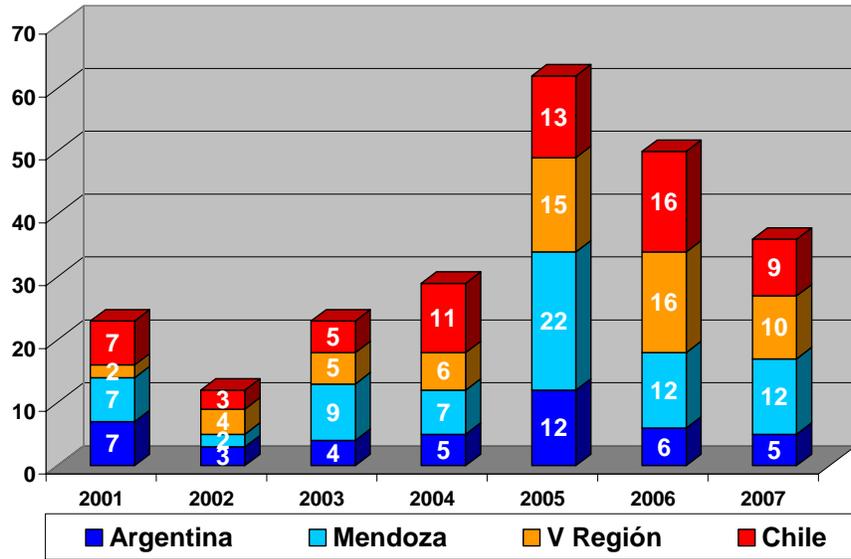
Fuente: elaboración propia

### Variación interanual de la participación por país y nivel de gobierno

La participación de los países y de los niveles de gobierno de cada uno de ellos fluctúa en cantidad, principalmente de los gobiernos regionales de Chile y del gobierno de Mendoza, y también en proporción sobre la delegación de cada respectivo país.

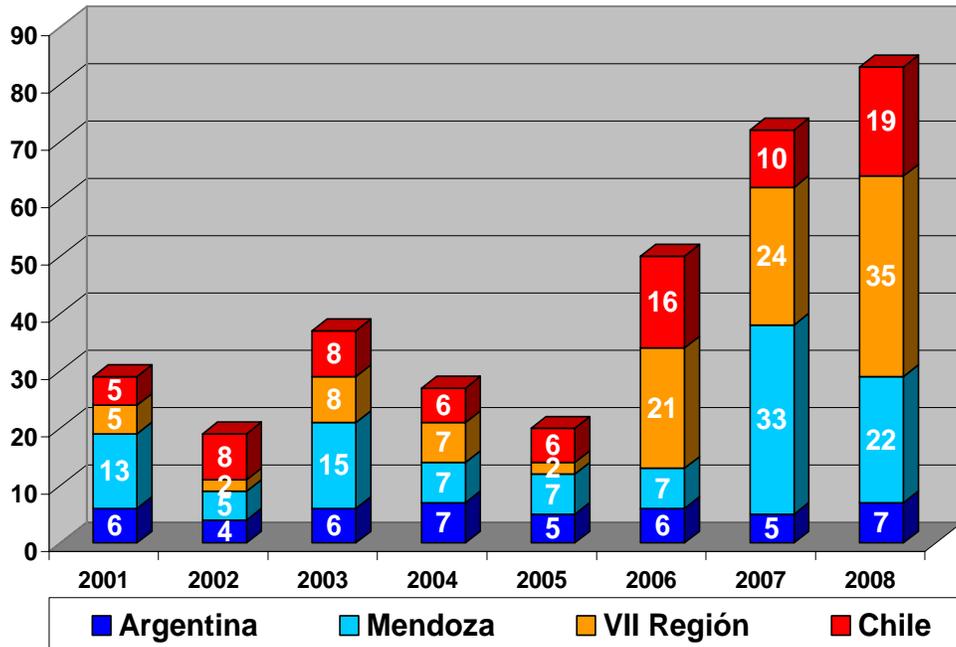
Esta volatilidad tiene consecuencias en la imposibilidad de dar continuidad al tratamiento de los temas abordados y de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos propuestos por cada delegación en las reuniones del año anterior.

Cantidad de delegaciones participantes por año, distribuida por país y nivel de gobierno participante. Datos del Comité Cristo Redentor 2001-2007



Fuente: elaboración propia

Cantidad de delegaciones participantes por año, distribuida por país y nivel de gobierno participante. Datos del Comité Paso El Pehuenche 2001-2008

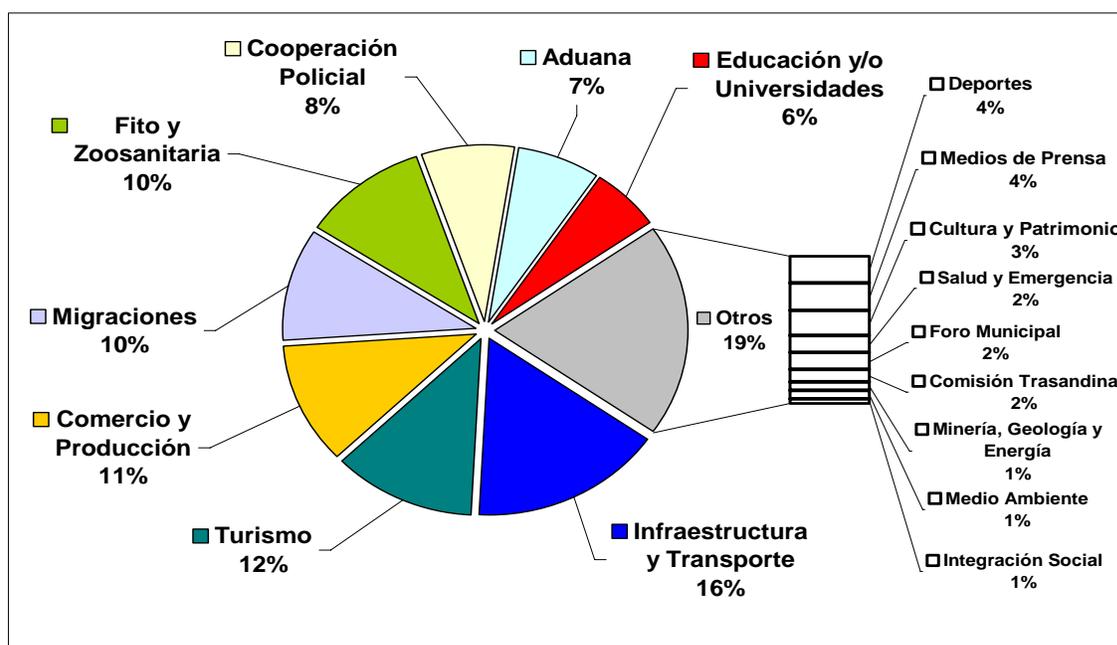


Fuente: elaboración propia en función de las fuentes consultadas

## Entes y dependencias de Mendoza con mayor vinculación:

Los registros de los participantes resultan de difícil sistematización, ya que el registros de los participantes se asienta en cada acta y, en muchos casos no se indica la dirección, o subsecretaría específica de la delegación. Por este motivo, decidimos relevar este dato de un modo indirecto, analizando la cantidad de delegaciones de la Provincia de Mendoza que participó de cada una de las subcomisiones temáticas. Cabe aclarar que de la lectura de las acta surge claramente que las delegaciones de un organismo participan en la temática de la subcomisión que es afín a la materia que trata.

Distribución de las delegaciones de la Provincia de Mendoza, según temática de cada subcomisión. Comité Paso El Pehuenche 2001-2008 y Comité Cristo Redentor 2001-2007



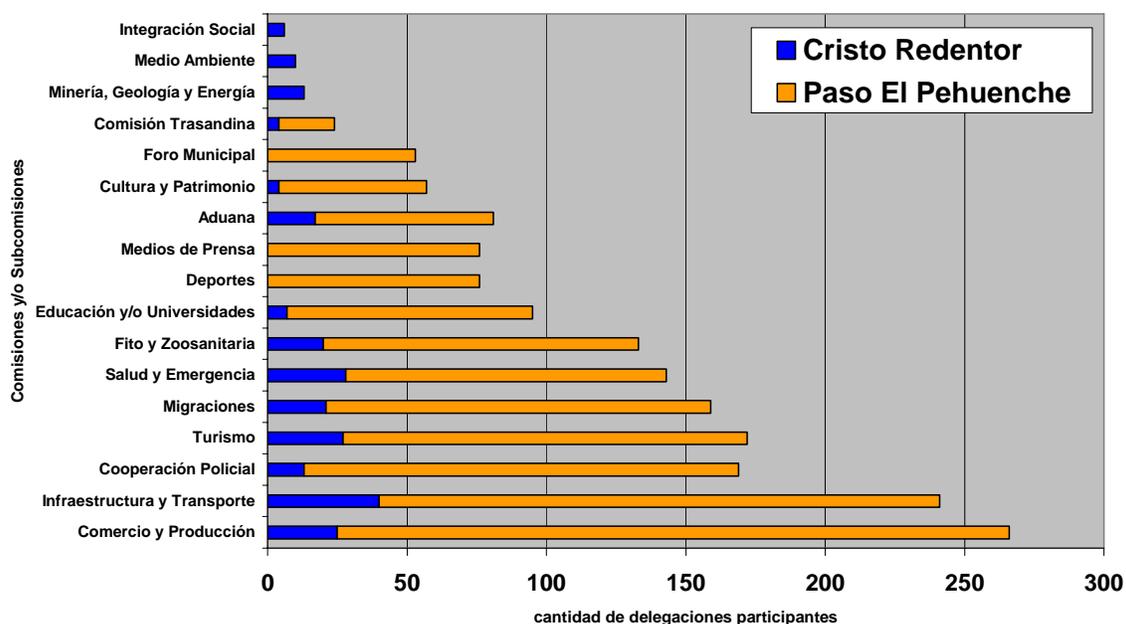
Fuente: elaboración propia

## ¿Qué temas son abordados en las interacciones?

Los temas que son abordados, pueden ser identificados en las temáticas de las subcomisiones. En cuanto al grado de participación que cada uno de ellos atrae, podemos tomar como indicador la cantidad de delegaciones participantes en cada una de ellas.

Es decir, los temas más abordados son: comercio y producción, turismo, infraestructura, cooperación policial, asuntos fito y zoonosanitarios y migraciones.

En el gráfico siguiente, podemos verificar que los temas donde Mendoza ha priorizado y participado con mayor número de delegaciones, coinciden con aquellos que tiene mayor participación, sumando los dos países y sus niveles de gobierno.



Fuente: elaboración propia

### Preguntas para una futura investigación

Concluida esta etapa de la investigación, hay temas que faltan profundizar en aspectos cualitativos, tanto en el análisis de los temas tratados en cada reunión como en el seguimiento de los mismos a través del tiempo.

Surgen nuevas preguntas y otras continúan sin responder, por exceder el objetivo o las posibilidades de ese trabajo, algunas de ellas son: ¿cómo se involucran los actores económicos y sociales no estatales con los estatales?, ¿promueven u obstaculizan estos contactos?, ¿surgirán funciones transgubernamentales?, ¿serán asumidas de manera coordinada por entes subnacionales que administren lo público transnacional?, dado que no son alcanzadas por las competencias delegadas en organismos supranacionales, ni pueden ser abarcadas por ninguno de los Estados-Nación en forma exclusiva:

## CONCLUSIONES

Los antecedentes a nivel mundial y sudamericano, principalmente en aquellos países que han adoptado la forma de Estado federal, muestran una inflexión del concepto de soberanía absoluta del Estado.

El manejo absoluto y monopólico de las relaciones internacionales es una característica esencial del Estado moderno, incluso en una confederación, como mínima expresión en cuanto a lazos internos. Es más, con anterioridad a la organización de la República Argentina y a la constitución de 1853, las provincias argentinas manejaban sus propias relaciones exteriores o delegaban el ejercicio en el gobernador de Buenos Aires, como sucedió durante mucho tiempo, entre otros gobernadores, con Rosas.

Esto no significa que la propia existencia del Estado-Nación esté hoy cuestionada, estamos ante el inicio de una transformación que, aún no ha sido suficientemente analizada por las relaciones internacionales, el derecho internacional público, el derecho constitucional y el derecho administrativo nacional y provincial.

En el caso específico de Sudamérica, los casos expuestos mostraron cómo el proceso de integración latinoamericana ha dejado de ser una propuesta o una utopía, ya que existen iniciativas en diversos niveles. A nivel regional supranacional existen foros destinados a los gobiernos subnacionales y a los gobiernos locales tanto en la Comunidad Andina de Naciones como en el MERCOSUR e incluso en la reciente UNASUR Unión de Naciones Suramericana.

A nivel subregional señalamos distintos bloques donde provincias argentinas, estados brasileños, regiones chilenas y departamentos paraguayos, uruguayos y peruanos y los gobiernos locales de cada uno de ellos, se organizan en torno a iniciativas de promoción económica y de desarrollo de la infraestructura tales como CRECENEA-CODESUL, CODEFRO, ZICOSUR, o bien en redes de fortalecimiento de las capacidades de gestión como OLAGI, Aymaras Sin Fronteras o MAP Madre de Dios - Acre – Pando

En contraste, en el nivel bilateral, las iniciativas impulsadas por los gobiernos nacionales parecen ser poco innovadoras y, menos aún, dinámicas. Los comités de integración que Argentina posee con sus países limítrofes cumplen un rol importante como foros de discusión, diagnóstico y propuesta, pero no son ámbitos que puedan, por sí mismos, tener incidencia en la gestión de los gobiernos nacionales o subnacionales.

Mendoza por su ubicación geográfica participa en dos de estos comités. Por este motivo realizamos, en primer lugar, un análisis sobre funcionamiento de los comités de integración “Cristo Redentor” y “Paso el Pehuenche”, mediante la lectura de las actas, su sistematización y posterior análisis descriptivo y cuantitativo. En segundo lugar estudiamos los actos administrativos publicados en el Boletín Oficial del Gobierno de Mendoza, para estudiar aquellos que reflejaban algún tipo de vinculación internacional con Chile.

En un principio, la hipótesis que guiaba esta investigación nos hizo suponer que Mendoza “*mantiene relaciones transgubernamentales directas y crecientes con Chile y sus entes subnacionales*”. Pero luego de haber realizado el análisis de las fuentes consultadas, podemos afirmar que las relaciones transgubernamentales existentes se caracterizan por contactos irregulares y que no responde a una política formulada por la Provincia.

Se ha podido encontrar registros de algunas, tal vez insuficientes, relaciones transgubernamentales que la Provincia de Mendoza ha mantenido en forma directa con Chile y sus entes subnacionales. Se trata de contactos aislados, sin continuidad en el tiempo y sin tendencia a su aumento, ni en número ni en importancia. Por este motivo desechamos también la hipótesis de que Mendoza se esté transformando en un actor transnacional, más bien diríamos un actor que ha realizado algunas acciones transnacionales, también sin continuidad ni gran incidencia en la política exterior de la Argentina ni en su relación con Chile.

Los únicos roles desarrollados hasta la actualidad han sido el de promoción económica, a través de la fundación Pro-Mendoza y el de promoción turística. Recientemente ha comenzado una iniciativa de internacionalización cultural a través de la creación de la Dirección de Exportación Cultural en la Secretaría de Cultura.

Por este motivo creemos que si el gobierno provincial deseara desarrollar una política de vinculación con Chile, debería intentar algunas iniciativas similares a los bloques subnacionales como ZICOSUR o CRECENEA.

Es decir crear asociaciones que fomenten la integración, no sólo mediante foros de discusión sino también con una Secretaría ejecutiva de carácter rotativo, que tenga asignados recursos humanos y materiales suficientes. Un organismo técnico de este tipo estaría en condiciones de formular, evaluar y financiar proyectos de integración propuestos por los gobiernos subnacionales y locales de las partes.

## ▪ **Bibliografía**

- AA.VV., *El marco jurídico institucional de la integración transfronteriza subregional*, Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat, Iquique, 6 y 7 de Noviembre, 2001
- ALDECOA, F. Y KEATING, MICHAEL M. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres: Frank Cass, 1999
- ALVAREZ, Raquel; Giacalone, Rita y Sandoval, Juan Manuel; *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Biblioteca Digital Andina
- BÄR, Nora; *Científicos argentinos y chilenos en busca de la integración*; LA NACIÓN; 09.04.2005
- BARBOZA, JULIO, *Derecho Internacional Público*, Zavalia Editor, 2003
- BERNAL MEZA, RAÚL Y MENDOZA OSCAR A., *Orden Mundial y escenarios regionales*, CERIAL-CEILA UNSJ, San Juan, 1991.
- BERNAL MEZA, RAÚL, “El paradigma de la autonomía en el marco de la interdependencia y el proceso de transnacionalización”, en Mundo Nuevo, Revista de estudios latinoamericanos, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Año XIV, Nros. 2,3 y 4, Abril-Diciembre de 1991
- BERNAL MEZA, RAÚL, “Teorías, ideas políticas y percepciones en la formulación de la política exterior chilena 1945-1987”, en Universidad Simón Bolívar, Teoría de las Relaciones Internacionales y Derecho internacional en América Latina, Caracas, 1989
- BILBAO DE TERK, MIRIAM, *Las ciudades en los procesos de integración regional desde la Gestión Local*, Revista Venezolana de Gerencia, Octubre / Diciembre , año I, volumen 016, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, pp. 515-526.
- BRICEÑO RUIZ JOSÉ, “*El nuevo regionalismo caribeño y las regiones venezolanas*”, en Alvarez Raquel, Giacalone Rita y Sandoval Juan Manuel “Globalización, integración y fronteras en América Latina”, Universidad de

los Andes, Mérida, Venezuela,  
<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0001.pdf>, consultado  
el 25/11/2007.

- BUJ MONTERO, Mónica; “Las provincias y los convenios internacionales”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Tomo III, Desalma, Mendoza, 1993
- COLACRAI, MIRYAM - ZUBELZÚ, GRACIELA “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998.
- COLACRAI, Miryam, ZUBELZÚ, Graciela "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la ultima década: una lectura desde las relaciones internacionales", en T. Vigevani, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, 2004. cit en T Vigevani - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2006 - SciELO Brasil  
[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000300010&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000300010&script=sci_arttext&tlng=en)
- COLACRAI, MIRYAM; *Tierra del Fuego y la Antártica La dimensión subnacional y las demandas de mayor protagonismo fueguino en la política y el quehacer antártico*, CARI, 2000.
- COLACRAI, MIRYAM; ZUBELZU, Graciela, “Las provincias y sus relaciones externas.¿Federalismo de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales”, Serie Documentos de Trabajo Nro. 8, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, Diciembre de 1994.
- CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI), *Unidades subnacionales y relaciones internacionales. Experiencias comparadas*, Taller de trabajo 14 de Abril de 2005, síntesis elaborada por Matías Rohmer.

- CORS, Verónica; MASERA, Sebastián y MEDALLA ARAYA, Adolfo, Las relaciones transgubernamentales de Argentina y Bolivia con sus países limítrofes, Cátedra Virtual de Integración Latinoamericana, Universidad de Nacional de Cuyo, Universidad de Valparaíso y Universidad Mayor de San Andrés, febrero de 2008
- CUADRI CASTILLO, Mario, *Argentina al Pacífico, Chile al Atlántico*; [YENNI ]
- DE LUCÍA , Natalia (compiladora), Compendio de Normas Internacionales, Buenos aires, La Ley, 2004, p.437
- FARRANDO, Ismael; “Los tratados de integración y la reforma”; en PEREZ GUILHOU, Dardo, et al... *Derecho Constitucional de la reforma constitucional de 1994*; Bs. As. - Mendoza; 1995
- FERRERO, MARIANO La glocalización en acción. Regionalismo y paradiplomacia en la Argentina y el Cono Sur Latinoamericano, en su Revista electrónica de Estudios Internacionales. 2006. [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf)
- FRAGA, ROSENDO, “Relaciones internacionales interprovinciales”, Disponible en: [www.nuevamayoría.com/ES/](http://www.nuevamayoría.com/ES/)
- GENTILE, Jorge Horacio; *La guerra en las constituciones de Chile y Argentina*; [PDF, buscar web site]
- GUTIERREZ POSSE, Hortensia D. T., *Guía para el conocimiento de los elementos del Derecho Internacional Público*, La Ley 2003.
- HIRST, MÓNICA, Y RUSSELL, ROBERTO, *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político Intenracional*, Fundación OSDE, Bs.As., 2001
- IGLESIAS, EDUARDO, ZUBELZÚ, GRACIELA, IGLESIAS ; VALERIA y otros, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

- KEOHANE, ROBERT. O. Y NYE, JOSEPH S. *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición*, Bs. As., GEL Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- KEOHANE, ROBERT. O. Y NYE, JOSEPH S.; “Transgovernamental relations and internacional organizations”, World Politics 27, N° 1, octubre de 1974. URL:<http://links.jstor.org/sici?sici=0043-8871%28197410%2927%3A1%3C39%3ATRAIO%3E2.0.CO%3B2-4>, p. 41
- LACOSTE, PABLO (compil), *Argentina y Chile 500 años de integración*, Revista de Estudios Trasandinos, Coedición Universidad de Congreso, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad de Chile, Universidad Católica Blas Cañas, Universidad de Magallanes, Año I, N° 1, junio de 1997
- LACOSTE, Pablo, “Argentina y Chile 1810-200” en Lacoste, Pablo y Rapoport, Mario *Argentina, Chile y sus Vecinos*, Colección Cono Sur, Córdoba, Caviar Bleu, 2004, p.79-80
- LASAGNA, MARCELO, *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la Teoría de la Política exterior*, en *revista de estudios internacionales*, N° 111, Santiago, 1993
- MEDALLA ARAYA, Adolfo R., *El Sistema Acuífero Guaraní*, Cátedra de Administración Ambiental de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, 2003
- MENDOZA, OSCAR A. , LARA DE DIBELLA, Silvia, *Propuestas teóricas para el estudio de la política exterior*, CEILA-UNSJ, 21 de julio de 1999 (manuscrito)
- MOLINA Ignacio, RODRIGO, Fernando, TORREABLANCA, José Ignacio, *Propuesta de marco teórico para la investigación, análisis empírico de la política exterior española: formulación, ejecución, resultado. Dimensión institucional y normativa, actores y procesos*, Proyecto CICYT, Madrid, Mayo de 2000

- NIETO FERNÁNDEZ, María Isabel, *Las relaciones transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Tesis Doctoral, Director: Dr. José Giménez y Martínez de Carvajal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Complutense, Madrid, Editado por la Universidad de Extremadura, Julio de 2000
- PELAYO, MANUEL GARCÍA; *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985
- PUIG, JUAN CARLOS, *Derecho de la Comunidad Internacional*, vol I,II,II y IV, Depalma, Bs. As. 1974,
- RODRIGUES, GILBERTO M. A. Y SILVA ANA CÉLIA L. *Estados, municipios y el Mercosur*, versión modificada y ampliada del original publicado en el diario A Tribuna, Santos/SP, 3/2/2007, p. A-13 <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/329/A4.htm>
- RUNZA, Ricardo Adrián; *Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad*; *Lateinamerika Analysen* 8, Juni 2004, S. 137-166. Hamburg: IIK;
- RUSSELL, ROBERTO, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Bs. As., FLACSO-GEL, 1993
- TORO, MARÍA CECILIA *La gobernanza internacional: una propuesta para gestionar la globalización*, Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, junio de 2003, <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/sept03/artmct.pdf>
- UNASUR UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES, *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión*, II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones 8 y 9 de diciembre del 2006

[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm)

- URETA, JOSÉ NÉSTOR, *Federalismo y política exterior*, Sección Opinión, LA NACION, fecha de publicación, 29.03.2004
- VALLADÃO, ALFREDO G. A. HÉLIO JAGUARIBE, SEIXAS CORREA, LUIZ FELIPE DE y otros, *A cimeira do rio e o novo multilateralismo*, Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano, IEEL, Dezembro 1999, [http://www.ieei.pt/images/articles/1213/WP5\\_SeminarioSaoPaulo.pdf](http://www.ieei.pt/images/articles/1213/WP5_SeminarioSaoPaulo.pdf)
- VARAS, AUGUSTO (Comp.); *Hacia el siglo XXI. La proyección estratégica de Chile*; FLACSO; 1989
- VERDROSS, ALFRED, *Derecho Internacional Público*, Aguilar, Madrid, 1963
- VILAS, CARLOS M, Seis ideas falsas sobre la globalización Argumentos desde América Latina para refutar una ideología, John Saxe-Fernández (coord.) *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés, 1999, pp 69-101
- ZUBELZÚ, GRACIELA (coord.); *Programa provincias y relaciones internacionales, Primer documento de trabajo*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, junio de 2004, [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

#### **Fuentes:**

- Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza
- Chile Descentralizado, <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/>
- Gómez Diez, Ricardo; Salvatori, Pedro, Proyecto de Ley Expediente N°138/06. Reitera el proyecto presentado por Expediente N° 2019/01 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PR&numexp=72/03&nro\\_comision=&tConsulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PR&numexp=72/03&nro_comision=&tConsulta=3)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina <http://www.mrecic.gov.ar>

- Ríos, Fabián Proyecto de Ley Expediente N° 138/06. Reitera el proyecto presentado por Expediente 2601/2004. [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=138/06&nro\\_comision=&tConsulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=138/06&nro_comision=&tConsulta=3)

## ANEXOS

Comisiones y subcomisiones temáticas del Comité de Integración Paso El Pehuenche que sesionaron desde el año 2001 hasta el año 2008.

<b>Comisión de Cultura y Educación</b>	Subcomisión de Educación y/o de Migraciones y/o de Universidades	NE	NE	NE	SI	NO	NO	SI	SI
	Subcomisión de Aduana de Cultura y Patrimonio Eito y	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
	Subcomisión Zoosanitaria de Deportes	NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI	SI
	Subcomisión de Coordinación y	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
<b>Comisión de Medios de Prensa</b>	Cooperación Policial	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
<b>Comisión Trasandina</b>	Subcomisión	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
<b>Comisión de Salud y Emergencia*</b>	de Infraestructura y Transporte	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
<b>Comisión de Integración Social</b>	Subcomisión de Turismo	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
<b>Comisión de Producción y Turismo</b>	Subcomisión de Comercio y Producción	NE	NE	SI	SI	NO	SI	NO	SI

Comisiones y subcomisiones temáticas del Comité de Integración Cristo Redentor que sesionaron desde el año 2001 hasta el año 2007.

Comisiones	Subcomisiones	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Comisión de Facilitación Fronteriza</b>	Subcomisión de Migraciones	SI						
	Subcomisión de Aduana	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
	Subcomisión de Fito y Zoosanitaria	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
	Subcomisión de Salud	NE	NE	SI	SI	SI	SI	SI
	Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
<b>Comisión de Infraestructura y Transporte</b>	Subcomisión de Infraestructura y Transporte	SI						
<b>Comisión de Comercio, Producción y Turismo</b>	Subcomisión de Turismo	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO
	Subcomisión de Comercio y Producción	NE	NE	NE	NE	SI	SI	SI
<b>Comisión de Cultura y</b>								

	y/o Universdiades							
<b>Educación</b>	Subcomisión de Cultura y Patrimonio	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SI
<b>Comisión de Medios de Prensa</b>		NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
<b>Comisión Trasandina</b>		NE	NE	NE	NE	NE	SI	SI
<b>Comisión de Integración Social</b>		NE	NE	NE	NE	SI	SI	NO
<b>Comisión de Medio Ambiente</b>		NE	NE	NE	NE	SI	SI	NO
<b>Ferrocarril Trasandino Central</b>		NE	NE	NE	NE	NE	SI	NO
<b>Minería, Geología y Energía</b>		NE	NE	NE	NE	SI	SI	NO

**ESTADO Y CIUDADANÍA**  
**LOS APORTES DE LA TEORÍA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA**  
**AL ESTUDIO DE LA CIUDADANÍA**

**Alberto César Molina**

El término “ciudadanía” es hoy uno de los más frecuentemente tratados por la teoría política contemporánea, y más aún entre los teóricos latinoamericanos, desde hace más al menos 20 años. El interés por ésta temática se ha renovado a partir de una serie de fenómenos que han impactado sobre la vida política de los distintos países, tales como: la decadencia del Estado de Bienestar y sus lazos legitimadores, el descrédito de las instituciones políticas tradicionales, el debilitamiento de las identidades políticas partidarias y sindicales, la emergencia de los movimientos sociales, la redefinición de los límites de los Estados nacionales. Todo ha hecho que los ciudadanos, sus acciones y organizaciones recuperen visibilidad y se hayan convertido en objeto de interés del análisis político y social.

El ciudadano constituye una categoría cuyo abordaje impone un complejo trabajo de elaboración de sus elementos constitutivos y características contextuales. Como veremos, cuando hablamos de ciudadanía, nos estamos refiriendo a una realidad cuya emergencia se da en un momento concreto de la historia; que supone una elaboración de las características de la naturaleza humana, una explicación acerca del surgimiento de la sociedad, y que implica una definición del carácter del Estado, la política y su ejercicio.

En el desarrollo de nuestro trabajo primeramente analizaremos el surgimiento de la categoría de ciudadanía, y sus condiciones históricas y estructurales, en tanto fenómeno moderno. Luego revisaremos algunas de las teorías más influyentes, sus críticas e implicancias. Finalmente abordaremos los aportes elaborados por teóricos latinoamericanos en torno al estudio de la ciudadanía.

Todo ello enmarcado en el Proyecto “*Crisis del Estado-Nación ante el fenómeno del nuevo paradigma jurídico antropológico*”. Y es fundamental el estudio de la ciudadanía relacionado con la crisis del Estado-Nación ¿Cómo ha influido la crisis del Estado-Nación en la constitución de la ciudadanía ¿Cómo ha impactado el nuevo emergente ciudadano en la reconfiguración del Estado?

## Ciudadanía y proceso histórico

---

El tema de la ciudadanía, como problema de investigación es cíclicamente recurrente en la Ciencia Política; cada vez que se produce alguna situación de inestabilidad o incertidumbre en el sistema político, entonces aparecen debates en torno a la ciudadanía. Son ejemplo de ello, los aportes de Marshall en la posguerra, los trabajos de los teóricos latinoamericanos asociados a la recuperación de la democracia, la preocupación actual de pensadores europeos frente al fenómeno migratorio y, nuevamente en América Latina, a partir de finales de la década del noventa y su creciente inestabilidad democrática-republicana en la región. Para el caso de la realidad argentina, lo ocurrido a fines de 2001 y principio de 2002, dejó ver de manera brutal la grave situación de exclusión, incomunicación entre los ciudadanos y ciudadanas y las instituciones formales democráticas.

En estas situaciones de fractura de las instituciones estatales aparece, se hace visible la figura del ciudadano y la ciudadana: en manifestaciones públicas, en la calle, en espacios de debate de los convulsionados asuntos públicos, en la adhesión a proyectos de iniciativa popular, en asociaciones y redes solidarias en defensa de derechos.

Planteada la problemática de la ciudadanía, en términos generales, nos queda analizar algunas de sus características y elementos básicos. No se trata, en estas líneas, de desarrollar una teoría de la ciudadanía, sino de dilucidar e indagar de manera exploratoria en las distintas acepciones del término “ciudadanía” y su relación con la reestructuración del Estado-Nación.

En primer término, diremos que si hablamos de ciudadanía, hablamos de un concepto esencialmente cambiante y dinámico. *“La ciudadanía es una categoría en construcción. Históricamente su contenido ha variado a lo largo de los siglos y ha cobrado nuevos contenidos en lo que se ha dado en llamar la ciudadanía moderna, que surge en los siglos XVIII y XIX, según los países y las regiones, y que marcan el paso de una sociedad estamental a una sociedad moderna. A lo largo de los siglos, las concepciones y contenidos de la ciudadanía se han ido complejizando y ampliando, en un permanente proceso alimentado ya sea por la recalificación de los derechos existentes, ya sea por el descubrimiento de las nuevas exclusiones que se iban generando. Y se ha ido conquistado a partir, generalmente de las luchas de los excluidos por su inclusión y a partir de los intentos legitimadores y*

*modernizantes de los Estado-Nación. Una característica fundamental de la ciudadanía es la de no ser una categoría estática, sino mas bien flexible, dinámica, en relación con su entorno, contextualizada, como lo demuestra la forma en que las diferentes dimensiones ciudadanas se fueron perfilando y conquistando”<sup>227</sup>*

La ciudadanía es una renovada y nunca acabada construcción sociocultural. No se trata de una afirmación a-histórica de un conjunto de prácticas que definen la condición de ciudadanía, sino, mas bien, como sostiene Elizabeth Jelin “*de un ámbito relacional que alude a una practica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quienes podrán decir qué en el proceso de definir cuales son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados*”<sup>228</sup>

La ciudadanía es un proceso histórico resultado de una diversidad de prácticas y dinámicas que a su vez han seguido su propio patrón de interpretación nacional particular. Por ello, algunos autores introducen el concepto de “ciudadanía sustantiva”, indicando que la categoría de ciudadanía dentro de su complejo contenido interno ha objetivado significados distintos en correspondencia con la práctica específica de cada una de las sociedades contemporáneas. “*La ciudadanía sustantiva, es el resultado de conflictos sociales y luchas por el poder que se producen en coyunturas históricas concretas. Algunas han sido luchas de clases, otras el resultado de enfrentamientos étnicos y geopolíticos*”

“*La ciudadanía no es un mero dato, sino una construcción social que se funda en un conjunto de condiciones materiales e instituciones y en una cierta imagen del bien común y de la forma de alcanzarlo; es siempre objeto de una lucha. Tanto el Estado como la ciudadanía son construcciones que responden a luchas y compromisos indisociables de historias, tradiciones y de contextos específicos*”<sup>229</sup>

Es decir, que preguntas cómo: ¿Quién es el ciudadano o ciudadana? ¿Cuáles son sus derechos? ¿Cómo accede a ellos? ¿Qué obligaciones le caben? ¿Quiénes son sus iguales? ¿Cuáles son los lazos de solidaridad que se construyen entre ellos? ¿Qué rol debe tener el Estado con las y los ciudadanos? Sólo encontraran respuesta si son contextualizadas, ya que se responde de manera muy distinta según el momento y lugar.

---

<sup>227</sup> Vargas, Virginia, *Ciudadanías globales y sociedades civiles. Pistas para el análisis*, en [www.politica.com.ar/Filosofia\\_politica/](http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/)

<sup>228</sup> En Azurduy Camacho, Carlos, *Propuesta de un modelo de comunicación masiva para la construcción de ciudadanía en América Latina*, [www.cienciapolitica.com.ar](http://www.cienciapolitica.com.ar)

<sup>229</sup> José Nun, *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, México, FCE, 2000

En segundo término, la idea de ciudadanía aparece como una categoría íntimamente ligada a una forma de organización política: la democracia. Ésta, como es concebida desde la modernidad, se expresa a través de un régimen democrático, que es una compleja red de instituciones políticas creadas para representar la voluntad popular: partidos políticos, ámbitos legislativos, sistemas electorales, y fundamentalmente el Estado. Entonces, una manera de ocuparse de la democracia sería analizar la eficacia de ese esquema institucional. Ésta perspectiva es la denominada formalista.

En cambio, desde otro punto de vista, podríamos enfocar la ciudadanía, en la actividad, comportamientos y organización ciudadana. Esto nos permite ir más allá del régimen. Guillermo O'Donnell toma ésta postura “*Se emplea el concepto de ciudadanía como palanca para proyectar la democracia más allá del régimen, hacia otros ámbitos en el ejercicio del poder público*”<sup>230</sup>

### **América Latina: Estado y ciudadanía**

En ésta parte abordaremos la crisis de los Estados-Nación de América Latina, sufrida a partir del “Consenso de Washington” y su vinculación con la configuración de la ciudadanía en la región

El escenario surgido a partir de finales de los '80 , que otorgaba primacía al mercado como único mecanismo de inclusión, implicó el desencastramiento de los marcos de regulación colectiva desarrollados en la época fordista, que suponían la centralidad del rol del Estado, y una afirmación de la primacía del mercado como mecanismo de inclusión, en función de las nuevas exigencias del capitalismo.

Ello trajo como consecuencia una modificación importante en los patrones de inclusión y exclusión social, reflejado en el aumento de las desigualdades y en los procesos de dualización y fragmentación social. Al mismo tiempo, estos procesos conllevaron un debilitamiento del Estado nacional como agente regulador de las relaciones económicas, así

---

<sup>230</sup> Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens, 2003

como el surgimiento de nuevas fronteras y, en el límite, de nuevas formas de soberanía, más allá de lo nacional-estatal.<sup>231</sup>

Recordemos que, en la ya clásica obra de Thomas Marshall *Ciudadanía y clase social*, el modelo de ciudadanía abarca, de un modo secuencial histórico-evolutivo, los *derechos civiles* -libertad de expresión, convicción, religión, de ser propietario-, los *derechos políticos* -derechos a participar activa o pasivamente, directa o delegadamente, en el proceso de toma de decisiones- y los *derechos sociales* –acceso al bienestar económico, el derecho a participar de la convivencia social y a vivir una vida digna-.

En el marco del Estado de Bienestar, la ciudadanía social estuvo asociada esencialmente a los derechos laborales y, a la vez, garantizada también por políticas universalistas. Así, la intervención del Estado supuso la desmercantilización de una parte de las relaciones sociales y la construcción de una “solidaridad secundaria”, por medio del gasto público social, a favor de los sectores más débiles en la confrontación capital-trabajo. Por supuesto, existen diversas variantes del Estado de Bienestar realmente existente, desde los más universalistas, hasta aquellos que desarrollaron modalidades de intervención más corporativas.

En América Latina, tocaría al Estado Benefactor, anclaje regional del denominado Estado de Bienestar<sup>232</sup>, producir la cohesión social, no sólo proveyendo de bienes y servicios, sino como agente de distribución de los recursos sociales.

Así el proceso de construcción de ciudadanía se encontró con límites estructurales. Esto quiere decir que los individuos o grupos sociales se vieron obligados a desarrollar “redes de sobrevivencia”<sup>233</sup>, ante la deficiencia de los mecanismos de integración proporcionados por el Estado o un mercado insuficientemente expandido.

Sin embargo es necesario decir que el caso de Argentina aparece como un híbrido. Durante décadas, nuestro país fue el modelo más acabado de lo que me atrevo a denominar *Estado-Nación-Benefactor*, que combinaba elementos universalistas –educación, salud

---

<sup>231</sup> Maristella Svampa, *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005

<sup>232</sup> En América Latina no se desarrolló lo que se conoció en los países centrales como “Estado de Bienestar”, sino un “Estado Benefactor”, dadas las condiciones histórico-sociales y de dependencia internacional. Cf. Fernando H. Cardoso. y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1986.

<sup>233</sup> Larisa Lomnitz, *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, Siglo XXI, 1991

pública- con componentes corporativistas, a través de los acuerdos entre el Estado y los grupos de interés.

Sin embargo, a partir de finales de la década de los ochenta con un “corrimiento” del Estado de sus funciones de bienestar –pero estando muy presente a favor de los intereses privados implicados en los procesos de privatización y desregulación-, el debate sobre ciudadanía-Estado se asienta sobre dos ejes mayores. En primer lugar, “ciudadanía” alude al estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, de lo cual quiere decir que sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. En segundo lugar, “ciudadanía” se refiere a un conjunto de (nuevas) prácticas, que construyen un espacio de actividades en el que los ciudadanos manifiestan su derecho a participar.<sup>234</sup>

Así, la crisis del Estado- Nación desde los ‘90 y su proceso de desregulación e individualización no sólo significó el declive y la fragmentación –política y social- de la ciudadanía, sino también la legitimación generalizada de modelos de ciudadanía restringidos, que no poseen un alcance universalista ni aspiraciones igualitarias. Antes bien, el Estado neoliberal establece las nuevas condiciones de acceso a bienes y servicios sociales básicos dentro de la lógica del mercado. Y que éste nuevo escenario confronta los hombres y mujeres con la exigencia de tener que procurarse el acceso a ciertos bienes y servicios básicos, que antes estaban total o parcialmente garantizados por el Estado.<sup>235</sup>

En la actualidad, luego de los procesos de crisis de los Estados latinoamericanos y la reconfiguración de poder en las relaciones internacionales, el cuadro de situación es distinto.

Los Estados-Nación, sus gobiernos democráticamente electos y las sociedades latinoamericanas se encuentran inmersos en un proceso de neo keynesianismo, como ha sido denominado. Una participación de los actores estatales en la definición de políticas estratégicas, de inversión etc., mucho mayor que en la década de los noventa. A qué intereses responda esa intervención, es materia de amplia discusión en los círculos académicos y políticos de la región.

---

<sup>234</sup> Maristella Svampa, *La brecha urbana*, Buenos Aires, Clave para todos, 2004

<sup>235</sup> Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

## **A modo de conclusión**

En éste trabajo hemos pretendido mostrar de manera exploratoria, la férrea vinculación entre “la ciudadanía” y “el Estado”

El breve recorrido conceptual, hemos analizado las distintas acepciones del término “ciudadanía”, tanto desde la teoría política contemporánea y su anclaje histórico

Esto nos ha permitido observar que a lo largo de la historia contemporánea, las distintas etapas atravesadas por nuestros Estados-Nación han ido produciendo transformaciones sustanciales en la configuración de la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Así como también las nuevas formas de socialización, que van imprimiendo y constituyendo modificaciones en los patrones tradicionales de “ciudadanía”, producen también transformaciones en la configuración legal-administrativa de los Estados.

Creemos importante continuar con mayor profundidad ésta línea de investigación, ya que es una visión que nos permitirá superar ciertos reduccionismos que separan, en compartimientos estancos inexistentes, lo referido al “Estado” y “ciudadanía”.

## Bibliografía

- José Nun, *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, México, FCE, 2000
- Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens, 2003
- Maristella Svampa, *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005
- Maristella Svampa, *La brecha urbana*, Buenos Aires, Clave para todos, 2004
- Virginia Vargas, *Ciudadánias globales y sociedades civiles. Pistas para el análisis*, en [www.politica.com.ar/Filosofía\\_politica/](http://www.politica.com.ar/Filosofía_politica/)
- Carlos Azurduy Camacho, Carlos, *Propuesta de un modelo de comunicación masiva para la construcción de ciudadanía en América Latina*, [www.cienciapolitica.com.ar](http://www.cienciapolitica.com.ar)
- Fernando H. Cardoso. y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* , México, Siglo XXI, 1986.
- Larisa Lomnitz, *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, Siglo XXI, 1991
- Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

## IMPLANTACIÓN DEL ESTADO MODERNO EN LA ARGENTINA

Duberli Resentera

*“(...) toda la estructura interna de cada nación depende del grado de desarrollo de su producción y de su intercambio interior y exterior. Hasta dónde se han desarrollado las fuerzas productivas de una nación indica del modo más palpable el grado hasta el cual se ha desarrollado en ella la división del trabajo. Toda nueva fuerza productiva (...) trae como consecuencia un nuevo desarrollo de la división del trabajo.*

*La división del trabajo dentro de una nación se traduce, ante todo, en la separación del trabajo industrial y comercial con respecto al trabajo agrícola y, con ello, en la separación de la ciudad y el campo y en la contradicción de los intereses entre uno y otro. Su desarrollo ulterior conduce a la separación del trabajo comercial del industrial. Al mismo tiempo, la división del trabajo dentro de estas diferentes ramas acarrea, a su vez, a formación de diversos sectores entre los individuos que cooperan en determinados trabajos”.*

Marx, Karl; Engels,

Federico, *La Ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*, Montevideo-Barcelona, Pueblos Unidos-Grijalbo, 1972.

### Introducción

El presente trabajo surge a partir del constante debate de las ciencias sociales acerca de los ámbitos públicos y privado, y de cuáles son las fronteras entre uno y otro.

Por ello es que nos proponemos abordar en este trabajo la consolidación del Estado Moderno en la Argentina, de entender cuáles son los diferentes procesos históricos, políticos, culturales, sociales y económicos que le dan origen y qué relación existe entre ambos para poder interpretar de manera científica su conformación y a partir de allí poder entender nuestro presente.

Cuando comenzamos a investigar acerca de los orígenes del estado en la Argentina, fueron surgiendo algunos interrogantes que nos permitieron entender las diferentes vías para poder realizar nuestra labor, ¿Por qué fracasan los intentos de organización que hasta ese momento se habían propuesto? ¿Qué grupos eran los que se encontraban en disputa?, ¿Cuál es el modelo económico implementado a nivel nacional e internacional?, ¿Qué ideas serán las que prevalecerán sobre el conjunto de la sociedad?

Es entonces que a partir de éstos interrogantes, que trataremos de abordar la compleja sociedad que se fue conformando hasta ese momento, para poder analizar, de manera holista y con la profundidad que se merece, un tema tan apasionante como éste.

### **El comienzo de la organización estatal... o el fin del “desorden”**

Luego de La Revolución de Mayo fueron múltiples los intentos por concebir un gobierno en el cual los diferentes intereses estuvieran representados y a partir de ello generar cierta estabilidad en el orden político, al decir de Oszlak “Los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones – administrativas y judiciales- locales. A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (v.g. juntas, triunviratos, directorios), con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un estado nacional. Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en largos períodos de enfrentamientos regionales y lucha entre fracciones políticas, en los que la existencia del estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política”<sup>236</sup>.

Quedaba entonces inconclusa, la posibilidad de tener instituciones que pudiesen traer el establecimiento del orden que tanto buscaban quienes pretendían hacer negocios con el exterior y que repercutía en sus intereses, tales como rurales (terratenientes) y urbanos (financistas, abogados, comerciantes); recordemos que hasta dicho momento se hallaban varias monedas en el territorio, coexistían aduanas provinciales, las rebeliones de los caudillos eran constantes y las incursiones indígenas no cesaban.

---

<sup>236</sup> Oszlak, Carlos: “La formación del Estado Argentino”, Buenos Aires, Editorial del Belgrano, 1982, Pág. 21-22.

El período a estudiar está delimitado entre los años 1852 a 1904, esto es, desde la Batalla de Caseros hasta la segunda Presidencia de Roca.

Desde la sanción de la Constitución Nacional, en 1853, y de los Códigos Civil y Comercial hasta la capitalización de Buenos Aires en 1880; el país promoverá las leyes y los componentes necesarios de índole institucional, para erigirse como estado, instalando las instituciones pertinentes para llevar a cabo el objetivo primigenio de la clase dominante en ese período, como era el hecho de institucionalizar su poder para alzarse hegemónica.

### **Modelo económico argentino: dependencia en la división internacional del trabajo**

En los países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia, el progreso tecnológico les había permitido ya no sólo contar con una industria pesada, sino además disponer de las altas tasas de ganancia que concebían a partir de ella, dando paso así a un nuevo capitalismo que tendrá como corolario el sistema financiero mundial.

Una nueva fase dentro del mismo sistema era lo que acababa de salir a la luz, no ya como “libre competencia”, sino a través de trust y cárteles, obteniendo como resultado la monopolización toda la cadena de producción, o dicho de otro modo, la alianza entre el capital bancario y el capital industrial.

“El capital financiero es una fuerza tan considerable, tan decisiva, podría decirse, en todas las relaciones económicas e internacionales, que es capaz de someter, y en efecto somete, incluso a Estados que gozan de la independencia política más completa (...)”. “Como se comprende, la *forma* de sometimiento más “conveniente” para el capital financiero y de la que obtiene mayores beneficios, es la que implica la pérdida de independencia política de los países y pueblos sometidos. En este sentido, los países semicoloniales proporcionan un ejemplo típico de “etapa intermedia”. Es natural que la lucha por esos países semidependientes se haya vuelto particularmente áspera en la época del capital financiero, cuando el resto del mundo estaba ya repartido”<sup>237</sup>.

Las ideas en las cuales esta generación que encabeza la nueva estructura política de la Argentina, habían sido formadas en las raíces liberales, impulsadas por Sarmiento y Alberdi,

---

<sup>237</sup>Uliánov, Vladimir Ilich: “El imperialismo, etapa superior del capitalismo” en “Obras Escogidas” Tomo III, Buenos Aires, Editorial Cartago, 1974, p.450

que frente a un marco internacional propicio como el que se estaba orquestando, podían concretarse.

“Alberdi, el principal mentor ideológico del liberalismo argentino, señaló la superioridad del empresario privado sobre el Estado en tanto agente promotor del progreso económico. Siguiendo a Adam Smith, sostuvo que “(...) las sociedades que esperan su felicidad de la mano de sus gobiernos, esperan una cosa que es contraria a su naturaleza (...); no hay medio más poderoso y eficaz de hacer grandeza del cuerpo social, que dejar a cada uno de sus miembros individuales el cuidado y poder pleno de labrar su personal engrandecimiento”<sup>238</sup>.

Es necesario aclarar que algunos intelectuales como Manuel Fraguero intentaron un desarrollo basado en la industria y no en un modelo agroexportador, en esa misma línea se encontraban además Carlos Pellegrini y Dardo Rocha.

Empero, éstos con el tiempo terminarán en las filas del roquismo, aplaudiendo las decisiones que se toman para promover el modelo agroexportador, por otro lado y como lo apunta Rapoport en los “debates se ponía de manifiesto el agotamiento de un ciclo económico (el de la lana) y político (caracterizado aún por el conflicto entre Buenos Aires y el interior) y la apertura de un breve pero intenso lapso de discusión sobre la dirección de las transformaciones por venir. La confluencia de experimentos exitosos en materia de organización de la producción en el sector rural, de nuevas perspectivas de inserción internacional y la concreción de un nuevo orden político, con la alianza de grupos dirigentes de Buenos Aires y del interior y la derrota del sector autonomista porteño más irreductible, luego del levantamiento de Carlos Tejedor, inclinaron la balanza hacia lo que posteriormente se denominó el “proyecto del ‘80”. Muchos de quienes exponían alternativas diferentes terminaron aceptando la nueva dirección e incorporándose como activos participantes”<sup>239</sup>.

El comercio exterior y su terrible pujanza, presionaba a las elites bonaerenses y del Interior (sobre todo del Litoral, por su cercanía del puerto de Buenos Aires y además por sus propios ríos) a implementar un rumbo económico de manera clara, con el único objetivo de perfilarse como proveedora de materias primas, jugaba un papel principal la propiedad de la

---

<sup>238</sup> Rapoport, Mario: “Historia económica, política y social de la Argentina: el modelo agroexportador, Buenos Aires, Ariel, 2007, p. 31

<sup>239</sup> Rapoport, Mario ob cit. p. 32

tierra, puesto que sería desde aquí desde donde los terratenientes fraguarán una alianza política y económica.

### **Caseros y el comienzo de la organización del estado nacional**

Luego de Caseros en la cual la hegemonía rosista es derrumbada, se plantea la necesidad de imponer otro tipo de modelo político absolutamente diferente de lo que hasta ahora se estaba llevando a la práctica.

No deja de ser menos interesante lo que remarca Halperin Donghi y es que "...la constitución de una clase terrateniente a lo largo de la década que va desde 1820 a 1830 y su posterior afianzamiento bajo el gobierno de Juan Manuel de Rosas, no liquidó por completo el pensamiento liberal; más aún, éste comenzó a infiltrarse en los grupos tradicionales, primero en Buenos Aires, asiento de una importante burguesía urbana vinculada con las actividades agropecuarias, con su comercialización y con el poder político; luego en regiones más alejadas y sobre sectores primordialmente rurales"<sup>240</sup>.

La pregunta que urge aquí luego de la cita anterior es ¿porqué la clase terrateniente habría de estar en contra del pensamiento liberal? Muy por el contrario, se influenciaría de este pensamiento, puesto que mediante éstas ideas se beneficiaban al partir de la premisa básica de esa ideología, como lo es la propiedad privada y la obtención del mayor beneficio al menor costo posible.

Urquiza es quien encabezará la alianza que habían conformado las provincias del Litoral, y pese al rechazo que generaba en un principio; los terratenientes bonaerenses muy pronto empezarán a cambiar de opinión, evitando en un principio que sus inversiones no se vean afectadas, prueba de ello es el hecho de elegir como Gobernador interino a Vicente López y Planes.

“Fue en efecto la conjunción de ambos factores la que precipitó la crisis entre Rosas y los terratenientes del Litoral, pues la alianza política no bastó para salvar el obstáculo que oponía Buenos Aires a las operaciones comerciales directas de aquéllos con los mercados

---

<sup>240</sup> Halperin Donghi, Tulio, De la revolución de Independencia a la Confederación rosista, Buenos Aires, PAIDÓS, 1998. p. 424

extranjeros: a partir de entonces creció con rapidez el sector adverso al gobernador porteño y grupos de filiación federal se unieron a los antiguos unitarios para derrocarlo”<sup>241</sup>.

El 31 de mayo de 1852, se firma el Pacto San Nicolás, a efectos de lograr con las Provincias del Interior y Buenos Aires un acuerdo con el fin de poder convocar a un Congreso Constituyente.

Buenos Aires no aceptó dicho Pacto, puesto que el mismo no tenía en cuenta la cantidad de habitantes por Provincia, y además, se nacionalizaba el puerto y la Aduana; tampoco iban a dejar pasar el hecho que Urquiza fuese nombrado Director Provisional de la Confederación Argentina, como así también negarán apoyar el Pacto Federal, cuyo artículo 16, le otorgaba grandes poderes a Urquiza.

Se suscitaron una serie de dificultades muy serias, como fue la de nombrar a Valentín Alsina en julio de ese mismo año, como Gobernador de Buenos Aires, perteneciente al Partido Autonomista, y declarar luego de esto, la separación de la Provincia a la Confederación.

El consenso llegará recién en 1861. Hasta ese entonces, existirán dos estados independientes.

El tiempo hará sopesar en términos económicos la diferencia siempre favorable a Buenos Aires. La Confederación, más allá de mantener cierto equilibrio fiscal y de la navegación de los ríos, el hecho de no poder obtener beneficios aduaneros, redundaba en la escasez de recursos para poder impulsar obras de carácter público.

### **11 de noviembre de 1859: Pacto de San José de Flores: primer paso a la unificación**

A partir de la firma del Pacto de San José de Flores, Buenos Aires se posicionará dominante frente a la Confederación. Otra observación de relevancia, es el hecho de que pesar que dicho Pacto establecía la gradual incorporación de Buenos Aires, seguirá coexistiendo con las restantes Provincias de manera separada.

Uno de los sectores bonaerenses liderado por Mitre, no renunciaba a la unidad política, ya que, vislumbraban detrás de esto, la preeminencia de su Provincia y la posibilidad de expandir sus negocios no sólo a través del puerto, sino también dentro del territorio argentino.

---

<sup>241</sup>Ibídem

De la mano del año 1860, llegará a la Confederación Santiago Derqui, quien asume la Presidencia de la misma en marzo.

“La inmensa debilidad de nuestras provincias interiores, único y verdadero núcleo del nacionalismo democrático argentino, se evidenciaba en la Presidencia vacilante de Derqui, era su encarnación viva. Todas las dificultades se acumularon sobre el Presidente para volver imposible su ejercicio del poder nacional. La reincorporación efectiva de Buenos Aires era su obsesión; pero estaba más allá de sus fuerzas impedir el estallido de la guerra civil”<sup>242</sup>.

Un ingrediente para resaltar es el hecho de la rivalidad entre Urquiza y el Presidente Derqui, fruto del cual, los porteños sacan provecho.

Visto este contexto es que los representantes de Buenos Aires y de la Confederación negociaron un convenio ampliatorio (junio de 1860) del Pacto de San José de Flores.

Establecía que hasta que Buenos Aires no se incorporara de manera absoluta a la Confederación, continuaría administrando la Aduana, no obstante, entregaría una suma mensual de dinero a las autoridades nacionales (esto le permitiría tener mayor influencia en todo el territorio, porque fortalecía su presencia económica hacia el Interior), además, mantendría el control de su ejército.

Bajo la aparente pasividad como resultante de las negociaciones llevadas a cabo, Buenos Aires comienza a pergeñar planes para debilitar la Confederación, apoyando revueltas o estableciendo intrigas.

El punto cúlmine de tensión se genera al momento de la incorporación de los diputados porteños al Congreso donde se decidirá la unión entre Buenos Aires y las demás provincias, ya que fueron elegidos a través de la Constitución provincial, que a simple vista pareciese que se tratase de un problema formal, pero esto en realidad le permitía a esta ciudad nombrar más diputados que cualquier otra Provincia, (ya que en ella se elegía por distritos, otorgándose mayor cantidad de Diputados), esto sumado al hecho de nuevos levantamientos provinciales, derivaron en un enfrentamiento militar en Pavón, en 1861.

“Amenazado por todas partes, privado de recursos, huésped de Urquiza en Paraná, Derqui acudió al caudillo entrerriano, al que había nombrado Comandante en Jefe del Ejército, para comprometerlo en un política nacional. Urquiza vivía aletargado en el lujo barroco del

---

<sup>242</sup> Ramos Jorge Abelardo: “Revolución y contrarrevolución en la Argentina”, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra 1973, p.210.

Palacio de San José. Tenía 6.000.000 de pesos, 8 estancias, 150.000 vacas y un profundo hastío. Replegado en su feudo entrerriano, satisfechas ya las reivindicaciones que lo lanzaron a las armas en Caseros, ya no podía ni quería luchar”<sup>243</sup>.

Urquiza decidió retirarse con sus tropas sin presentar combate a Mitre, con lo cual la relación de poder se definió para Buenos Aires.

A partir de esto y ya sin contar con el apoyo suficiente con el que había llegado a ser Presidente, Derqui presenta su renuncia.

Mitre será a partir de ahora el encargado de asumir (de manera provisoria) el Poder Ejecutivo nacional, sumado a ello la potestad dada por las provincias para convocar a un nuevo congreso para reorganizar el Estado federal.

Este sector mantenía dos premisas políticas, por un lado la integración territorial y por otro, la autonomía provincial, condicionando de esta manera el futuro poder central del Estado Nacional.

En mayo de 1862, el Congreso Nacional se reunió en Buenos Aires, en ese marco Mitre busca conciliar los diversos intereses con el afán de asegurar la estabilidad de las instituciones nacionales, el problema que se dilucidaba para ello, era la Capital Federal.

Para llevar a cabo este proyecto se puso a disposición del Congreso bonaerense; Bartolomé Mitre logra una solución que le permite llevar aire a su gobierno y es el hecho de llegar a un acuerdo que permite la coexistencia de los dos poderes (provincial y nacional) por un lapso de cinco años.

En octubre es elegido Mitre como presidente del gobierno nacional; su gestión se centrará en mantener una suerte de alianza con el patriciado del Interior, aunque los alzamientos de los sectores disidentes de las provincias serán sucesivos (como virulentos).

“La síntesis de su política y de sus ideas es ésta: defensor de una “democracia formal”, dirigida por una minoría oligárquica apta; enemigo del “criollismo bárbaro” y partidario del foco civilizador de Buenos Aires y el Litoral: librecambista, ganadero y agrarista, sostenedor de la estructura semicolonial y comercial del país; antiindustrialista, cosmopolita, amigo de la “iniciativa privada”, civilista, adversario del militarismo (excepto cuando encuentra un

---

<sup>243</sup> Ramos, Jorge Abelardo, ob. cit. p. 211

puñado de jefes cipayos a su servicio); traductor, lacayo espiritual de la cultura europea y de su preeminencia técnica”<sup>244</sup>.

Pero la fracción de clase a la que representaba no era uniforme, sus diferencias se hicieron notorias cuando esboza un proyecto ley en el cual se intenta federalizar toda la provincia de Buenos Aires; esta medida llevó al sector liderado por Adolfo Alsina a romper esta alianza, quien bajo ninguna circunstancia pretendían perder los cuantiosos réditos que la Aduana le rendía. Su poder residía en los contactos no sólo con intelectuales y estancieros, sino también por sectores populares de la provincia, con lo cual la relación de fuerzas les fue favorable, años después esta fracción vería encarnada sus aspiraciones en Roca.

Los incidentes que se producía en el Interior eran el corolario de varios problemas que no encontraban solución, se podría nombrar entre ellos el hecho de utilizar altos porcentajes de lo recaudado por el estado en mantener el conflicto bélico, como también la centralización de la política de Buenos Aires. Estos acontecimientos eran la excusa perfecta para que una y otra vez fueran sofocados a través de cruentas guerras los levantamientos que se producían.

Esta situación tuvo su punto álgido cuando en 1865 la Argentina se une a Brasil y Uruguay en la Guerra contra el Paraguay, desde el gobierno central se buscaba intensamente estrechar alianzas con las provincias del interior, pero más allá de la obtención de las mismas, éstas eran muy precarias; se subraya aquí el hecho de pensar erróneamente desde Buenos Aires que detrás de este conflicto se lograría unificar el país.

1868 será el año en que Sarmiento llegará a la presidencia de la nación, a través del apoyo de los partidos liberales de las provincias y de la provincia de Buenos Aires (Partido Autonomista), este último se reflejaba por el hecho de ser vicepresidente de la nación Adolfo Alsina.

“El proceso de colonización agrícola que transformaría nuestras pampas litorales en una fábrica de trigo, continuaba sin cesar. La inmigración, cuyo teórico más batallador era al fin gobierno, ascendía en progresión geométrica. Al mismo tiempo, la red ferroviaria se ampliaba., cumpliendo su función de organizar la gran factoría pampeana, y ahogar todo intento de una economía nacional al servicio de los argentinos”<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> Ramos, Jorge Abelardo: “Revolución y contrarrevolución en la Argentina”, Tomo II, “Del Patriciado a la oligarquía”. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra 1973, p.14

<sup>245</sup> Ramos Jorge Abelardo, ob cit. p. 82

“La destrucción de los últimos focos nacionalistas que resistían en el Interior, realizada por Mitre y Sarmiento, había abierto el camino a la colonización impuesta por las grandes fuerzas mundiales. Lejos de incorporar a los argentinos nativos a las nuevas formas económicas y transformarlos en chacareros capitalistas, el sistema los aniquiló como a los indios y a las alimañas”<sup>246</sup>.

Bajo este gobierno tampoco se dio fin a la guerra del Paraguay, como tampoco cuál será la postura con respecto a las alianzas con las Provincias; puede observarse entonces, que los lineamientos generales de la política en este gobierno, eran consecuentes con los aplicados en el régimen mitrista.

Serían los mismos grupos económicos quienes de común acuerdo le darían respaldo a Nicolás Avellaneda, para que éste asumiera la presidencia en 1874, luego de ser Ministro de Educación del anterior presidente.

“El vuelco de Alsina a la fórmula de Avellaneda resultó decisivo y constituyó al mismo tiempo el punto de arranque del Partido Autonomista Nacional, es decir, la fusión del nacionalismo provinciano, con los sectores populares y federales de la provincia de Buenos Aires”<sup>247</sup>.

Una de las situaciones más conflictivas fue la que se produjo cuando Mitre apoyado por sus partidarios y jefes militares provocaron un levantamiento que fue disuelto por el gobierno central.

Este gobierno equilibró el uso de sus fuerzas a través de conciliar los partidos que hasta ese momento se mantenían en disputa.

Le permitirá esta forma de gobernar poder llevar a cabo uno de los objetivos que la clase terrateniente aún tenía pendiente y era el hecho de extender el estado sobre el territorio para garantizar de esta manera el desarrollo económico que el modelo requería, sólo una amenaza existía para consumarlo, era el “indio”.

---

<sup>246</sup> *Ibíd.*

<sup>247</sup> Ramos Jorge Abelardo, *ob cit.* p. 93

## **El exterminio masivo de indígenas o “Conquista del Desierto”**

Luego de la muerte de Alsina en 1877 (quien era el Ministerio de Guerra del gobierno), se produce la designación en su lugar del General Julio Argentino Roca; éste propone una lucha agresiva con respecto a los indios que vivían en la Patagonia mediante una campaña a gran escala de manera tal que no le permitiera reagruparse, dicho plan contaba con tres meses para su concreción.

Así en 1879, Roca inicia uno de los acontecimientos más oscuros y tristes de la Argentina ya que sus milicias contaban con el apoyo tanto de armas modernas (uso de Remington a repetición) como así también de medios de transporte (ferrocarril), es entonces cuando se produce la matanza de miles de indios, en mayo de ese año, el General llega a Choele-Choel, asegurando que el plan se cumpla hasta que se avance hacia los valles cordilleranos.

Roca pensaba que la única solución para establecer los límites del país y unificar internamente el territorio era aniquilando a los pueblos originarios.

Como resultado de esta práctica política, millones de hectáreas son trasferidas a los terratenientes en detrimento de los pequeños y medianos productores.

No era las invasiones constantes de los malones indígenas, lo que preocupaba de sobremanera la decisión de llevar a cabo esta invasión, sino una serie de factores, como el hecho del renovado interés por incorporar nuevas tierras a la explotación ganadera; la pretensiones chilenas sobre la Patagonia y la constante inseguridad de los pueblos de frontera que era desfavorable para que los inmigrantes pudieran establecerse allí.

Es entre los años 1862 y 1880, que se instauran las instituciones que terminan de modelar el estado central y que más allá de los levantamientos que se producen en el Interior, empieza a tener el uso legítimo de la fuerza.

## **Formación del Estado**

Cabe destacar por otra parte, la centralización en lo concerniente a las tareas administrativas (oficinas de correos), judiciales (código de comercio y civil), financieras (emisión de monedas, recaudación), ahora en manos del estado central que antaño manejaban

las provincias (y que por ello generaron conflictos con las mismas), servían estas decisiones para generar presencia de un estado nacional que iba cimentando sus bases de legitimidad dentro de las provincias.

El Ejército y su organización, aunque difícil y costosa, será un logro de esta presidencia, que llegará a contar por primera vez en la historia con un ejército regular de más de 5.000 hombres.

A su vez, el naciente Estado Moderno, promueve la promoción de la modernización y la expansión económica, a través de obras de infraestructura, (construcción de ferrocarriles, caminos y puentes), regulando y normalizando actividades, apuntalando financieramente o concediendo beneficios en contratos y garantías.

Empiezan así a diferenciarse las regiones del interior, de acuerdo a su vinculación o no de la expansión que va obteniendo el Litoral; factor decisivo para constituir sólidos lazos entre los diferentes grupos provinciales que van trascendiendo las límites de las mismas para constituirse en poder, legitimándose y consolidándose a través del Estado Nacional.

### **Buenos Aires y el conflicto de la Federalización: hacia la Implantación del Estado Moderno en la Argentina**

El gobierno nacional siempre había sido tratado en Buenos Aires como “huésped”, lo que revelaba la debilidad de este poder central frente a la Provincia. Avellaneda, pese a esto, había tejido relaciones con el sector porteño perteneciente al alsinismo conjuntamente con los grupos que predominaban en el Interior, esto le permitía tener un mayor consenso en vía de lograr la consolidación del Estado en la Argentina.

Entre 1878 y 1880, se asociaron dos problemas, por un lado el tema de la sucesión presidencial y por otro, el consenso por la federalización de Buenos Aires.

La llamada “Liga de Gobernadores” (una alianza hecha desde Córdoba), apoya la candidatura del General Julio Argentino Roca.

Mitre, quien quería seguir teniendo sus intereses protegidos, impulsa la candidatura de Carlos Tejedor en 1879.

No podía en ese momento ocultarse la gran adhesión que el General Roca había logrado a su regreso de la “Conquista del Desierto”, lo cual le permitía tener alianzas

estratégicas dentro de la Provincia de Buenos Aires; un raro clima de hostilidad se notaba en tanto las alianzas políticas se iban arraigando.

En abril de 1880 la fórmula Roca-Madero gana por una amplia mayoría. Todos los intentos fueron en vano con Buenos Aires en busca de lograr que fruto de las negociaciones se pudiese conciliar, como corolario de la tensa situación vivida en ese momento esto desembocaría en una guerra civil.

“Julio Argentino Roca era un hombre procedente del norte criollo. Provenía de esa argentina precapitalista que al vivir en su mayor parte bajo las condiciones de una economía natural (...)”<sup>248</sup>.

Luego de que las tropas de Buenos Aires y del gobierno nacional librasen batalla, logra imponerse el ejército nacional en junio de 1880. Las medidas políticas no se hicieron esperar, optando por la disolución de la Legislatura de Buenos Aires y la intervención federal de la misma.

En el mes de septiembre de 1880, el Congreso Nacional declara al municipio porteño Capital Federal; conjuntamente a esta ley, se sumaba una más como lo es la prohibición de formar cuerpos militares en las provincias, arraigando la centralización del poder único en manos del Estado Nacional.

## **El Gobierno de Roca**

El General Roca accede al poder y con el apoyo de una parte los hacendados de Buenos Aires y con la llamada “Liga de Gobernadores” conformados por hombres de negocios provincianos; será ésta fracción de clase devenida en dominante quien tome algunos ejes claves para perpetuarse en el poder, por ejemplo, promover el progreso material como así también una sociedad abierta a la inmigración, como así también estructurarán un sistema político para que sólo ellos puedan acceder al poder.

## **Paz y administración**

Bajo esta consigna encarará una serie de medidas destinadas al afianzar el poder central, entre ellas: la reforma monetaria en 1881, destinada a unificar el sistema monetario en

---

<sup>248</sup> Ramos Jorge Abelardo, ob cit. p. 163

el territorio argentino y que permitiera las transacciones de bienes sin mayores dificultades, como así también la autorización de permitir a los bancos a emitir moneda.

El Estado Mayor del Ejército se crea en 1884 para terminar de legitimar el Ejército nacional y será en el año 1891 en el cual se incorporará el servicio militar obligatorio.

Otras leyes que entrarán en vigencia siguiendo la misma dirección que las anteriores, verbigracia: la Ley de Territorios Nacionales (1884), creando gobernaciones a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (Misiones, Formosa, Chaco, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego).

Con respecto a la educación “(...) según la 1.420 de 1884, fue laica, gratuita y obligatoria. Desplazando tanto a la Iglesia como a las colectividades, que habían avanzado mucho en este terreno, el Estado asumió toda la responsabilidad: con la alfabetización aseguraba la instrucción básica común para todos los habitantes, y a la vez aseguraba la instrucción básica común de para todos los habitantes, y a al vez la integración y nacionalización de los niños hijos de extranjeros, que si en sus hogares filiaban su pasado en alguna región de Italia o España, aprendían en la escuela que éste se remontaba a Rivadavia o Belgrano”<sup>249</sup>.

Conjuntamente se promulgará la creación del Registro Civil; éstas dos leyes en particular acarrearían inconvenientes con la Iglesia Católica (quienes hasta ese momento llevaba los nacimientos, defunciones y matrimonios que se producían en la Argentina) hasta llegar a romper las relaciones con el Vaticano.

### **El Partido Autonomista Nacional (PAN) y las prácticas políticas que se desarrollan en ese momento (maquinaria electoral)**

El grupo del '80, se sustentaba sobre la base de un partido político denominado PAN (partido autonomista nacional), donde convergían gobernadores de diferentes provincias.

Este partido fue el instrumento mediante el cual se apoyaban mutuamente el gobierno central con los gobiernos de las provincias oficialistas, traducándose en favores como créditos, concesiones, acceso a cargos políticos, entre otros.

---

<sup>249</sup>Romero, Luis Alberto: “Breve historia contemporánea de la Argentina”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Pág. 27

O sea, que durante el gobierno de Roca hasta el gobierno de Juárez Celman, se instrumentará a través del PAN, una serie de redes políticas con el afán de dominar el espacio institucional del país; en esta “aceitada máquina del poder”, el Senado Nacional también era parte de ese engranaje, pues lo integraban ex gobernadores y ex presidentes, siendo de ahora en más la base del régimen.

El sufragio nada garantizaba, a causa de que el fraude era moneda corriente, utilizándose la intimidación o directamente la violencia, porque en ese momento no existían padrones oficiales y el voto era cantado.

En el régimen roquista la tríada poder militar, poder económico y poder político, se encontraban para mantener el equilibrio político necesario para que los negocios privados produjeran utilidad.

Roca le asignaba un papel central al estado, ya que a través de éste las empresas extranjeras podían acceder a préstamos públicos para instalarse, desde aquí se puede observar que el progreso económico depende en gran medida que el estado cumpla funciones de prestamista y que encare inversiones en cuanto a la infraestructura que ayude a los inversores nacionales y forasteros.

En 1886 sucedió en la presidencia de la República a Julio Argentino Roca su cuñado y abogado, Miguel Juárez Celman, quien continuó con la política trazada.

Su administración se caracterizó por la privatización de todos los servicios públicos, como también poseer en su figura no sólo la Presidencia de la Nación, sino también ser el Presidente del PAN (hecho que le valdría a dicho régimen “Unicato”), permitiéndole controlar todos los sectores del poder.

Tanto el sector roquista como la fracción mitrista ya habían retirado su apoyo, no porque estuviesen de acuerdo con lo llevado a cabo, sino por no ser parte de los beneficiados por el sistema implementado por el régimen.

1890 verá crecer no sólo una crisis internacional, sino también una crisis política que terminaría por presentar la renuncia a la Presidencia de la Nación Juárez Celman.

Una de las políticas que implementa Juárez Celman, es la creación de la “Ley de Bancos Garantidos (1887)”, o sea, que cualquier banco puede emitir dinero, generando una excesiva desvalorización monetaria.

Acompañaba a esto, la fenomenal corrupción administrativa a través de los negociados y el excesivo gasto público, llevando a no poder seguir cumpliendo con las deudas contraídas en el extranjero, produciendo el principio del fin del gobierno juarista.

Por ello, se precipita la caída de mano de obra, la paralización de la obra pública, la quiebra de bancos y casas de comercios.

Favorecía lo que hasta ese momento parecía imposible: lograr organizar una oposición para poder hacerle frente al PAN.

El 20 de agosto de 1892, jóvenes universitarios leales al gobierno juarista organizan banquetes para apoyar la gestión llevada a cabo, esto permite a Francisco Barroetaveña publicar un artículo llamado “¡Tu quoque juventud! en tropel al éxito”, criticando a las filas del régimen.

Ello es el punto a partir del cual los jóvenes universitarios (agrupados en la Unión Cívica de la Juventud) se empiezan a reunir con políticos como Alem, Irigoyen, entre otros y convocan a un acto el 1º de septiembre de 1889 en el Jardín Florida.

Se consensuó allí que quien presidiría la Unión Cívica (llamada así a partir de las reuniones) fuera Leandro N. Alem. “La UC no fue organizada como partido político, sino como una cortina de humo para la preparación de una revolución para derroca al Presidente, acordada por sus líderes en diciembre de 1889. Para ese entonces los contactos con el Ejército ya habían sido iniciados, el general Manuel J. Campos había aceptado ser el jefe militar del alzamiento y Leandro N. Alem su jefe civil. No había planes para que la UC continuara existiendo una vez que su propósito se hubiera concretado; con el triunfo de la revolución, un gobierno provisional llamaría luego de tres meses a elecciones generales”<sup>250</sup>. El 26 de julio estalla la Revolución, que a pesar de ser derrotada, Juárez Celman debe renunciar, asumiendo el vicepresidente (y aliado a Roca) Carlos Pellegrini, quien renegocia la deuda para restablecer los vínculos con los inversores extranjeros, reducir el gasto público y haciéndose cargo de las deudas contraídas por las provincias; en 1891 se creará el Banco de la Nación, para restablecer el crédito y reorganizar las finanzas.

En 1892 asume Luis Sáenz Peña, el sector agropecuario no dejaba de crecer al igual que el comercio exterior fruto de aquél, pero el problema se suscitaba dentro de la alianza de

---

<sup>250</sup> Alonso Paula: “La Unión Cívica Radical: fundación, oposición y triunfo (1890-1916)”, en Lobato Mirta Zaida, “El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)”, Tomo V, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 215

quienes habían impulsado su candidatura, Mitre y Roca, no permitiéndole tomar sus propias determinaciones.

Al año siguiente tuvo que hacer frente a la revolución radical, que consiguió derrocar los gobiernos de Buenos Aires, Santa Fe y San Luis. Después de varios meses de inestabilidad, el gobierno de Sáenz Peña logró reprimir el movimiento revolucionario, pero sufrió reiteradas crisis ministeriales. En enero de 1895, presentó su renuncia ante la decisión del Congreso de conceder la amnistía a los revolucionarios de 1893.

José Evaristo Uriburu (1895-1898) asumiría como vicepresidente teniendo que lidiar un grave conflicto con Chile por los límites, si embargo, luego de los movimientos que se jugaban dentro de esta fracción de clase, sería otra vez Roca quien trajera confianza a este sector, y toda la maquinaria electoral se encolumnaría detrás de éste para ganar las elecciones a la Unión Cívica Radical y al Partido Socialista.

Roca asumiría así su segundo período y con un contexto internacional favorable en que el trigo y los cereales empiezan a tener un buen precio internacional; el avance de la industria frigorífica simultáneamente con la exportación de carne vacuna, establecerá dentro de la fracción dominante a un nuevo grupo denominado criadores-invernadores, muchos de los cuales serán de procedencia estadounidense e ingleses, “(...) el imperialismo había promovido un desarrollo económico de de especiales características. Se había creado un país de estructura agrícola-ganadera, a manera de suplemento del taller industrial europeo”<sup>251</sup>.

A pesar de las excelentes ganancias que producía nuestra tierra, la misma no se distribuía en los sectores marginados, lo que dio lugar a una efervescencia popular, dando lugar a la creación en 1901 de la Federación Obrera Argentina (FOA), donde se encontraban anarquistas y socialistas.

Al año siguiente, una huelga general es sustentada por los anarquistas; los socialistas, quienes nunca estuvieron de acuerdo con este método, se retiran de la FOA, creando la Unión General de Trabajadores (UGT).

“Pero en la Argentina semi-rural y precapitalista, (...) la clase obrera era un pequeño factor de de la economía y no actuaba en un amplio frente con las otras clases sociales descontentas o explotadas: pequeña burguesía urbana, industriales, campesinos arrendatarios,

---

<sup>251</sup> Ramos, Jorge Abelardo, ob cit. p. 279

jornaleros agrícolas, peones de estancia y comerciantes ahogados por el imperialismo y por el gran capital comercial”<sup>252</sup>.

Roca, sabe que está en riesgo el sistema político, y que pone de manifiesto sus debilidades frente a los sectores populares, sin embargo, no quiere introducir modificación alguna; esto traerá aparejado que Pellegrini ya no está más en sus filas; se rompía de esta manera, el bloque hegemónico conservador que durante casi 25 años se había mantenido en el poder.

### **Poder político y poder económico: una férrea alianzas entre burguesías regionales y foráneas**

El liberalismo económico se instaurará como una forma de vida en las Provincias, que se verá reflejado no sólo en el ámbito económico, sino además político e ideológico y es desde ésta última, donde se comenzarán las fracciones de clases a tomar determinadas posiciones con respecto no sólo al puerto, sino también a Buenos Aires quien es protagonista sobre las provincias del Interior, las provincias del Litoral, por otro lado, vislumbraban la posibilidad de expandir sus economías en la ganadería conjuntamente con los vientos favorables de la economía internacional.

Resulta conveniente a los fines que este trabajo persigue, utilizar categorías sociológicas gramscianas tales como: “hegemonía” y “bloque histórico”, con el fin de comprender a través de ellas, las etapas por las cuales el Estado Argentino se constituye como tal, las relaciones de poder entre las diferentes clases sociales que luchan por el poder y los medios por los cuales se constituye como dominante.

Recurriremos entonces al término “hegemonía”, que según Gramsci es “la capacidad de unificar a través de la ideología y de mantener unido un bloque social que, sin embargo, no es homogéneo, sino marcado por profundas contradicciones de clase. Una clase es hegemónica, dirigente y dominante, mientras que con su acción política, ideológica, cultural, logra mantener junto a sí un grupo de fuerzas heterogéneas e impide que la contradicción existente entre estas fuerzas estalle, produciendo una crisis en la ideología dominante y conduciendo a su rechazo, el que coincide con la crisis política de la fuerza que está en el

---

T<sup>252</sup> Ramos, Jorge Abelardo, ob cit. p. 281

poder”<sup>253</sup>.

Se desprende a partir de dicho concepto, que esta clase no será inmutable, y que frente a esto, intentará mantener su poder mediante los mecanismos que en ese momento histórico estén a su alcance, por otro lado, es válido afirmar que a medida que se consolida dicha capacidad de dirección, más avanzarán los objetivos que esa clase impone.

Será con la ayuda de estas categorías que tendremos un acercamiento más acabado a los movimientos que la burguesía terrateniente del Interior tiende con Buenos Aires (entre las familias más reconocidas se encontraban los Martínez de Hoz, los Anchorena, Alzaga Hunzué, Cobo, Pereyra Iraola, ente otros) para poder establecer su hegemonía, mediante inversiones de diversa índole, como veremos más adelante, cargos públicos para realizar negocios privados, entre otras estrategias, con el ánimo de fomentar sus propios intereses.

“Un ejemplo claro de este proceso lo transmite el relato de un heredero de la burguesía del noroeste como Carlos Ibarguren: “Las familias de la alta sociedad de Tucumán y de Salta manteníanse estrechamente unidas por lazos de parentesco y de solidaridad; sus hogares estaban recíprocamente abiertos, y cuando por las vicisitudes de las luchas políticas locales sus miembros emigraban de una a otra provincia, eran acogidos con afecto fraternal. La tradición social que con tanta fuerza imperaba en el norte argentino unía en una gran familia a las ambas provincias, a los Padilla, los Colombres, los Gallo, los Terán, los Nougués, de Tucumán, con los Uriburu, los Ibarguren, los Cornejo, los Figueroa, los Zuviría, los Usandivaras, los Güemes, de Salta”<sup>254</sup>.

“José María Zuviría era un miembro de los viejos hombres que explotando relaciones, y asentándose desde su lugar de magistrado y burócrata, articuló una compleja red interprovincial e interregional –que finalmente solidifica en una ciudad de hombres nuevos-resuelta con la regla de oro de los burgueses del período: cargos públicos igual negocios privados”<sup>255</sup>.

Era evidente que en estos casos uno de los factores que se destacaba, era el estrecho vínculo entre las familias patricias provincianas devenidas en oligarquías, quienes mediante

---

<sup>253</sup> Gruppi Luciano, 1978: “El concepto de Hegemonía en Gramsci”, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978, p.6

<sup>254</sup> Fernández Sandra; Pons Adriana S. y Videla Oscar R.: “Las burguesías regionales” en Liberalismo, Estado y orden burgués (1852-1880); NUEVA HISTORIA ARGENTINA Tomo IV, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999, p. 427

<sup>255</sup> Fernández Sandra; Pons Adriana S. y Videla Oscar R., ob cit. 428

sus vínculos hacían florecer sus negocios e iban consolidándolos medida transcurría el tiempo.

Al mismo tiempo que estas familias iban logrando intervenir en los asuntos del estado para de allí darle mayor “trascendencia” a sus negocios particulares, se sumaron inmigrantes que se instalaron en la ciudad creciendo como comerciantes y estrechando sus vínculos sociales sin que su origen fuese un impedimento para establecer transacciones comerciales.

Dicho de otro modo, las relaciones familiares y sociales permitieron a la burguesía del Interior poder diversificar su capital y expandirlo en otras áreas, ya que éstos le garantizaban que el negocio emprendido tuviese asegurada la tasa de ganancia.

Para ello, necesitaban de un actor fundamental y era establecer una alianza sólida con el poder político.

Aunque no siempre se daban las características mencionadas en los párrafos anteriores, las excepciones se sucedían cuando los negocios en los que se decidía invertir eran considerados de alto riesgo, entonces, el capital del que disponían las burguesías regionales no era suficiente, era el momento en que el capital extranjero entraba en escena incorporando grandes sumas de capital (y utilizaba al estado como garantía en caso de pérdidas).

“Los ferrocarriles fueron una prueba de un tipo de operatoria donde se dio un desplazamiento del capital público al privado y de capital nacional hacia el extranjero, pues este tipo de empresa necesitaba de grandes magnitudes de capital, largos plazos en su maduración y por lo tanto sólo era asequible para una vocación de inversión privada externa o bien para el Estado, que en nuestro caso particular sólo actuó como gestor empresarial en los momentos inicial del proceso”<sup>256</sup>.

A medida que los capitales extranjeros desembarcaban en este suelo, más se acentuaba la dependencia no sólo del Estado Argentino, sino también de la burguesía que buscaba abrirse paso en distintas ramas de la economía nacional.

El librecambio de los países desarrollados financieramente giraba mano de obra y divisas para ser utilizadas a través de préstamos con intereses muy elevados.

La inserción en este nuevo “mapa económico mundial”, establecía mayor acatamiento del modelo económico en países como la Argentina; prueba de ello es lo que explica Rapoport en el siguiente párrafo que transcribimos a continuación: “Los ciclos económicos de las

---

<sup>256</sup>Ob cit. p. 444

economías periféricas estaban subordinados a los de los países industrializados, impidiendo un manejo propio de los instrumentos económicos y financieros, los que se ponía en evidencia en ocasión de las profundas crisis de balanza de pagos. La llamada “coyuntura inversa”, es decir, la relación “inversa” entre las fases coyunturales de Inglaterra y la de las naciones periféricas vinculadas a ella, posibilitaba que en ciertas fases de acumulación en el Reino Unido (fuerte importación de materias primas, déficit comercial) se crearan condiciones de prosperidad en sus *partenaires* basadas en la importación de capitales provenientes de la metrópoli. Por el contrario, cuando en Inglaterra se necesitaban capitales, atraídos éstos por las mayores tasas de interés ofrecidas por las instituciones financieras británicas, retornaban a su país de origen produciendo situaciones de crisis en la periferia. Gran Bretaña, a través de la baja o suba de las tasas de interés dispuestas por el banco de Inglaterra, podía así controlar los ciclos económicos en su propio beneficio dada su posición hegemónica en el comercio y las finanzas internacionales”<sup>257</sup>.

Otro de los puntos que debemos resaltar es el hecho que el grupo hegemónico de nuestro país, no pensaba en invertir en industrias, ya que sus exportaciones se cobraban en oro y ellos pagaban a sus obreros en pesos devaluados, obteniendo así grandes ganancias con sólo exportar materias primas.

Esto puede llevarnos a ir tejiendo algunas conclusiones, como por ejemplo el hecho de que el sistema económico mundial que se estaba dando paso, necesitaba justamente de materias primas que sus fábricas requerían, como así también alimentos baratos que pudieran mantener a su población, pero asimismo de países en donde colocar sus capitales; nuestro país, con una clase terrateniente poderosa, con estrechos vínculos con el poder gobernante de ese período (que no posibilitaría el derecho de las mayorías para acceder al poder aprovechando todos los artilugios del que pudiera echar mano), sumado a la necesidad de capitales, cumplía con todos los requisitos para que a partir de aquí, nuestra economía se base en un modelo agroexportador por excelencia.

“la primera dificultad fue resuelta para los ingleses por la victoria de la burguesía portuaria librecambista sobre el interior proteccionista, este último traicionado por los ganaderos entrerriano que pactaron con Buenos Aires.

---

<sup>257</sup> Rapoport, Mario: “Historia económica, política y social de la Argentina: el modelo agroexportador, Buenos Aires, Ariel, 2007, p. 30

El obstáculo segundo, el proteccionismo de los ingleses contra la importación franca de productos alimenticios, se resolvió por el triunfo de la burguesía industrial inglesa sobre los terratenientes a los que impusieron la doctrina librecambista”<sup>258</sup>.

La centralización de las instituciones estatales nacionales afirmó en lo económico el modelo agroexportador-librecambista. Concerniente a lo político, se consolidó el régimen constitucional plasmado en una república representativa, pero que, en conexión con el régimen social predominante, se reveló como instrumento oligárquico de dominio hegemónico contra los sectores populares.

Entre 1863 y 1880, se expanden las exportaciones de lana, que superan ampliamente al tasajo y al cuero. La lana se producía en Buenos Aires y en menor medida en el Litoral, introduciendo de manera notable importantes innovaciones tecnológicas y organizativas en la producción y una mayor mano de obra que contribuía al poblamiento rural, además ocasionó un desplazamiento de la ganadería vacuna hacia el sur.

Otro de los rasgos a destacar es el acrecentamiento que se divisan en las inversiones que se comprenden entre la década que va desde 1880 a 1890, en donde aumentan casi diez veces, sobre todo en el período de Juárez Celman, la mayor parte de éstos se derivan hacia el sector de transporte (específicamente en el ferrocarril).

La afluencia de inmigrantes (italianos, españoles, franceses y en menor medida, ingleses), se incrementa en estos años; una de las razones por la cual habían decidido elegir Argentina, era por las perspectivas que ofrecía la economía en este período.

### **Contrahegemonía: los anarquistas**

A partir de la crisis de 1890, impulsadas por anarquistas y socialistas y más tarde por los sindicalistas revolucionarios y comunistas, afloran las entidades de socorro mutuo, los diarios, la literatura, las escuelas, bibliotecas, etc. Conformándose además las primeras federaciones, por oficios y por industrias; los sectores trabajadores empezaban así a organizarse.

Las colectividades extranjeras por lo general se vinculaban a las sociedades, una de las más destacadas por entonces fue la italiana *Unione e Benevolenza*.

---

<sup>258</sup> Ramos Jorge Abelardo, ob. cit. p. 42

En 1897, “La Protesta Humana” sale a la luz; es un periódico anarquista, y sus hombres y mujeres eran en su mayoría italianos y españoles. Éstos eran trabajadores de oficios simples como panaderos, carreros, choferes, entre otros.

Se opusieron al sistema liberal parlamentario y adoptaron actitudes de confrontación violenta, pregonando la destrucción del estado, su método, llamado podría decirse, de “acción directa”, se reflejaba a través de las huelgas generales y mediante la organización sindical.

Recurrían al boicot, por ejemplo, no consumir los productos de la empresa con la cual estaban en conflicto.

Asociaciones tales como socorros mutuos (que eran voluntarias) fueron un lugar en el cual los trabajadores inmigrantes participaban de manera activa. A medida que crecía y se especializaba el trabajo, con el avance tecnológico, se revelan diversos oficios, nacerán las primeras organizaciones de trabajadores, estructuradas en base a la ayuda mutua.

La clase hegemónica respondió a las huelgas y a los reclamos de los sectores populares mediante la represión violenta, no permitían que se cuestionara el régimen imperante entonces y menos aún la legislación acorde a sus intereses, se promulgará por esto “Ley de Residencia”, sancionada en 1902, que autorizaba a expulsar del país a los extranjeros (ya que eran éstos los que traían mayor conciencia de clase, sobre todo los anarquistas), posteriormente la “Ley de Defensa Social”, prohibiría el ingreso al territorio argentino a aquellos extranjeros con antecedentes políticos.

Empero, para destrabar los conflictos, el régimen conservador dicta dos leyes acordes a algunos reclamos, entre ellas la “Ley de Descanso dominical” en 1905, y la “Ley de Abolición de trabajo de mujeres y niños” en 1907, impulsada por Alfredo Palacios, además Joaquín V. González, Ministro del Interior de Roca encarga un informe acerca de las condiciones de trabajo en el interior del país a Bialek Massé, con el objetivo de tener argumentos y de esta manera crear una Ley Nacional del Trabajo, frustrada luego por la misma oposición que le hicieron las organizaciones obreras, lideradas por anarquistas que negaban la intervención del Estado en las relaciones laborales. “Pero su gran instrumento, la escuela pública, chocó en esta primera etapa con un masa de trabajadores adultos, analfabetos, casi impermeables a su mensaje. Esto dejó un ancho campo de acción para otro campo alternativo, proveniente de intelectuales contestatarios, y particularmente de los anarquistas. Ellos encontraron el lenguaje adecuado para dirigirse a una masa de trabajadora dispersa, extranjera, segregada, que para

actuar en conjunto necesitaba grandes consignas movilizadoras, como las de deshacer la sociedad y volver a rehacerla, justa y pura, sin patrones y sin Estado. La huelga general y el levantamiento espontáneo eran los instrumentos imaginados para integrar a esta masa laboral fragmentada, y para hacer más eficaz la lucha por las reivindicaciones específicas de cada uno de los gremios, que los anarquistas encauzaron eficazmente. Frente al anarquismo el Estado galvanizó su actitud represora, y la Ley de Residencia de 1902 autorizaba incluso la expulsión de los más díscolos. Es un juego de desafíos recíprocos, la agitación social, que comenzó hacia 1890, se agudizó hacia el 1900 y culminó con las grandes huelgas de 1910, momento de apogeo de la agitación de masas y del motín urbano –aunque la organización no alcanzó un desarrollo similar-, y también de la represión”<sup>259</sup>.

Puede verse entonces a modo de conclusión que el grupo que encarnaba hasta ese momento los derechos de los trabajadores eran los anarquistas sin duda alguna, pero ellos nunca podrán devenirse en hegemónicos, ya que no creen en la política, ni tampoco en formas de sistemas políticos que conlleve organizarse y estructurarse socialmente o que exista jerarquía alguna.

“Progresivamente se fue dibujando un sector de obreros más calificados, generalmente con una educación básica, decididos a afincarse en el país y en muchos casos ya argentinos. Entre ellos, y también entre otros sectores populares ya integrados a la sociedad urbana, encontraron su público los socialistas, que a diferencia de los anarquistas ofrecían con un lenguaje más racional que emotivo, una mejora gradual de la sociedad en la que las aspiraciones últimas resultarían el producto de una serie de pequeñas reformas. Éstas debían lograrse en buena medida por la vía parlamentaria, por lo que incitaban a los trabajadores a que se nacionalizaran”<sup>260</sup>.

Tampoco se establecería como una fracción contrahegemónica los socialistas, quienes pertenecían a los sectores medios urbanos, fundado en 1896 por Juan B. Justo, pregonan entre otras reivindicaciones: la distribución de los ingresos, la milicia civil (no un Ejército Nacional), la separación del estado y la Iglesia, la defensa del voto femenino, la legalización del divorcio, la jornada de 8 horas de trabajo, entre otras, como expresa José Luis Romero

---

<sup>259</sup> Romero, Luis Alberto ob cit. p.33

<sup>260</sup> Ibídem

“(…) eran partidarios de las reformas graduales, pero se desinteresaban de la lucha política, y los partidos y centraban su estrategia en la acción específicamente gremial”<sup>261</sup>.

## **Conclusiones**

Hemos visto a lo largo del desarrollo de los diversos temas que se han tratado en la presente investigación, la complejidad del desarrollo histórico dentro del cual se llevó a cabo la Implantación del Estado Argentino, no sólo dentro de los límites de territorio argentino, sino a nivel internacional, donde el modelo liberal empezaba a desarrollar todas su capacidad en cuanto a fuerza productiva se refiere; esto nos convirtió de manera muy rápida en país semicolonial en la cual debíamos proveer de materias primas al mundo.

Estas ideas foráneas se incorporaron en intelectuales muy influyentes de la época, que más temprano que tarde, terminará aceptándose como la única capaz de darle al país los recursos suficiente para ser una potencia como nación, también fue una oportunidad de hacer excelentes negocios en los principales grupos dominantes de la Argentina, quienes vieron en este sistema que tendrían un futuro asegurado.

A pesar de ello, la clase dominante en la Argentina nunca fue homogénea, sino que existían fracciones que rivalizaban en el hecho de cómo llevar a cabo la organización institucional, eso fue lo que tardó en plasmar qué clase de estado sería el que les daría mayor seguridad para mantener el poder conquistado a través de los negocios.

Son los intereses económicos (nacionales como internacionales) entonces, los que terminan por imponerse y modelar el país.

Socialistas de la mano de Juan B. Justo, no comprenderán las ideas que ellos mismo intentan pregonar, ya que la concepción de las mismas como también el hecho de pertenecer a sectores acomodados de la sociedad, les dificultará llegar a la masa de obreros menos calificados.

La contrahegemonía fue liderada por los anarquistas, quienes en su mayoría eran extranjeros (para los cuales se harán leyes que los expulsen de la Argentina); sin embargo, nunca podrán llevar a cabo un modelo de sociedad diferente al que proponía la clase dirigente,

---

<sup>261</sup> *Ibíd*em

ya que esta ideología no cree en ningún tipo de estado, ni en el poder político, como tampoco en formas de organización que conlleven algún tipo de jerarquía.

En este grupo político en donde los trabajadores reivindicaban sus derechos, luego de todas las formas de explotación que se sufrían en ese entonces; lamentablemente jamás podrán ejercer hegemonía dada la ideología del anarquismo.

Más allá de las resistencias de la clase trabajadora, el modelo de estado será liberal y sus instituciones acordes a las necesidades de los grupos económicos dominantes que surjan.

## **Bibliografía:**

- Bakunin, Mikhail, La libertad, obras escogidas, Buenos Aires, AGEBE ,2005
- Biale Massé, Juan, El estado de las clases obreras argentinas a comienzos del siglo, Córdoba, Córdoba R.A. ,1968.
- Botana, Natalio, La tradición republicana, Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1997.
- Botana, Natalio R. y Ezequiel Gallo, De la República posible a la República verdadera (1880-1910), Tomo III, Buenos Aires, Aries Historia, 1997.
- Halperin Donghi, Tulio, De la revolución de Independencia a la Confederación rosista, Buenos Aires, PAIDÓS, 1998.
- Gramsci, La política y el estado moderno, México, PREMIA EDITORA, 1990.
- Marx, Karl; Engels, Federico, La Ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas, Montevideo-Barcelona, Pueblos Unidos-Grijalbo, 1972.
- Ramos, Jorge Abelardo, Revolución y Contrarrevolución en la Argentina, Tomo I, II y III, Buenos Aires, Plus Ultra, 1973.
- Rock, David, La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916, Capital Federal, Prometeo, 2006.
- Romero, José Luis, Breve historia de la Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Romero, Luis Alberto, Breve Historia contemporánea de la Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Salas, Rubén Darío, Lenguaje, Estado y poder en el Río de La Plata, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998.
- Uliánov, Vladimir Ilich: “El imperialismo, etapa superior del capitalismo” en “Obras Escogidas” Tomo III, Buenos Aires, Editorial Cartago.

## ARTURO E. SAMPAY: EL DERECHO NATURAL Y EL ESTADO

Dra. Susana T. Ramella

### Introducción

“El gobierno debe recibir del pueblo la Constitución...ampliando o limitando las facultades... modere y haga contrapeso a la autoridad ilimitada”

Bernardo de Monteagudo, “*Gaceta de Buenos Aires*”, 20-3-1812, N° 29.

“Habrá en lo sucesivo un gobierno vigoroso por Constitución, que venza los peligros, destruya la tiranía agonizante, mande con imperio... y sostenga a pesar de los amagos del tiempo la autoridad santa de la ley”

B. de Monteagudo, Reflexiones en “*El redactor de la Asamblea*”, en ACA, t. I, p.17

A mediados del siglo XX el estado, como institución ordenadora de la relación poder, población, territorio se vio afectado por las dos guerras mundiales, la crisis económica del Wall Street, el surgimiento de nacionalismos agresivos, el comienzo, muy incipiente, de organismos internacionales con ambiciones supranacionales. Sin descuidar la efervescencia social, económica y política que derivaban en cuestiones ideológicas, en el fortalecimiento de poderes económicos con alcance internacional y con poderes políticos totalitarios.

Sobre esa enumeración de factores, no exhaustivos ni desarrollados, de modo paralelo o diferido, aparecen obras de juristas extranjeros o argentinos tituladas teorías o crisis del estado, que reafirman o cuestionan la idea del estado liberal, de derecho, esa “invención de la tradición” diría Gárriga,<sup>262</sup> que creó la nación<sup>263</sup> y separó lo público de lo privado.

---

<sup>262</sup> CARLOS GARRIGA, *Orden jurídico y poder político en el antiguo régimen*, en ISTAR, cide.edu/archivos/num\_16/dossier, p.2

<sup>263</sup> La idea de nación creada, en especial en la Revolución Francesa es analizada por numerosos autores de los que he hecho uso en mi obra *Una Argentina racista. Historia de las ideas acerca de su pueblo y su población*, Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.Cuyo, 2002, ps. 341 y ss, entre ellos y para Europa ALAIN TOURAINE, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes (Discusión pendiente: El destino del hombre*

De entre toda esa complejidad de abordajes y autores que se han ocupado de este problema, he considerado importante circunscribirlo a la idea de Arturo Enrique Sampay, en su obra *Introducción a la teoría del estado*. Primero, porque es un representante destacado, tal vez el más destacado, de los juristas que actuaron durante el primer gobierno peronista; segundo, porque interesa confrontarlo con la idea de estado que adopta el peronismo y con la historiografía que lo aplaude o denosta y que tangencialmente he analizado en otros artículos<sup>264</sup>; tercero, porque interesa conocer cuánto del estado heredado pone en tela de juicio Sampay y cuánto de él conserva; cuarto, centrarlo en el análisis crítico que hacen las nuevas perspectivas jushistoriográficas<sup>265</sup> refiriéndose a la estatalización del derecho en el estado contemporáneo diferente del Antiguo Régimen, en qué medida se agudiza esa tendencia y se ignoran otras fuentes y entes creadores de derecho. Mi objetivo, por lo tanto es desentrañar las formas en que el poder del estado impera sobre el derecho en el pensamiento de Sampay dadas las críticas que se le hicieron en lo referido a su adscripción al pensamiento de Carl

---

*en la Aldea Global*), Bs.As., Fondo de Cultura Económica, 1996, p.168 y en Argentina, ABELARDO LEVAGGI, “La recepción del sistema jurídico castellano por los sistemas indígenas en Hispanoamérica”, en Academia Puertorriqueña de Historia “BAPH”, Vol. XIII, N° 43, 1991, p.187. Sin descuidar la posición de CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, Mécio, Fondo de Cultura Económica, 1948, ps.21 -28 y 890, si bien no utiliza el término de creación o construcción ubica la noción nación en su relación con el Estado en la Revolución Francesa, aunque, a diferencia, de los anteriores, no se cuestiona si había otros pueblos o naciones dentro de ese Estado, sino considera que fue la respuesta de la Revolución a las pretensiones de Luis XIV de reducir el Estado entero a su persona

<sup>264</sup> Los trabajos aludidos son: “El peronismo como movimiento, apartado del Undécimo Congreso de Historia Nacional y Regional de la Academia Nacional de la Historia, 2001; “Cartas de la resistencia. La otra historia”, apartado del XII Congreso de Historia Nacional y Regional de la Academia Nacional de la Historia, 2003; “Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la constitución de 1949”, En Revista de Historia del Derecho, del Instituto de Historia del Derecho, N° 32. Bs.As., 2004. “Aportes del nacionalismo al discurso peronista”, en “Cuadernos de Historia”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Historia del Derecho y de las ideas políticas Roberto I. Peña, N° 15, 2005. “Tres visiones del peronismo: testimonios, comprensión e intenciones en los años 1969-72”, “Res Gesta”, de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales del Rosario, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica Argentina N° 43, 2005; “Propiedad en función social en la constitución de 1949. Una “mentalidad” del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época”, Revista de Historia del Derecho, Número: 35, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho Buenos Aires, 2007, 156 a 212

<sup>265</sup> Entre los historiadores del derecho que hacen la crítica a la estatalización del derecho como el único hacedor del mismo están: CARLOS GARRIGA, cit.; BARTOLOMÉ CLAVERO, Institución política y derecho. Acerca del concepto historiográfico de “Estado Moderno”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 19, Enero-Febrero 1981; BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *Crítica de la Razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Por un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*, Vol. I, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000.

Schmitt, supuestamente ideólogo del totalitarismo alemán<sup>266</sup> y si fue o no asimilado por el gobierno peronista y la Constitución de 1949.

### **Formación y producción intelectual de Sampay sobre el estado**

Sampay nació en 1911, en Concordia, Entre Ríos. En su primera fase educativa que la realizó en el Colegio Secundario de Concepción del Uruguay, tuvo como mentor, entre otros, a su tío abuelo el sacerdote Carlos Sampay que influyó profundamente en la formación de su pensamiento filosófico y político. Entre otras cosas, lo inició en el conocimiento de la Suma Teológica de Santo Tomás de Aquino, autor que dejará su impronta en todos sus escritos y actuación política.<sup>267</sup>

Comienza sus estudios de derecho en 1930, en la Facultad de Ciencias Jurídicas de La Plata, un momento de ebullición intelectual y de grandes cambios políticos que lo enfrentan a un mundo jurídico con aires de renovación<sup>268</sup>. Juntamente con un viaje a Europa al finalizar su carrera que lo pone en contacto con el pensamiento de Hermann Heller a través de su discípulo Dietrich Schindler que lo aparta del positivismo jurídico y lo introduce en las relaciones entre el orden constitucional y la realidad social con su sustrato sociológico y se va gestando su “realismo” gnoseológico. Abona su idea del derecho natural en los cursos de Louis Le Fur en París y las disertaciones de Jacques Maritain. Con Monseñor Olgiati en Milán, se introduce en la filosofía del derecho.

Ese aprendizaje que le amplió notablemente sus conocimientos le preparan el camino para su producción intelectual especialmente en sus trabajos sobre el estado. Desde su obra “*La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués*”, publicada en 1942 que fuera precedida

---

<sup>266</sup> “Nada hay en sus ideas –decía la revista “Nueva Era”, N° 9, diciembre de 1949, órgano oficial del Partido Comunista sobre la Constitución de 1949 y Sampay- que no haya bebido en las aguas fangosas de la ideología del nazismo y del falangismo (...) Ha tomado como maestros a Carl Schmitt y a Donoso Cortés”. Años después, Sampay escribe: *Carl Schmitt y la crisis de la ciencia jurídica*, Bs.As., Abeledo Perrot, 1965, que es una reedición del artículo escrito en 1954 y publicado en la Facultad de Derecho de La Paz, Bolivia. En él expresamente aclara que “si este trabajo hubiera sido más conocido, algunos juristas del Río de la Plata no habrían cometido el error de identificar la concepción política y jurídica de Carl Schmitt con el sistema de ideas del que soy adepto”

<sup>267</sup> Los datos sobre la formación de Sampay en la obra de ALBERTO GONZÁLEZ ARZAC, *Sampay y la constitución del futuro*, Bs.As., Peña Lillo Ed., 1982.

<sup>268</sup> Sobre estas corrientes de renovación en las universidades argentinas, por la influencia del normativismo lógico de Kelsen o la corriente neotomista, Conf. VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas argentinas*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, Bs.As., Ed. Perrot, 1977.

por varios artículos referidos a la crítica del estado liberal, hasta su libro “*Introducción a la teoría del Estado*” publicado en 1951<sup>269</sup>, también anticipado en otros tantos artículos relativos a la teoría realista, a la ontología, a la idea del estado en Dilthey o a la necesidad de exponer una teoría del estado, fue abonando la obra más filosófica referida al estado que es la que nos interesa, como compendio de la primera obra y los artículos que la precedieron o le siguieron<sup>270</sup>.

En ese lapso de tiempo se había incorporado a la militancia política. Dejó el radicalismo de su juventud y se incorporó al peronismo, primero como asesor de gobierno en la intervención de Bramuglia en la Provincia de Buenos Aires (1945), después fiscal de estado en la misma provincia y convencional y miembro informante de la Convención Nacional Constituyente de 1949. Así, unió sus reflexiones especulativas y filosóficas sobre el estado con la acción en el poder del estado.

### **Teorías del Estado en búsqueda de la verdad científica**

El libro de Sampay, objeto de este trabajo, se inscribe en la jusfilosofía y gnoseología, es un eximio tratado de una gran profundidad y complejidad. En la introducción expresamente deja señalado que su objetivo es mostrar las posiciones antitéticas entre las teorías idealistas y realistas del estado, para suplantarlo por las segundas, dado en aquellas su “arbitraria limitación de las gnoseologías en que se asientan”<sup>271</sup>, limitación producto de su *agnosticismo* lo cual produce la imposibilidad de conocer la realidad que da existencia al estado y sólo se pueda mostrar y exponer teorías inspiradas en la propia subjetividad, es decir en el voluntarismo que piensa que crea al estado. Mientras que él, ubicado en la teoría realista aristotélico - tomista, se introduce en la enseñanza preparatoria o propedéutica, de una gnoseología realista para aprehender la ontología del ser del Estado, en “un orden ordenado en sí”<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> ARTURO ENRIQUE SAMPAY, *Introducción a la Teoría del Estado*, Bs.As., Ed. Politeia, 1951.

<sup>270</sup> Los artículos son los siguientes: “Noción del Estado de Derecho” (La ley, 1939, t. 14); “El Estado nacional-socialista alemán” (La Ley, 1940, tomo 18); “Fundamentos gnoseológicos de una teoría realista del Estado” (Revista de la Universidad de Buenos Aires., 3º época, Año II, N° 2, Bs.As., 1944) “Ontología del Estado” (Ortodoxia, N° 8, Bs.As., 1944); “La comprensión del Estado en Dilthey” (Sapientia, N° 2, Bs.As., La Plata, 1946); “La necesidad de la teoría del Estado (Revista de la Universidad de Bs.As., 3º época, año IV, N° 2, Bs.As., 1946)

<sup>271</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción...* cit., p.13.

<sup>272</sup> Ídem, p. 14.

Esta es la razón de la división de la obra en dos partes: En la primera, es una historia crítica de las teorías idealistas del estado propias del conocimiento moderno, dice, a las que considera en crisis. Distingue las principales teorías por su “desrealización del estado” y por el método jurídico que aplican, en los casos de Jellinek, Max Weber, Dilthey, Duguit, Kelsen, Carré de Malberg. O el intento fenomenológico por captar la realidad del estado en Husserl, Max Scheler, Hermann Heller. A éste último lo considera el más grande exponente de esta posición igual que su discípulo Gerhardt Leibholtz, pero que en su afán de buscar la teoría realista también ellos caen en la posición idealista que pretendieran superar tratando de “recuperar el objeto real de la teoría del Estado”, por sus vinculaciones con la gnoseología de Dilthey y de Hegel, que lo condujeron al “condicionamiento voluntarista del conocimiento político, con lo que, desde los primeros pasos, quedó frustrado su designio realista.”<sup>273</sup> Para rematar esta primera parte en la crítica al agnosticismo especulativo del marxismo como lo titula.

Se debe destacar que de cada una de esas ideas referidas al estado por el idealismo, le apunta algunos aspectos que considera positivos, y que, con estas advertencias, luego incorporará a su teoría *realista*. Por ejemplo a Jellinek que divide el conocimiento y las disciplinas para entender el estado en lo jurídico y sociológico.

Estrictamente, más que una historia de las teorías del estado, es una historia de las teorías del conocimiento, cuyo objeto a conocer lo centra en el estado. Esa es la pregunta que se hace para hacer las críticas enumeradas más arriba en qué magnitud el hombre puede conocer la realidad o no. Y como todos los que se abocan a este tema indaga cuál de las disciplinas, si la política, la sociología, el derecho, la historia es la más apropiada para llegar al verdadero conocimiento del Estado. En esto Sampay, aunque sea crítico de la gnoseología de la modernidad, no se aparta mayormente de la creencia de compartimentos estancos de las distintas disciplinas en que se dividió el conocimiento humano y de las certidumbres propias de esa gnoseología, sin pensar mayormente, en la unidad de dicho conocimiento, ni estrictamente las interconexiones que tiene y que dificulta elegir solamente una disciplina como la apropiada para conocer al estado. Lo mismo puede decirse de la incertidumbre que hoy se plantean las nuevas tendencias epistemológicas (Ricoeur, Gadamer, Prigogine). Para él la teoría del estado es un conocimiento sistemático, fuera de toda valoración, y ofrece “el

---

<sup>273</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción... cit.*, p.194

conocimiento ejercido de esa realidad política para que, en un momento ulterior, se la valore mediante los principios normativos de la Ciencia Política.”<sup>274</sup> Es decir, el conocimiento científico para él, se logra desde la teoría del estado como disciplina científica, auxiliada por la Ciencia Política, la sociología o teoría de la sociedad, que sintetiza así: “*En suma, la materia de estudio de la teoría del Estado o sociología Política es el Estado, como autoorganización política de toda la sociedad, incluidas las sociedades imperfectas, aunque naturales, que la componen, y los sectores sociales contrapuestos que luchan dentro de ella por la posesión del gobierno, así como sus reales relaciones, en materia religiosa y política, con otras comunidades perfectas, como lo son, respectivamente, la Iglesia y la comunidad internacional de los demás Estados*”<sup>275</sup>

Distingue con Platón la *episteme* de la *doxa*, como conocimientos distintos y separados, pero con Aristóteles los aúna entendiéndolos que con la primera o filosofía se aprehende la esencia del ser y con la segunda se aprehende el ser material individual, contingente<sup>276</sup>. Esto último, el conocimiento de la realidad existencial del Estado, “*es un conocimiento de opinión casi especulativo porque describe lo que esa realidad es, dejando momentáneamente en suspenso cualquier valoración a su respecto, pues sólo en un tramo ulterior entran en función los juicios normativos y valorativos que se desprenden de la Ciencia Política*” y del Derecho Político, como “*zona de actividad política normada*”, en fin las normas jurídicas. No seguiremos con este aspecto para detenernos precisamente en la idea de esa realidad normada, ese derecho para preguntarnos qué lugar le da Sampay al derecho dentro del estado. Aquí cabe destacar que esa posición gnoseológica de Sampay, concibe la posibilidad de un conocimiento universal, conocible mediante el raciocinio humano que logra captar las esencias aplicables en todo tiempo y lugar. O como diría Garriga, concibe como naturales sus propias categorías ideológicas<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> Ídem, p.372 y ss

<sup>275</sup> Ídem, p.375

<sup>276</sup> PAUL RICOEUR, *El conflicto de las interpretaciones. Ensayos de hermenéutica*, Bs.As., Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 210. La diferencia la plantea bien este autor en su crítica al *cogito ergo sum* de Descartes, y los griegos en los que abreva Sampay. Para un Aristóteles fuente de Sampay, “el hombre es quien es contemplado por el ente, incluido, contenido, de ese modo, llevado a lo abierto del ente”, mientras que para el humanismo la “interpretación filosófica del hombre que explica y valora al ente en su totalidad es a partir del hombre y para el hombre”, de lo cual se desprende la relación sujeto-objeto, como separado uno de otro, y unido en el caso griego.

<sup>277</sup> CARLOS GARRIGA, *Orden jurídico...* cit., p. 2.

## La teoría “realista “del Estado

En la segunda parte del libro la dedica a desarrollar su teoría “realista” del estado. Inmerso en el pensamiento aristotélico comienza a desarrollar las causas del ser estatal, considerado filosóficamente en sí mismo. Primero, la causa eficiente que según él puede ser remota o próxima. La remota es su misma esencia, la próxima es en el aquí y en el ahora. Para él Dios es la causa remota, por ser el autor de la naturaleza social del hombre, por el amor a sus semejantes, porque habla y se comunica con otros, por la inhabilidad de la familia para sustentarse sola.<sup>278</sup>

Si para Hobbes, Locke, Rousseau, el Estado surge de un pacto o contrato, que Sampay lo remonta al Cardenal Nicolás de Cusa, precursor del Renacimiento, para él no, porque entiende que si sólo es el acuerdo, pierde el fin que es Dios y el hombre puede calificar de justos o injustos los fines del Estado, con lo cual está larvada la concepción totalitaria en que remató ello.<sup>279</sup>

Esto lo lleva a introducirse en la causa eficiente próxima cuyo núcleo está en la naturaleza asociativa del hombre que no lo entiende como pacto, sino en un “*concreto coexistir estable, en un contacto vital que hacen nacer variadas circunstancias históricas, para la realización de un fin perfectivo de los agentes.*”<sup>280</sup> Esta idea lo conduce a distinguir las leyes naturales que derivará en el derecho natural del hombre, de las leyes naturales del sociologismo positivista que, según Sampay no son naturales porque parten de una decisión del hombre al pactar y eso lo aparta de la necesidad absoluta para ser llamado natural, como sería, ejemplifica, el fuego. Este ejemplo es el que a nuestro juicio ubica su pensamiento en una bisagra entre el jusnaturalismo de origen cristiano y el racionalista, por esa relación que hace con las leyes de la física clásica, modelo del cuál él, aunque lo pretenda, no puede desprenderse totalmente, cuestión que se reitera cuando se refiere a la influencia del territorio en la cultura de los pueblos, como se verá en su referencia a la causa material.<sup>281</sup>

La causa material la trata al desarrollar los tres elementos clásicos que componen el estado: territorio, población o *multitud humana*, como dice, y poder. Al territorio lo analiza en tres dimensiones: los datos cósmicos, “que influyen, a su modo, sobre el obrar humano en

---

<sup>278</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción...* cit., p.402

<sup>279</sup> Ídem, p.404

<sup>280</sup> Ídem, p.405

<sup>281</sup> Ibídem

el desarrollo histórico y en la conformación jurídico política del Estado concreto”<sup>282</sup>. Para considerar esto, se funda en Aristóteles, Santo Tomás, Bodin, Montesquieu. Critica las teorías idealistas del estado que “*des-realizó su objeto de conocimiento y, por lo mismo se desentendió, no sólo del territorio como causa material del estado sino también de la conexión que existe entre el sistema de datos geográficos, climáticos, etc., que en él se sustenta, y la organización jurídico-política del Estado y su concreción política, la llamada geopolítica cae en la sobreestimación de este factor al extremo de reputarlo como el único agente del Estado*”. Por lo tanto adhiere a la influencia geográfica, espacial, sobre el hombre y la sociedad, ponderando esta misma posición en Heller.<sup>283</sup> Aunque claro está que cabe preguntarse, si es real esta influencia geográfica cómo se explica que América Latina, Argentina hayan copiado la estructura estatal de Europa, incluso la Constitución de 1949 antecedida por todas las constituciones europeas y latinoamericanas del período de entreguerras y postguerra, que adhirieron al constitucionalismo social. Contestando esta hipotética pregunta que le realizo, considera que los estados que pertenecen a un mismo círculo cultural, tal serían los occidentales, no se “dan en la historia como un devenir uniforme y sincrónico, sino cada Estado, cada concreta unidad de orden, se aparece con caracteres propios”<sup>284</sup> Pero, en definitiva, enmarcados en un proceso si no idéntico sí parecido, no se explicaría la idea de derecho natural en que él funda al estado.

Finalmente explica que el territorio no es exclusivamente un “*ámbito espacial de validez de un ordenamiento jurídico particular, como legítimamente puede encarárselo desde el ángulo de la dogmática jurídica, sino un elemento constitutivo, pre-jurídico, del Estado, base material de la existencia del Estado en cuanto entidad política que posee autarkía, pero que fundamenta el concepto formalmente jurídico del ámbito espacial de validez del ordenamiento jurídico del Estado, el cual no excluye aquella significación primaria de territorio, sino que se apoya en ella...*”<sup>285</sup>

Esa validez del ordenamiento jurídico encerrada exclusivamente en el estado nacional, propio de su ideario nacionalista, para el momento en que lo escribe no condice con la emergencia de una realidad supranacional, ni con el ordenamiento jurídico internacional que

---

<sup>282</sup> Ídem ,p.406

<sup>283</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción...*cit., p. 447.

<sup>284</sup> Ídem, p. 360.

<sup>285</sup> Ídem, p.447.

ya estaba presente con validez en el ámbito nacional. Tampoco se puede decir que le otorga al estado una soberanía absoluta en el orden teológico filosófico, porque entiende que el linde de la misma es Dios, “que regla sus relaciones con la comunidad internacional como con sus partes integrantes, es decir, con las personas humanas”<sup>286</sup>, en tanto el estado parte de esa comunidad internacional, en relación a la universalidad humana, está limitado en su soberanía por el derecho de gentes, en esto se inspira en los filósofos escolásticos. Pero cabe apuntar que la crítica que hace al positivismo jurídico interpretándolo como que el único derecho emana del estado, no condice exactamente, al menos con el pensamiento de Kelsen. Si bien este autor no desarrolla en la *Teoría pura del derecho* ni en su *Teoría del Estado*, la idea de límites a la soberanía estatal y a ese derecho estatalista, solamente lo deja planteado para expandir su pensamiento en *Derecho y Paz en las relaciones internacionales*, propiciando un orden jurídico mundial con validez en el interior de los estados<sup>287</sup>. Cuestión que Sampay no se plantea en su teoría “realista”.

La otra vertiente de la causa material, la población, aunque Sampay no es muy claro, en el afán de sustraerse del pacto o contrato social, estrictamente la transforma en causa formal, porque al definir “*el orden o unión que establecen los agentes, de donde emanan como propios, la autoridad y el ordenamiento jurídico-positivo; vale decir la pluralidad de hombres radicados en un territorio constituyen la materia del Estado y la unión u orden que estatuyen esos hombres, es su forma*”.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Ídem, p.401.

<sup>287</sup> HANS KELSEN, *Derecho y Paz en las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, (Primera edición en inglés 1942) , en él expresa: “... si se supone que el Derecho internacional tiene que ser un sistema de normas obligantes que regulen la conducta mutua de los Estados, es decir, de los individuos que representan a éstos, entonces el Estado no puede ser concebido como soberano: y la soberanía no puede ser un elemento esencial en la relación de superioridad e inferioridad (...) existe la misma relación de superioridad e inferioridad tanto en el Derecho internacional como en el nacional, así como el Derecho nacional los individuos están sujetos a un orden, a una autoridad que regula el comportamiento mutuo, así también lo están los Estados en el derecho internacional; y la autoridad a que están sujetos los Estados en el derecho internacional es, en realidad, soberana”. Explicando que sobre ese orden internacional no hay un orden normativo aún más alto. Esto último es lo que le critica PABLO A. RAMELLA, que si bien adhiere a su posición monista respecto de la validez del derecho internacional sobre el territorio de los estados, no comparte que el derecho internacional público no tengo un superior jerárquico. Él, al igual que Sampay, considera que ese orden tiene como superior a Dios y en la tierra la Iglesia, así dice: “estando los principios jurídicos vinculados estrechamente a la moral, podría aquella aplicando su doctrina imperecedera, fijar las normas de la comunidad mundial organizada en federación” (*La internacional católica. Las normas del Derecho Internacional Público en el Derecho Constitucional*, 1ª. Ed. San Juan, 1938, p. 73)

<sup>288</sup> Ídem, p.407. En otro trabajo, *Una Argentina racista...*cit, p.28, distingo utilizando las causas de Aristóteles la causa material, que sería la población de la causa formal que vendría a ser el pueblo, más que el orden que se da el pueblo, diría Heller que población es “un cuerpo físico”, mientras que pueblo es “un cuerpo espiritual”, HERMANN HELLER, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 181.

El orden es lo que hace que esa multitud humana, se convierta en causa del estado, como expresamente lo dice para considerar el tema del poder del estado “*Siendo el orden la causa formal que convierte en estado un conglomerado humano, se infiere que también el poder político es necesario, porque sin una potestad dominativa, sin un centro de acción que dirige unitariamente el devenir de la comunidad y hacia su fin, que declare y fije la certeza de los preceptos imperativos, legítimos y tendientes a la unidad común, que ejerza la facultad compulsiva para la aplicación y efectividad de esas normas de comportamiento, no puede subsistir la unidad de orden del Estado.*”<sup>289</sup> Entendiendo que si no ocurriera eso se caería en la anarquía.

Sampay enfatiza que toda autoridad viene de Dios, pero considera que para adquirir existencia el poder político requiere un sujeto concreto, persona física o moral, y el ordenamiento básico del Estado debe prescribir una forma de gobierno.<sup>290</sup> Sobre las formas de gobierno escribe una larga nota en la que expone las diferentes tipificaciones según sea el teórico del estado que trate, pero considera que ese análisis corresponde al derecho político y a la sociología política, pero no a la filosofía política en la cual él se ubica. No obstante en esa nota reseña, desde Aritóteles, pasando por Maquiavelo, Schmitt, Mosca, Pareto, incluso Ernesto Palacio, etc., las diferentes categorías y tipificaciones de las formas de gobierno. De todo ello interesa resaltar dos cuestiones: su fundamento en Carl Schmitt como el que destaca “certeramente” que en el ordenamiento jurídico el ejercicio del poder político elige un órgano de la vida jurídica del estado para hacerlo supremo, esto es, soberano, con la idea de distinguir la soberanía del estado de la soberanía dentro del estado o sea el órgano que, dentro del estado es supremo. No aclara cuál de esos órganos es el soberano pero se puede suponer que es el ejecutivo. Como así también, su crítica a Kelsen por su relativismo y agnosticismo por cuanto Kelsen no creía en valores absolutos existentes con independencia del conocimiento humano y en la capacidad de la inteligencia para aprehenderlos para concebir una forma de gobierno pura. Mientras él, si bien entiende que la mejor forma de gobierno es una cuestión práctica y *prudencial*, adecuada a la situación histórica concreta, considera que sí admite fórmulas básicas ideales a las que se debe tender.<sup>291</sup> En esta cuestión se podría preguntar también si no es una postura también idealista y no realista la que sugiere.

---

<sup>289</sup> *Ibíd.*

<sup>290</sup> *Ídem*, p.409

<sup>291</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción...* cit.,p.410-412

## **El derecho natural constituye el orden jurídico del Estado**

Ese orden jurídico que in-forma al estado está dado por Dios con los derechos naturales del hombre y, por lo tanto, preexiste al estado, no emana de él, como el derecho positivo entiende. En esta última parte, con el afán de no inmiscuirse en lo que él rechaza cuál es la epistemología idealista, asumiendo la realista es en el momento en que toda sus disquisiciones filosóficas entre lo absoluto, la verdad, universal y la realidad, entra a mi juicio en una cierta colisión. Entendiendo sólo como Absoluto a Dios, las leyes o derechos naturales y la capacidad del hombre de aprehenderlas, llega a la idea de orden, ordenamiento de esa “multitud ciudadana”, y es acá cuando con más precisión se va a referir a la relación Estado - Derecho, a través de la constitución. La cual sintetiza así: “La constitución natural, sustancial u ontológica, instituida por Dios para la comunidad política”.<sup>292</sup>

En esto cabe preguntarse cual es la diferencia que separa su pensamiento del racionalismo y positivismo, éste internaliza los derechos naturales a través de la razón, y considera también que el Estado no los crea sino los reconoce solamente, por ello pacta para que el poder del Estado los mantenga incólumes, mientras que en Sampay la inteligencia del hombre puede conocer los designios de Dios al establecer los derechos naturales del hombre. En verdad la diferencia es Dios nada más y nada menos, pero a los fines del estado y del ordenamiento jurídico que lo construye y a su vez le da poder para regular las relaciones sociales, ambas posiciones intentan separar el derecho del estado, pero, a mi juicio caen en la estatalización del derecho. Claro está que filosóficamente no lo entienden así, pero pragmáticamente sí, porque en definitiva se formaliza en un texto constitucional por más que como pasamos a ver ese texto según Sampay no es más que la adaptación de una situación natural preexistente al Estado.

La constitución es para Sampay, fundado en su interpretación de Aristóteles<sup>293</sup>, una “descripción del orden”, *“sólo una adaptación del orden natural, o sea del orden que causa el*

---

<sup>292</sup> Ídem, p.413

<sup>293</sup> En un análisis jurídico hermenéutico, como hace HANS GEORGE GADAMER,... cit., p.390, a Aristóteles no se lo puede identificar apropiadamente con el jusnaturalismo de épocas posteriores. “En el derecho positivo –dice- él no reconoce el derecho verdadero en sí mismo sino que, en la llamada ponderación de la equidad, ve una tarea complementaria del derecho (...) Él tiene en cuenta no simplemente la inalterabilidad del derecho natural y la alternabilidad del derecho positivo (...) reconoce la idea de un derecho inalterable, pero la limita expresamente a los dioses y declara que entre los hombres no sólo es alterable el derecho positivo sino también el natural.”

*fin natural para el que se instituye el Estado, a circunstancias históricas y étnico-espaciales, el ordenamiento jurídico básico, modernamente llamado Constitución, debe supeditarse a ese orden.”*<sup>294</sup> Orden nacido de la historia y el que coordina los tres elementos del estado, o como expresa textualmente los “*factores extrínsecos procedentes de las características propias de la población y del territorio, preceptúa la manera de distribuir el poder del Estado y el procedimiento instrumental para la determinación de los sujetos de este poder... o sea le imprime una existencia cualificada.*”<sup>295</sup>

Consecuente con ello se detiene en el poder constituyente originario y en el derivado,”en su origen y en sus transformaciones revolucionarias”<sup>296</sup>, en su origen lo considera un poder congénito de la sociedad, no absolutamente incondicionado dado que debe responder al derecho natural ordenado por Dios.

De modo tal que en esa relación estado – derecho, pone distancia del positivismo jurídico de Kelsen<sup>297</sup>, sobre todo. Porque si el poder constituyente no es más que la imposición del derecho natural sobre la constitución jurídico positiva, como dice, no podría hablarse en Sampay de una idea estatalista del derecho, como derecho creado por el estado, sino un derecho positivo derivado del derecho natural y, por ende, no creado por el estado.<sup>298</sup> Pero tampoco podría pensarse del jusnaturalismo racionalista, como dijimos. Desde su concepción crítica a la filosofía política idealista, por su voluntarismo y sus aporías en la relación estado – derecho, por pretender estatalizar el derecho, lo cual considera que es una invención del estado, proyectado subjetivamente por la ciudadanía, que finalmente acaba negándolo como “institución real y natural”, en tanto, “la creación del derecho positivo por parte del Estado deja de ser una aplicación de principios objetivos que emergen de aquel fin

---

<sup>294</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción...* cit., p.412

<sup>295</sup> Ídem, p.412-413

<sup>296</sup> Ídem, p.413

<sup>297</sup> Efectivamente HANS KELSEN, *Compendio de Teoría General del Estado*, Estudio preliminar de Luís Recaséns Siches, Barcelona, Ed.Bosch, 1934, ps.164 ss., con una lógica kantiana impecable, está en las antípodas de Sampay, al señalar la relatividad del reconocimiento constitucional de los derechos de la libertad individual, como garantía constitucional, como forma de limitar al estado, cuando el mismo estado, u hombres que ejercen funciones en los órganos del mismo, intentan con ese catálogo de derechos limitarse a sí mismos. Por ello dice: “Fuera del orden jurídico estatal (...) no puede haber ningún “derecho”. Afirmar lo contrario sería salirse de la pura Teoría jurídica para entrar en el Derecho natural. Por eso nadie tiene un derecho subjetivo positivo de libertad frente al Estado (...) equiparándolo indebidamente a la pretensión o derecho a colaborar en la actividad del Estado.”

<sup>298</sup> A.E.SAMPAY, *Introducción...* cit., p.414

natural, para convertirse en una arbitraria producción del mismo Estado.”<sup>299</sup> Es decir, para él la diferencia entre su posición y la del positivismo es que él parte de valores absolutos y los otros no. Claro que si son esos valores absolutos, preexistentes al estado, cómo se justifican las reformulaciones constitucionales y que él plantea en la Convención Constituyente de 1949, que el devenir histórico fue planteando. Porque en esto está involucrada la idea de tiempo y de espacio que lo absoluto le da una fijeza que difícilmente la historia del derecho, especialmente, pueda sostener.

Así sobre esa base dice: que “el poder congénito de la comunidad política ...es el ejercicio de un derecho natural que le compete y en su calidad de tal se anima en el orden querido por el Creador de la naturaleza” que crea al hombre como un ser político, entendiendo al Estado como una institución natural con un fin y leyes que a él conducen, de donde deduce *“lo que resulta que las normas en las que finca la razón de ser y sobre las que se apoya el ejercicio del poder constituyente de la multitud ciudadana, deriva de la Constitución natural, sustancial y ontológica, instituida por Dios para la comunidad política. En consecuencia el poder constituyente es una facultad aneja a la comunidad política soberana, es un derecho natural fundamental y, por ello, su ejercicio para la creación de la Constitución jurídico-positiva del Estado debe hacerse efectivo dentro del orden o Constitución natural”*.<sup>300</sup>

Desde esa reflexión él está convencido de que el estado no crea el derecho, ¿pero es así? Indudablemente los derechos del hombre no necesitan ni siquiera el reconocimiento del estado para poseerlos, pero eso es una utopía en los hechos concretos, precisamente en la realidad política, porque ese derecho natural preestatal que estrictamente constituye y obliga al estado y a los órganos y hombres que conducen el estado, se parece mucho a ese pacto que él considera voluntarista y subjetivo. Y si fuera así, cómo se explica el afán de reformar la constitución en 1949.

### **¿El derecho natural constituyó el estado social de bienestar?**

Si ahora dejamos la filosofía, la gnoseología y nos introducimos a la concreta plasmación de las ideas de Sampay en la Constitución de 1949, veremos que esa teoría realista está condicionada, construida no sólo por el derecho natural, sino por argumentos

---

<sup>299</sup> Ídem, p.415

<sup>300</sup> Ídem , p.413

sociológicos e históricos. Cotejemos las palabras de Sampay como miembro informante en la Convención de 1949, con lo que expresó en el libro que analizamos.

En la convención desde su macrovisión indudablemente expone lo que después teoriza en su libro. Por ello se refiere a “la nueva concepción del Estado”, recalca “los fines del estado” cuestión tan cara a su pensamiento cual es Dios y el “bien común” que lleva a “la perfección y la felicidad del hombre que vive en sociedad”, para lograr una vida con dignidad. Y todo ello, *“requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura, están dados por la primacía de la persona humana y de su destino, como Perón tantas veces lo proclamara diciendo: El estado es para el hombre y no el hombre para el Estado”*<sup>301</sup>

Dice ello para justificar una mayor intervención estatal y criticar al estado neutro del liberalismo en materia económica, laboral, social, pero con una “administración reglamentaria y controladora (...) que es intervención a favor del poderoso...”<sup>302</sup>

“La realidad histórica enseña que el postulado de la no intervención del Estado en materia económica, incluyendo la prestación de trabajo, es contradictorio en sí mismo... la no intervención implica la intervención a favor del más fuerte...”<sup>303</sup>

El Estado debía abandonar esa “neutralidad liberal”, argumentado que toda interacción humana es objeto de la política por ende objeto y función de la regulación estatal *“pues los hombres están subordinados al Estado, para que de esta manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común. Se explica, entonces que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad.”*

*“El grado de la intervención estatal se mide por las contingencias históricas, pues toda la legislación intervencionista que la reforma autoriza tiende a compensar la inferioridad contractual...”*<sup>304</sup>

En este largo párrafo vemos una cierta contradicción por cuanto si el derecho natural preexiste al estado, como el hombre y el territorio, esa función reguladora del estado nos está

---

<sup>301</sup> ARTURO ENRIQUE SAMPAY, “Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución en el Debate en general”, en *Las constituciones de la Argentina (1810/1972), Recopilación notas y estudio preliminar de A.E. Sampay*, Bs.As., EUDEBA, 1975, p.493.

<sup>302</sup> Ídem, p.490

<sup>303</sup> Ídem, p.488.

<sup>304</sup> Ídem, p.493.

indicando que si bien él entiende que el derecho no emana del estado sino es producto de la naturaleza del hombre que el estado no impone, sino un orden preexistente, cómo es que ahora “los hombres estén subordinados al Estado”, porque por más excelentes fines que se proponga, como el bien común, indudablemente cae en la estatalización del derecho con esto último y también en un estado que, aunque no es la intensión de Sampay, se convierte o se puede convertir en un estado todopoderoso. Si bien esto último él lo considera una “regresión anticristiana” y una “estatolatría”, realmente él está ampliando los atributos del poder del estado.

En esta posición de Sampay, como él mismo expresa al decir que la intervención surge de las contingencia históricas, es indudable que se presenta como político y no como jusfilósofo, acá desarrolla lo que él en el libro denomina la visión prudencial, ya no teórica y, por ende contingente, es decir histórica. En verdad, acá muestra todas las influencias histórico políticas que desde 1930 venían emergiendo en Argentina. No sólo por sus vinculaciones con los sectores nacionalistas y católicos, esa mayor estatalización de la sociedad estaba reclamada por todos los sectores y posiciones políticas, no solamente el peronismo y precisamente como lo he dicho en otro trabajo<sup>305</sup> lo que las distingue son los fines por los cuales debía acrecentarse la mayor intervención. estatal. Para Sampay la mayor ingerencia del estado en los asuntos económicos está totalmente relacionada con los fines, el “espíritu”, la parte dogmática de la constitución que auspicia en la reforma, en primer lugar la familia que es la forma que él ve como la adaptación al orden natural, en íntima relación con los derechos naturales. No me detendré en todos los fines, sobre ellos y su escala jerárquica ha trabajado Fernando Segovia<sup>306</sup>, me interesa señalar que Sampay imprime su pensamiento católico sobre la familia como base fundamental y natural de la sociedad, pero que las otras posiciones políticas también les interesa legislar sobre la familia claro que muchos desde posiciones eugenésicas<sup>307</sup>, incluso por parte de sectores liberales. Como así también esa idea de persona del cristianismo lo separa de las posiciones eugénicas, más aún esto es lo que van a rechazar

---

<sup>305</sup> SUSANA T. RAMELLA, *Aportes del nacionalismo...*cit.,p.206.

<sup>306</sup> JUAN FERNANDO SEGOVIA, “Peronismo, estado y reforma constitucional. Ernesto Palacio, Pablo Ramella y Arturo Sampay”, en *Revista de Historia del Derecho*, Bs.As., Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, N° 32, 2004, ps. 347-441.

<sup>307</sup> Sobre los distintos actores sociales y políticos que auspician estas medidas eugenésicas le he desarrollado en *Una Argentina racista...* cit.

los sectores católicos cuando Perón se enfrenta a su Iglesia, dictando las leyes de profilaxis, además de la de divorcio.

### **Consideraciones Finales**

*“Una conciencia formada hermenéuticamente tiene que mostrarse receptiva desde el principio para la alteridad del texto. Pero esta receptividad no presupone ni “neutralidad” frente a las cosas ni tampoco autocancelación, sino que incluye una matizada incorporación de las propias opiniones previas...” (GADAMER, Verdad y método, T.I, 336)*

Interesa dejar finalmente esquematizado y resaltado las distintas perspectivas desde la que se puede interpretar las ideas de Sampay sobre el estado y los derechos naturales.

Desde el punto de vista jusfilosófico, la *Introducción a la teoría del estado*, es la compilación de los numerosos artículos en que Sampay trata la relación del estado con el derecho natural, que es en todos ellos el fundamento primero de todas sus disquisiciones y de su acción política. El libro compendia en sus dos visiones: una crítica a las teorías voluntaristas, subjetivistas, agnósticas del positivismo jurídico y del jusnaturalismo racionalista y otra argumentativa, justificadora de su propia posición. Es su más profundo y reflexivo pensamiento jurídico, filosófico, gnoseológico, centrado en el jusnaturalismo católico, abrevando en el pensamiento de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, evidenciando la impronta que dejó su tío Carlos Sampay en su formación. Esta es una descripción no valorativa como diría el autor que tratamos, pero no presupone ser neutral, como dice Gadamer.

Observamos desde el punto de vista epistemológico, que trata de apartarse de las teorías gnoseológicas idealistas, pero él no logra salirse de las construcciones propias de la gnoseología de la modernidad en su búsqueda de lo universal, lo absoluto, de las teorías científicas como las que logran alcanzar la verdad, el conocimiento de la realidad, perfectamente conocible por el hombre. En realidad Sampay critica a las teorías idealistas por estatalizar el derecho, pero él está pensando en que de esos derechos naturales se construye un

Estado tan fortalecido, que prácticamente también crea el derecho. De ahí su afán en la Convención de 1949 de fundamentar los fines del estado, entre ellos el bien común para la felicidad del pueblo, en especial fortaleciendo los vínculos en las relaciones estado-economía.

En el desarrollo del trabajo me he preguntado en qué medida hay confrontación en la comprensión de esas *alteridades* que Sampay señala entre las teorías del estado “desestatizantes”, como fundadas en un derecho natural que no es natural sino creación del idealismo, predominante en las gnoseologías que tratan de conocer al estado moderno, que finalmente subordinan el derecho al estado y la suya que entiende al derecho preexistente al estado y constituyente del mismo estado. Esta reflexión que realizo se asemeja a la idea de Husserl el que señalaba el carácter aparente de las controversias epistemológicas entre el idealismo y el realismo, entre la subjetividad y la objetividad.<sup>308</sup> Evidentemente los idealistas fundan todo en la razón mientras que el realismo de Sampay se sustenta en Dios, es una diferencia importante, no cabe duda, pero que en esa aprehensión ya sea por la razón o a través de Dios caen ambos en posiciones absolutas, universales, y esto es lo que desde el punto de vista de la filosofía del conocimiento los asemeja. Claro está que es muy propio de la epistemología de la modernidad occidental que creyó que su propia cultura era la universal. Más allá de esa semejanza esa mundialización de las ideas contradeciría el mismo pensamiento nacionalista de Sampay.

El problema de Sampay es pensar que su teoría es realista, que no interviene en él la subjetividad, ni las abstracciones que él critica en las teorías idealistas. Considerar que se puede “ser intérprete de la voluntad divina” como dice Gadamer<sup>309</sup>, porque estrictamente en las interpretaciones de la teorías idealistas él hace una hermenéutica teológica, no filológica, ni jurídica. Porque ese derecho natural que construye la constitución y el estado le faltó comprender la situación en el momento que él escribe, en especial todo lo referido al derecho internacional.

Si se lo analiza desde los nuevos postulados de la jushistoriografía, veremos que tal como estas nuevas perspectivas se preocupan y se ocupan de señalar la deformación que otros

---

<sup>308</sup> HANS GEORGE GADAMER, *Verdad y método ...*, cit. P.312. En un sentido similar también rescatando el pensamiento de Gadamer, dice CARLOS MARIA CÁRCOVA, *Jusnaturalismo vs. Positivismo jurídico: un debate superado*, en CD, Oñate, septiembre de 1995: “...El positivismo primero y las corrientes analíticas más tarde, representan más una continuación que una ruptura respecto de la concepción jusnaturalista, en tanto fundamentan el orden en una matriz que también es de naturaleza formal y abstracta.” Por ello considera que el mismo Kelsen, a diferencia de lo que piensa Sampay, asienta su teoría pura en principios axiomáticos.

<sup>309</sup> HANS GEORGE GADAMER, *Verdad y método...cit.*, t.1, p. 379.

historiadores, incluso del derecho, incurren al aplicar la mentalidad sistémica del orden jurídico de la modernidad a la variedad y diversidad de los fenómenos jurídicos indios<sup>310</sup>. En el caso de Sampay se podría pensar que al fundar todo su pensamiento en Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, y en la prelación del derecho natural sobre el estado, no le cabe dicha crítica, sin embargo, ese fundamento en Aristóteles y en los derechos naturales aparecen como una invención de la tradición<sup>311</sup>, de la historia, porque cabría preguntarse, por un lado, si es posible trasladar “la cosa en sí”, el estado, de mediados del siglo XX a la polis de la Grecia antigua, o a Santo Tomás que en su obra, si bien habla del gobierno, no del estado y menos en el sentido moderno<sup>312</sup> esto sugiere una forma de legitimar la mayor preponderancia estatal que a la época que escribe Sampay se estaba imponiendo en Argentina y en el mundo y presentar como naturales sus propias categorías de pensamiento desechando las otras por, precisamente, no estar fundadas en esos valores absolutos en los que él cree.<sup>313</sup> Sampay responde a ese pensamiento de Santo Tomás de Aquino que designa como “habitus principiorum” o la necesidad de proclamar los primeros principios, como naturales dados por Dios.

Eso lo proyectará a la militancia política, al considerar que el accionar del político en el poder debe estar fundado en la moral porque la ciencia política está contenida en la filosofía moral, dado que “estudia las propiedades universales de los actos humanos”<sup>314</sup>, por ello debe fundarse en la virtud de la prudencia, que es la virtud arquitectónica de la política, la que todos los dirigentes deben conocer, cómo también los súbditos en su prudencia “obedencial” pero midiendo la bondad o maldad del precepto impuesto por los órganos estatales en función de la ley moral. Segovia diría que es una ingenuidad, por mi parte digo que es una utopía. Mejor dicho, podríamos decir que aún instituyendo esos derechos naturales como constructores de la

---

<sup>310</sup> Víctor Tau Anzoátegui, *Casuismo y sistema*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1992, p.11.

<sup>311</sup> CARLOS GARRIGA, *Orden jurídico y poder*. CIT., P.3

<sup>312</sup> Cabe aclarar que el término estado no existe en el vocabulario de *la Suma Teológica* de Santo Tomás, según me informara el sacerdote Andrés Quiroga Camargo. Respecto de Aristóteles no se debe descuidar que la última traducción al griego de los pergaminos de Aristóteles, fue realizada por Pedro Simón Abril en 1584 y ésta fue traducida por Julián Marías y María Araujo al castellano en 1983. Con lo cual quiero significar que tantas traslaciones hacen recordar al famoso dicho italiano “traduttore, traditore”. Ver ARISTÓTELES, *Política, traducción de Pedro simón Abril*, Ed. Orbis, 1985, Introducción de Antonio Alegre Gorri, Juan Santolaria Arrontes y Montserrat Lavado Fau.

<sup>313</sup> IDEM, p.3

<sup>314</sup> A.E. SAMPAY, cit. En la última parte del libro reitera varias veces estos conceptos sobre la moral y la actitud de la dirigencia política, lógicamente como un deber ser. Véase ps.452 a 482

constitución ontológica, como dice, no cae él también en un idealismo, similar al jusnaturalismo racionalista.

Francois Ots, por su parte diría que la posición de Sampay es jupertiniana en tanto el derecho es “Siempre proferido desde arriba, de algún Sinaí, este Derecho adopta la forma de ley. Se expresa en el imperativo y da preferencia a la naturaleza de lo prohibido. Intenta inscribirse en un depósito sagrado, tablas de la ley o códigos y constituciones modernas. De ese foco supremo de juridicidad emana el resto del Derecho en forma de decisiones particulares. Se dibuja una pirámide, impresionante monumento que atrae irresistiblemente la mirada hacia arriba, hacia ese punto focal de donde irradia toda justicia. Evidentemente ese Derecho jupiterino está marcado por lo sagrado y la trascendencia.”<sup>315</sup>

No obstante lo que decimos, es rescatable en Sampay el haber apuntado que el derecho no es estatal, que precede al estado, aunque en el momento de ser convencional, pretende también el reconocimiento del poder del estado de ese derecho social, natural, pero también histórico que estaba en ebullición en esos años. Asimismo, es de resaltar que no llega a insinuar siquiera que podría llegar a haber un pluralismo jurídico que estaría más en consonancia con sus fuentes intelectuales, ni tampoco lo que el orden internacional en su realidad concreta estaba mostrando. De haberlo hecho se hubiera distinguido más del idealismo jurídico.

Finalmente habría que apuntar que más que estado de derecho, Sampay habla de estado constitucional en el que si bien es construido por el derecho natural, en el fondo y como lo expresa en la Convención Constituyente, es una construcción histórica.

---

<sup>315</sup> FRANCOIS OST, Jupiter, Hercules, Hermes. “Tres modelos de juez y de derecho”, en Bs.As., Doxa, N° 24, 1993.

## **INVISIBILIDAD DEL MULTICULTURALISMO EN ARGENTINA. EL CASO DEL PUEBLO GUARANÍ MBYA**

**Dra. Susana T. Ramella**

Argentina es un país que se construyó conformado por varias culturas que se fueron yuxtaponiendo, sin unirse totalmente muchas de ellas. Se pueden mencionar por orden de prelación los indígenas, los españoles, los criollos, los mestizos o gauchos, los esclavos de origen africano, más acá en el tiempo los inmigrantes del Mediterraneo europeo, poco después inmigrantes de países vecinos y últimamente de Asia, si lo entendemos como grupos importantes que se arraigaron en el territorio argentino.

Cada uno de ellos dejó o está dejando, o conserva para sí, su impronta cultural. No obstante, por razones epistemológicas, inscriptas en el racionalismo de la modernidad, mentalidad uniformadora, dogmática hegemónica, con pretensiones de universalidad, incorporadas en los claustros universitarios y en todo el sistema educativo, como por razones constitucionales y normativas, se fue creando una mentalidad que entiende a la sociedad argentina conformada por la común frase del “crisol de razas”, es decir un pueblo, una cultura, un idioma, una religión o al menos la preponderante y así se podría seguir enumerando una serie de factores que fueron edificando esa creencia de la unicidad de la cultura argentina.

Esas son las razones que justifican el título adoptado de la invisibilidad del multiculturalismo existente en Argentina. Es la “ceguera” (Sousa Santos, 2003:257) que impide ver pautas culturales diferentes, incluso dentro de los mismos grupos sociales, discriminados por su pobreza aunque considerados también argentinos.

De ese universo complejo que se presenta como caótico este trabajo se circunscribirá solamente a un caso en particular el de la cultura jurídica del pueblo guaraní Mbya, como ejemplo y demostración de esa invisibilidad de culturas y paradigmas jurídicos diferentes, dentro del supuesto único mundo jurídico argentino. Tomando como base dos casos judiciales comentados y analizados por Manuel Moreira (2005), Juez en la ciudad de Oberá (Misiones), que ponen de manifiesto la pervivencia de otra cultura jurídica, ignorada o reprimida por los jueces penales ordinarios.

El problema que se plantea en el trabajo es si existe o puede llegar a existir una “armonización entre sistemas jurídicos”, o más bien, seguirán siendo sistemas separados, excluido uno, dominante el otro. Más aún, la pregunta fundamental es si desde la propia cultura del que investiga el caso es factible llegar a la comprensión o, al menos, a una descripción aproximada de los fundamentos y principios de la otra cultura, por más trabajos de campo que se realicen.

El trabajo es analizado metodológicamente desde las nuevas perspectivas de la historia del derecho, combinadas con los nuevos planteos críticos de la sociología jurídica y de la antropología jurídica, como forma de ir mostrando las ambivalencias, las confusiones e incomprendiones, o como dice Hespanha (1993:323), nuestra ignorancia, nuestra falta de prudencia cuando pretendemos alcanzar la comprensión de otra cultura.

Para ello se lo ha estructurado en la siguiente forma: primero un análisis epistemológico gnoseológico en el que se inquiriere sobre las posibilidades de conocimiento desde nuestra cultura “occidental”, inmersa en el paradigma científico de la modernidad, ante la presencia de otras culturas; luego, el derecho positivo argentino con el objeto de considerar la presencia o no del pluralismo jurídico en el mismo; tercero, la ubicación espacio temporal del pueblo guaraní Mbya, en territorio hoy argentino, la provincia de Misiones; después una descripción del caso judicial llevado a los tribunales penales ordinarios de la provincia de Misiones, cómo lo resolvió dicha justicia y cuáles fueron las evidencias y cómo analiza Moreira el caso de la justicia guaraní, aplicada al mismo caso.

### **El problema gnoseológico - epistemológico de la comprensión del multiculturalismo**

En Latinoamérica y dentro de ella, en Argentina, bien dice Dussel (2005:1), contando su periplo intelectual, fuimos educados en la certidumbre de que “éramos parte de la cultura occidental”, europeos, casi no americanos. América, Latinoamérica era sólo el espacio territorial que habitábamos, pero no teníamos nada que ver con esa América india, porque la inmigración la había suplantado por los descendiente europeos, los indígenas no existían – después de la mal llamada “conquista del desierto” en 1880- y si existían estaban totalmente asimilados a “nuestra” cultura europea, los mismos inmigrantes se habían amalgamado en ese crisol de modo tal que ya había una cultura homogénea.

Esto produce hoy grandes dilemas al momento de pretender comprender, analizar, estudiar otra perspectiva de Latinoamérica y fundamentalmente de Argentina, por ello últimamente todo aquel que quiere introducirse en el tema de la multiculturalidad comienza haciéndose los replanteos epistemológicos, gnoseológicos, intentando desprenderse de sus propios cimientos culturales, o sin lograrlo mayormente advierten la necesidad de dar cabida al otro, a la otra cultura para, al menos comprenderla, sin anular sus valores asimilándolos a los propios.

Por otro lado, si tuviéramos que fechar desde cuándo comienza a replantearse ese mundo hegemónico por otro culturalmente plural dentro de cada estado, se debería hacer distinciones disciplinarias y de autores dentro de cada uno de los campos de conocimiento, aunque siempre caeríamos en parcialidades, o cegueras por simplemente no conocer el universo de todas las manifestaciones disciplinarias. Por ejemplo para María Teresa Sierra y Victoria Chenaut (2002:152) el pluralismo comienza a plantearse en la década de los '70 y '80 del siglo pasado, como corriente de la antropología. Pero hay algo que se destaca en todos los autores de distintas pertenencias científicas e ideológicas, todos entienden que para llegar a comprender al otro es necesario un análisis multidisciplinario.

Así lo manifiesta desde la antropología filosófica Rodolfo Kusch, pionero diríamos en la década de los años 60 del siglo pasado, cuando después de un viaje al altiplano, intenta apartarse de la antropología, la psicología de aquellos años, para adentrarse en el estilo del pensar indígena, para abrir “la comprensión de esta América poblada últimamente por ideologías dispares”, porque aquella otra forma de pensar las sociológicas, económicas, “como ciertas ramas demasiado limitadas del marxismo, presuponiendo ideales democráticos”, o formas religiosas donde no corresponde “nunca dicen realmente la verdad”. (Kusch, 1973:10)

Más acá en el tiempo y desde su profesión de abogado y su función de juez Manuel Moreira (2005:27), antes de comenzar a exponer la problemática de la cultura jurídica guaraní, el “derecho vivo” como dice, dedica todo un capítulo a desplegar -asistido por un enfoque multidisciplinario- las “imprudencias metodológicas” en las que se puede caer al pretender aplicar el método comparativo entre la justicia hegemónica del Estado argentino y la justicia indígena. También, desde la filosofía de la liberación, pero más atenido a los cánones europeos en los que fue educado, lo plantea Dussel (2005)

Por ello dice Sousa Santos, (2002:29), “...un trabajo académico limitado sobre el pluralismo jurídico, que ha reproducido el aislacionismo –e incluso la marginalidad – de las disciplinas, tanto de la sociología del derecho como de la antropología del derecho (...) De hecho, la llamada autonomía del derecho, tan preciada en la teoría jurídica, fue posible gracias a la conversión del Estado en una “estructura ausente”.

No obstante ello y dado que mi especialidad es la historia del derecho, comenzaré por ella, sin pretender darle preeminencia anticipatoria sobre otras disciplinas.

### **Pluralismo jurídico en la convergencia interdisciplinaria de la historia del derecho**

En los últimos tiempos se han producido cambios metodológicos en el abordaje de temáticas relacionadas con la historia del derecho y, en cierto modo se replantean los principios y valores en que se asentaba el poder, el Estado, los derechos de la modernidad, volviendo a abreviar en la historia del medioevo o del derecho indiano y a preguntarse por qué se dejaron de lado algunos de los principios, tal el particularismo jurídico, ignorando, excluyendo aquellos que no se consideraban dignos de ser contenidos en el ordenamiento jurídico centrado en la igualdad, la libertad y, fundamentalmente en la propiedad privada. O, explican cómo dentro de ese paradigma hegemónico surge el particularismo, hoy se dice pluralismo, aunque no se lo reconozca y por ende se hable de ceguera.

Acá entran en juego las comparaciones y distinciones tanto con el pasado como con el presente en el que se comienza a vislumbrar la existencia de otras culturas sin inferiorizarlas, tal como se las había entendido desde el contacto de Europa con los pueblos indígenas de América u de otros pueblos en otros continentes.

La historiografía clásica está inmersa en la separación de épocas históricas que no significan otra cosa que comparaciones de épocas. Cada una se pretende igual dentro de ella y distinta de la que vive el historiador. Éste se esfuerza en señalar lo distinto, lo otro -en esto sigo a Foucault (1997:356)-, de lo igual o idéntico y esto es lo que produce las perplejidades que se enfrenta el estudioso de la historia del derecho y la historia en sí, en tanto proviene y provenimos de un mundo de certezas que busca identidades y no diferencias. O como dice Manuel Moreira (2004:9-11) es la misma confusión en la que caen los legisladores, los jueces, el derecho en general y los antropólogos. Por ello advierte que el método comparativo tiene sus complicaciones porque es engañoso, simplificador, inadecuado porque busca la

diferencia, el contraste, o las semejanzas, “si utilizamos –dice- el concepto derecho consuetudinario desde el derecho estatal, los significados se verán subordinados a un marco dogmático que no admitirá contradicción en el sistema y cuyo mecanismo reducirá inexorablemente las formas judiciales indígenas a aquellas prácticas inocuas de disciplina dentro de una comunidad” Por ello, fundado en el Taller de Derecho Comprado, realizado en Quito en 1990, prefiere referirse al derecho indígena y no al consuetudinario.

Las cronologías históricas, en las que fuimos educados, son solamente momentos distintos no de evolución, ni de progreso sino sólo de acumulaciones sedimentadas en el transcurso del tiempo, en forma disímil en cada espacio y en cada tiempo. Y permítaseme una metáfora obtenida de los estratos geológicos que estudian la arqueología, la paleontología para desenterrar monumentos y culturas antiguas. A mi juicio son distintas capas jurídicas que se van sedimentando no siempre en forma uniforme en diversos espacios geográficos, ni siempre quedan en el mismo espacio, porque los movimientos telúricos provocan modificaciones en los estratos y lo que estaba más profundamente enterrado se superpone a lo que lo ocultó anteriormente pero con una ubicación que lo hace difícilmente reconocible con el pasado. Con esto deseo significar que entra toda la problemática de la memoria que, como dicen Gadamer (1993) y Ricoeur (2000), “ha roto amarras con su enunciator”, esto vale para considerar esa cultura jurídica indígena, interceptada o contaminada, según se vea, por todo el contexto en que se encontró en el pasado y en el presente, con el que llamaremos conquistador. En ese sentido como bien grafica y se pregunta Ricoeur (2000:218) refiriéndose a los documentos archivados, fundado en el Fedro de Platón, “...es en cuanto a su utilidad o sus inconvenientes para la memoria viva, remedio o veneno –pharmakon”.

La historia del derecho desde sus orígenes se ha enfrentado al dilema de comprender el derecho en su historicidad y, por ende, ha visto en el derecho medieval, indiano convivir los particularismos jurídicos con el sistema. Y se ha preguntado cuál de las dos estructuras jurídicas prevalecía sobre la otra. (Tau Anzoátegui, 1992)

Uno de los maestros argentinos de la historia del derecho, Ricardo Zorraquín Becú, en uno de sus múltiples trabajos se refiere a *Los derechos de los indígenas* (1986: 436-443), mostrará la dificultad de entender el particularismo jurídico, la complejidad tanto del derecho en la Edad Media como del derecho indiano y la tensión entre un derecho común heredado de Roma y el particularismo jurídico de los fueros, estatutos, costumbres, se detiene en los

derechos indígenas poniendo de resalto: 1. la diversidad de pueblos indígenas que observaron los conquistadores, entre los grandes imperios como el Azteca e Inca y pueblos de menor envergadura. 2. Las distintas percepciones que se tuvo de ellos según fuera el pueblo a que se refirieran. 3. El accionar de encomenderos y conquistadores que a la par de querer cumplir con el mandato religioso de evangelizarlos no dejaron de imponer el poderío político. 4 El proceso paulatino que condujo a la construcción de un derecho indígena y su relación inestable con el derecho indiano.

Sobre el derecho indígena dice: “se creaba, un fuero personal exclusivo para los naturales del Nuevo Mundo hispánico” que daba vigencia jurídica a sus usos y costumbres y el mandato de que fueran aplicadas en los casos que correspondiera. Pero hace una pregunta esencial a mi juicio y que hoy veremos circunda la literatura sobre el tema que es la siguiente: “Podría plantearse el problema de saber –dice- si, al dar fuerza legal a los sistemas indígenas, la Corona incorporó esos ordenamientos al derecho indiano, o bien si ellos conservaron su propia individualidad” dado que el derecho sólo debía aplicarse a los naturales del Nuevo Mundo, “mientras que el indiano era de carácter general”, concluye que “los sistemas autóctonos no perdieron su característica de ser un derecho personal, distinto del régimen impuesto por los españoles luego de la conquista.” Con ello reafirma el particularismo, pero páginas después agrega que “es muy difícil saber hasta qué punto ese derecho autóctono fue respetado”.

Luego de describir el derecho indígena como fundado en tradiciones, usos, costumbres, mitos, leyendas, se hace otra pregunta que también hoy está en el presente: si eran dos repúblicas diferentes o si era una sola y había que imponerles las leyes a los indígenas. Por ende no tiene una respuesta conclusiva a sus interrogantes porque evidentemente se sobrepone en él su espíritu de investigador, tal vez la nueva historia diría que está demasiado atenido a lo legal y oficial, pero esas preguntas muestran cómo abre su visión sabiendo que él no es un antropólogo para hacer un trabajo de campo y menos a través del tiempo. Finaliza el trabajo con un breve enunciado que lo aúna con los nuevos planteos, cuando enuncia que la igualdad ante la ley una vez producida la emancipación había, como digo también en otro trabajo (S.T.Ramella, 2004), convertido a los indígenas en ciudadanos, atendiendo a la uniformidad del derecho.

Desde las nuevas perspectivas de la historia del derecho se destaca Bartolomé Clavero. Combina su especialidad con la antropología jurídica para hacer el cuestionamiento a las teorías y metodologías de las tres ciencias: la historia, el derecho y la antropología. Reitera sistemáticamente esta crítica, tanto cuando se refiere al derecho indiano como al reconocimiento constitucional de los derechos indígenas. Intenta también responder a las dos preguntas que se hiciera Zorraquín Becú. Entiende que fue más soportable la consuetudinaria de tracto colonial con su pluralismo normativo y jurisdiccional que los reconocimientos actuales en el orden constitucional e internacional, porque se bloquea en su formalización del pensamiento a concebir otras culturas diferentes (1994:138-139)

A la antropología le concede el aporte que hace a la conciencia de la diversidad de culturas y la pluralidad, pero entiende que muy pocos antropólogos llegan a lo profundo de la cuestión que plantea el conocimiento de las culturas, de esos pocos dice “si algún conocimiento cabe entre culturas, sólo es posible mediante la inteligencia previa en su diversidad de la ajena, con la suspensión correspondiente en su identidad de la propia.(...) El conocimiento de las culturas “debe caber para que pueda existir una cultura común, la cultura de los derechos. Es así un entendimiento de carácter precisamente jurídico y no científico.” (Clavero 1994:170-171). No obstante del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas dice “es presumiendo que no son ellos sino nosotros quienes les conocemos gracias a nuestra ciencias y particularmente a nuestra antropología.” Da como ejemplo México país que los antropólogos defienden los derechos indígenas, pero los indígenas no intervienen.

La misma interpretación dará de la jushistoriografía del constitucionalismo ámbitos en los que sigue predominando una visión unilateral.

En esta crítica a los métodos comparativos es similar al que hace Ricoeur (2004:110) al analizar a Locke y explica la relación entre memoria e identidad: “La identidad es una relación, pero la referencia a esta otra cosa se borra de inmediato: la cosa es la misma que ella misma y no otra, ...de ahí que la diferencia es excluida tan pronto como es planteada”

En los mismos planteos críticos de la historia del derecho están la jus-sociología de Sousa Santos que nos inspiró el título, la antropología sociológica de George Balandier (2003), la antropología jurídica de Esteban Krotz (2003), o mencionar a los que escriben en la obra colectiva dirigida por él como Stavenhagen, Villoro, Magdalena Gómez, María Teresa Sierra y muchos más que desde el derecho, la antropología, la sociología, la filosofía se están

replanteando categorías, conceptos, doctrinas jurídicas o de sus mismas pertenencias disciplinarias, que los lleva a redefinir el concepto de cultura para ir remplazando el término por multiculturalismo.

### **El pluralismo jurídico invisible en el orden constitucional y normativo de Argentina**

En el anterior congreso de RELAJU (2006) me limité a analizar el derecho a la diferencia reconocido en la Constitución de 1994 e insinué, sin desarrollarlo al pluralismo jurídico. Ahora mi objetivo es abocarme a tratar de resolver si está o no reconocido el pluralismo jurídico en el ordenamiento constitucional argentino.

El art. 75, inc. 17 de la Constitución, reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, se le respeta su identidad, el derecho a una educación bilingüe intercultural. Estrictamente está empezando a reconocerse el multiculturalismo pero muy tímidamente, en especial en el inc. 19 del mismo artículo, por el que autoriza al Congreso a “dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural...” Ahora bien esto estrictamente no significa pluralismo jurídico, en especial si uno lo compara con las constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador que expresamente lo reconocen. Pero cabe hacer una salvedad. Los indígenas que estaban en las barras cuando deliberaba la Convención Constituyente y presentaron sus posiciones, en muchos casos por escrito, no lo reclamaron.

Si bien en ese momento no se había ratificado el Convenio 169 de la OIT, al ratificarlo el 3-7-2000, se podría considerar que sí está contemplado en la normativa, si nos atenemos a la Convención de Viena de los Tratados, dado que el Convenio expresamente dice que “deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (Art. 9, inc.1). Sin embargo está muy lejos de reconocerse y menos aún aplicar el convenio en la parte que se refiere al derecho consuetudinario o derecho indígena <sup>316</sup>.

---

<sup>316</sup> El senador nacional Humberto E. Salum el 12-7-2000 presentó un proyecto por el que se solicita otorgarle jerarquía constitucional al Convenio, que fuera aprobado por la ley 24.071, promulgada el 7-4-92 y ratificado en Ginebra en 2000, pero hasta ahora al requerir los dos tercios de votos del Congreso de la Nación, todavía no se sanciona.

No obstante la ausencia de un reconocimiento normativo explícito del pluralismo jurídico, se puede decir que en Argentina, existen otros órdenes jurídicos, aunque se los ignore, como veremos al desarrollar el caso del pueblo Guaraní Mbya.

Pero antes de entrar en este tema será preciso considerar la significación que damos al pluralismo jurídico habida cuenta de las dificultades metodológicas, como señalamos más arriba, de reconocer las pautas, normas valores jurídicos en el otro de otra cultura.

El pluralismo jurídico tiene distintas percepciones según sean los ejes temáticos que adopten los investigadores: el de las escalas de observación como lo considera Sousa Santos, o las perspectivas adoptadas que se encuentran, a su vez, imbricados.

Si es en el eje de las escalas, debemos preguntarnos si así lo denominan para referirse a las diferentes normativas internacionales, o constitucionales o locales. Si consideran que hay un pluralismo porque en el mismo espacio y para las mismas comunidades rigen esas mismas normativas que por momentos aparecen como contradictorias, o en cada uno de esos ámbitos existe un sistema que descalificaría el carácter de pluralista. Y si en esas escalas se mezclan o combinan los distintos tiempos históricos.

Si es en el eje de las perspectivas correspondería preguntarse desde cuál de las escalas se ubican los diferentes autores. Consecuentemente con ello cómo definen o delimitan el pluralismo y el sistema, en qué sentido o significación dan a ese término dentro de cada escala, incluido el tiempo y espacio histórico que observan.

Particularismo o pluralismo jurídico, como vimos, son los términos usuales para caracterizar al derecho indiano. Así lo hace Zorraquín Becú, Clavero, entre otros, pero en el derecho indiano hay que tener en claro que lo que se denomina pluralista reconoce también un sistema. Así lo apuntan los autores mencionados y en especial Garriga, (2006:74-75) fundado en Hespanha y Tau Anzoátegui que le sirven de sustento a su interpretación del Antiguo Régimen. En primer término caracteriza al Antiguo Régimen como un “orden jurídico pluralista”. “Integrado por distintos órdenes dotados de contenidos normativos y legitimidades diferentes”, ordenes representados por cuerpos sociales de ahí su adjetivación como corporativos. Pero también acentúa la preeminencia de la religión, “el derecho como la teología moral” es decir, es el basamento de todo aquel particularismo estamental que tienen una lógica de integración nunca de exclusión y que la ley real es apenas un componente del derecho, más bien sobresale la jurisprudencia, el saber o la doctrina de los juristas “Un orden

jurídico pluralista, -dice- que además, como ha escrito Hespanha, está regido por normas de conflicto de “geometría variable”, toda vez que la integración de los distintos derechos que lo componen no se plantea en general, de una vez y para siempre, sino caso a caso, y en función de las circunstancias que en cada uno concurren”. De ahí el casuismo como un derecho construido caso a caso, en las antípodas de un derecho legal solamente. Esta caracterización nos hace ver que ese particularismo es muy diferente al pluralismo actual.

En los últimos treinta o cuarenta años, según sea el autor, adquiere envergadura esa caracterización para referirse al derecho indígena, fundamentalmente, pero con una serie de interpretaciones e interrogantes que es conveniente distinguir.

El problema que se plantea en cualquiera de los dos períodos es si ese pluralismo convive o no con lo que también se caracteriza como orden o sistema jurídico. Si al hablar de pluralismo no se está significando un sistema mayor, convalidado por los estados y suprajurídico que permite la existencia de otros órdenes jurídicos, poniendo como límite solamente el respeto de los derechos humanos, derechos sustanciales asentados en valores esencialmente occidentales y de la modernidad<sup>317</sup>. Rescatarán este período para hacer las comparaciones entre el derecho indiano y el de hoy como lo hace Clavero o Villoro (2002:231). Éste último considera que cuando el Estado reconoce el multiculturalismo implica reconocer también “una pluralidad de niveles jurídicos”. En ese término también está la diferencia, dado que no habla de pluralismo sino de pluralidad.

Los sociólogos y antropólogos, sobre todo, vuelven la mirada a Vitoria, a Grocio, y pondrán énfasis en el sistema internacional como el que deprime a ese Estado nación y da un ordenamiento jurídico diferente del estatal, pero asumido consensualmente por el estado (Sousa Santos:2002, Stavenhagen 2002:171-205). Como así también lo observan desde diversos sistemas jurídicos locales que centrifugan las creencias en la soberanía territorial y eminente del Estado. Y sobre ello nos preguntamos: ¿Se puede decir que significa lo mismo que el pluralismo jurídico del Antiguo Régimen? ¿Se lo simboliza igual en los diferentes campos disciplinarios que lo utilizan para caracterizar al derecho hoy? Lo mismo en la simbolización del sistema u orden jurídico que supuestamente rigió a posteriori del Antiguo Régimen. El pensamiento crítico dice que no, la renovación de la Historia del Derecho, dice

---

<sup>317</sup> Silvina Ramírez (1999:65-78) se refiere a la recepción del derecho indígena en el ordenamiento jurídico positivo de Bolivia y establece como límite de dicho derecho “el respeto de los derechos humanos fundamentales”

que nunca fue totalmente ordenador, ni el anterior totalmente casuístico. (Tau Anzoátegui, 1992:570). Magdalena Gómez (2002:243), abogada, entiende la legalidad y el Estado como único importador de justicia, pero agrega “no es un secreto que los pueblos indígenas han practicado formas de jurisdicción, es decir, han administrado justicia. Han establecido normas y sanciones, sin tener facultad legislativa reconocida y el hecho de que no haya sido escritas o formalizadas no les exime de su naturaleza jurídica”. Por ello Sousa Santos (2002:24) hablará de “pluralidad de órdenes jurídicos” o de “constelaciones jurídicas”, más que de pluralismo.

En definitiva, coincidiendo con Magdalena Gómez, de ahora en más cuando me refiera al pluralismo jurídico lo haré desde la escala local de Argentina, específicamente desde una provincia, Misiones, no porque esté normativizado, sino porque el caso que desarrollo a continuación, demuestra que existe otro sistema jurídico que convive con el estatal oficial, aunque no sea percibido por las autoridades judiciales ni tampoco por el común de la gente no indígena, pero sí por éstos, de ahí que desde mi propia cultura hable de la invisibilidad del multiculturalismo y por consiguiente del pluralismo jurídico. En verdad, más que pluralismo jurídico lo que demuestra el caso que trataremos es que hay otros sistemas jurídicos que, como es invisible, no está autorizado por lo que sería un verdadero pluralismo, similar al particularismo jurídico medieval.

### **El caso del pueblo guaraní Mbya**

Me detengo en un caso judicial sobre nueve casos<sup>318</sup> que comenta Moreira en su obra porque en general en la mayoría de los casos se refiere sólo y exclusivamente, a través de traductores, a casos judiciales que se dirimen en la misma comunidad indígena sin intervención de la justicia “dominante” le llamaremos, aunque los indígenas no la convoquen para la solución de sus propios conflictos, mientras que el que he elegido se verá actuar a las dos justicias: la penal ordinaria argentina y la Mbya.

---

<sup>318</sup> Los casos que comenta Moreira se refieren a homicidios, infidelidades conyugales, a pesar de la poligamia, raptos y secuestro de mujeres, conflicto interétnicos, a los que llega el autor luego de un largo camino para hacerse traducir y sobre todo que aceptaran transmitirle sus propios valores y procedimientos judiciales, e incluso como expresa el mismo autor las lagunas que le quedaron por ese hermetismo o por no poder acceder completamente al significado y signos de la cultura Mbya.

El caso seleccionado ocurrió pasada la mitad del siglo pasado, del que tuve conocimiento a través de la obra de Manuel Moreira (2005). Me interesó porque a través de él se ponen a prueba todas las pautas para llegar al conocimiento de otra cultura jurídica. Nos demuestra que nuestras construcciones epistemológicas y gnoseológicas con las que creímos llegábamos a la verdad, a las certezas del conocimiento, tiene fuertes debilidades en las que descubrimos la incompreensión, el olvido, la ignorancia, la ceguera como dicen las nuevas perspectivas epistemológicas de todo aquello que no podemos compatibilizar dentro de nuestro sistema jurídico, pero más que ello nuestras construcciones epistemológicas y gnoseológicas.

Eso se pone en evidencia cuando se quiere precisar solamente cuál es el origen del pueblo guaraní<sup>319</sup> y de la comunidad Mbya, incluso su misma denominación. Moreira bien dice que tiene más de once denominaciones diferentes, pero dichos nombres los obtiene de una bibliografía en castellano o en inglés, es la cultura dominadora la que los designa intentando ponerle signos a un idioma oral, por más que los jesuitas hayan intentado poner signos latinos a la fonética guaraní que ellos escuchaban, pero que los indígenas no tenían.

Moreira ha realizado un trabajo de campo etnográfico excelente, pero como él mismo dice, tuvo grandes dificultades para llegar a lograr la traducción de términos. Con humildad considera que solamente ha hecho una descripción de lo que le narraban, pero que en las entrevistas los Mbya “hacían un manejo estratégico del silencio”, escondían mucho o no llegaba él a penetrar en lo profundo de su pensamiento, sus códigos lingüísticos diferentes y la falta de precisión en las coordenadas de espacio y tiempo.

El autor caracteriza a los Mbya-Guaraní, como “parte de la familia lingüística Tupí-Guaraní” que habita en las fronteras entre Paraguay, Uruguay, Argentina, provincia de Misiones, y Brasil. Aclara que los distintos subgrupos de esa gran familia Guaraní, fueron identificados por los misioneros católicos en la región. No se debe olvidar que es la región de las Misiones Jesuíticas y supuestamente este grupo no fue incorporado a ellos porque se escondía en la selva misionera ante la llegada del conquistador.

---

<sup>319</sup> Según Ramón Tissera, (1973:53-63) el término guaraní proviene de Guanahaní, lugar en el que se produjo el primer desembarco de Colón en el Mar de las Antillas y supuestamente de allí habrían huido hacia el sur hasta llegar a la zona selvática de la amazonia. Moreira, pone en duda la idea de Miguel Bartolomé para quién habrían llegado a Misiones hace unos cuatrocientos años, porque según “vestigios arqueológicas... sostiene la existencia de un gran tronco étnico, donde los Mbya aparecen como grupos más radicales en cuanto a su resistencia a mezclarse con el invasor, ...y su carácter seminómada, no resulta extraño sostener la posibilidad de que hayan vivido en el territorio con anterioridad a la conquista o que habitando la región huyeron de los Jesuitas...”

De todas maneras ahora con el avance de la deforestación que gana al bosque con campos para cultivar, entre otras cosas soja, el contacto es algo más fluido y el pueblo si bien se lo caracteriza como semi-nómada está padeciendo en su cultura alimenticia los efectos de esa degradación y ha perdido gran parte de su hábitat, por lo cual tiene contacto laboral, comercial, en esto sólo de artesanías, con la cultura oficial argentina. Hoy es muy difícil contabilizar el número de Mbya que habitan en la provincia de Misiones, ni tampoco la identificación de las distintas comunidades que difieren en el tipo de asentamientos territoriales.

### **El caso judicial ante la justicia oficial y ante la justicia consuetudinaria**

Santiago Villalba, un adolescente Mbya, en 1969 mató a dos indígenas de la comunidad Tamanduá, también Mbya, ubicada en la localidad de 25 de mayo de Misiones. En 1971, Villalba fue juzgado por el delito de homicidio reiterado y condenado a la pena de ocho años de prisión. El defensor oficial apeló ante el Superior Tribunal de Justicia de Misiones que actuaba como Cámara de Apelaciones y logró que se cambiara la carátula por “Homicidio con exceso en legítima defensa” y se le impuso la pena de dos años de prisión en la Alcaldía de Menores de Posadas, capital de la provincia de Misiones.

Al salir en libertad en 1972, volvió a la localidad en la que habían sucedido los hechos, sin pasar por su comunidad. “Enterados los demás indígenas (la comunidad Tamanduá) de su libertad, -dice Moreira 2005:142- se reúnen y deciden convocar un “*Amandayé*” (Asamblea del Pueblo) para juzgarlo verdaderamente, ya que la pena impuesta no había satisfecho a la comunidad y de ese modo había evitado el juicio previsto en sus costumbres y creencias religiosas, único modo de encontrar la paz del grupo (...)vieron en esa libertad una renovada oportunidad de juzgarlo (...) Interpretaron la libertad como un desafío o una oportunidad del pueblo Mbya que recuperaba (...) la capacidad de cumplir (...) y activar el fuero indígena, nunca negociado, menos aún cedido a la autoridad colonial”. Así fue que en el acto de detenerlo lo apalearon, desnudaron y lo mantuvieron así mientras se organizaba el *Amandayé*. Mientras la Asamblea del pueblo junto al cacique, debatía en una habitación contigua, Villalba se fugó e hizo la denuncia en una comisaría cercana a su lugar de trabajo, por consejo de su patrón Carlos Fichner.

De ese modo comenzó un nuevo juicio penal ordinario en Misiones, contra las autoridades Mbya que habían apresado a Villalba por “Privación ilegítima de la libertad. Lesiones y Daño” como dice la carátula del juicio. “Este nuevo proceso penal concluye con el sobreseimiento de los indígenas justicieros que vindicaron su proceder con diferentes argumentos como que el propio Presidente (de facto)<sup>320</sup> les había indicado en una entrevista que podían vivir según sus leyes, siempre que no afecten a un blanco, que ignoraban que no podían juzgar a un miembro de su comunidad y que sólo aplicaban su derecho tradicional, de conformidad con sus costumbre” (2005:143)

En este párrafo vemos la imbricación de culturas, como las lógicas y significados diferentes para la solución de conflictos, pero interesa hacer varias consideraciones finales sobre la cultura jurídica guaraní y sobre la interpretación del autor en el que nos inspiramos.

### **Consideraciones finales sobre la cultura jurídica guaraní según Moreira**

Empezamos este trabajo con los replanteos epistemológicos y gnoseológicos del pensamiento crítico en diversas disciplinas en especial desde la historia del derecho. En estas nuevas tendencias vimos que, en su mayor parte, se intenta dejar de transmitir la propia cultura (Edgar Said, 1996) para analizar las alteridades de las otras. Como no pretenden ser objetivas, por el contrario, prevalecerá el método hermenéutico, el análisis del discurso. Se dice de la historia que no es la “rerum gestae”, sino la “rerum gestarum” es decir lo que se dice de los hechos pasados (Pérez Amuchástegui (1976:23). Esto es precisamente lo que deseo destacar de la interpretación del caso que analizo.

Moreira, utiliza como fuente más importante la cultura oral ágrafa con sus métodos nemotécnicos, lo cual lo lleva a caracterizar la cultura jurídica Mbya, la naturaleza de sus reglas, su validez normativa, las formas de resolver las disputas, los órganos de aplicación, las sanciones, dentro de la comunidad que, como dice Nelly Liparoti (2006:522), forman “una telaraña e impone la competencia de sus miembros con diferentes niveles de participación y juridicidad”, desde la mediación, al juzgamiento.

---

<sup>320</sup> En realidad Moreira no lo aclara pero supuestamente se está refiriendo al Presidente de la Nación, Alejandro Agustín Lanusse que, era efectivamente un gobierno de facto, que se inauguró en 1966 y concluyó en 1973, con el advenimiento del peronismo al gobierno.

Moreira enumera cinco aspectos que a su entender “identifican la justicia Mbya y describen su funcionamiento ancestral”. 1) Entiende que la justicia es un mecanismo de la religión, cuestión que vemos similar al análisis de la justicia en otros pueblos indígenas, por ejemplo en México (Rosalva Aída Hernández y Héctor Ortiz Elizondo, 2003), como también cercano a la caracterización del derecho indiano como señalamos con Garriga; 2) las penas graves (homicidio, violación, rapto de mujeres) en el primer caso era correspondida con una especie de ley del talión, aunque podían ser suspendidas. Las penas leves se ejecutaban como trabajos comunitarios. Este es otro aspecto interesante de destacar por cuanto ante conflictos o delitos graves o leves los Mbya sienten afectada a su comunidad, no a un individuo concreto ni a una familia solamente, sino al conjunto de ella, porque es una alianza entre el pueblo y el intermediario que devela la voluntad sobrenatural el *Opygue* o chamán; 3) las autoridades judiciales son, por lo tanto, el *Opygue*, el cacique y la asamblea de la comunidad o comunidades interesadas en el caso en cuestión. Los casos graves están reservados a las autoridades religiosas y políticas. La Asamblea sólo tiene carácter deliberativo, no sancionador, esto está reservado a las otras dos autoridades. En casos menores lo resuelve directamente el cacique con un sentido paternal, conciliador, más que represor. 4) No existe pena de prisión, pero sí castigos corporales como los azotes y en casos graves la pena de muerte, pero el mismo autor no lo define exactamente así, sino como un dejarlo a su propia suerte que deviene en la muerte.

Sobre esos caracteres interesa hacer algunas reflexiones: Moreira (2005.102) interpreta que el orden jurídico guaraní es una “teodicea judicial”, porque está subordinado a su religión con significados éticos. Aclara que esa teodicea está misturada con la religión católica que “enturbió la cultura primigenia (...) incapaz de advertir el modelo judicial sumergido en las fuentes intactas de la memoria tribal”. En esta consideración está el tema de la memoria. No considero que esté tan intacta la memoria tribal. Siempre como dijimos fundadas en Ricoeur, la rememoración tiene sus falencias y no es idéntica al pasado que rememora, está contaminada con otros sucesos ocurridos en el devenir histórico

Acá cabe advertir, como en cierta oportunidad nos relatara una representante del pueblo huarpe y otra del pueblo mapuche<sup>321</sup>, y como en el VI Congreso de RELAJU, nos

---

<sup>321</sup> Los descendientes del pueblo huarpe habitan en la provincia de Mendoza, en el departamento de Lavalle y los descendientes del pueblo mapuche habitan en la Patagonia en la zona sur de Argentina.

informara Efrén Calapucha Grefa, del pueblo originario Quichua, de la Amazonia de Ecuador, que ellos no tienen religión, ni culto como la entendemos nosotros, solamente se refieren a la espiritualidad, es una concepción holística en que la naturaleza y lo sagrado están unidos. Entonces cabe la duda si la interpretación de Moreira es la correcta o si, a diferencia de los huarpes, mapuches o quichuas, los Mbya sí tienen una religión. De ser así cómo articular diferentes concepciones indígenas de lo jurídico religioso. Con esto queremos significar que la aproximación al entendimiento de otra cultura, cuestión que reconoce Moreira, no es sencilla, que siempre el hombre occidental pone mucho de su cultura al definir la otra y aunque el autor cuestione el método comparativo, no puede sustraerse de él.

Por otra parte, el autor menciona muy escuetamente el delito que podríamos denominar robo o hurto, considera que es el más controvertido y muy tangencialmente lo relaciona a la propiedad. En efecto, ante una propiedad comunitaria es casi imposible hablar de robo o hurto, sobre todo porque este tipo de propiedad está en las antípodas de lo que es la idea de propiedad en los códigos civiles de occidente y desde el Código de Napoleón. Con este aspecto se pone en evidencia la colisión de valores que fundamentan uno y otro sistema que hacen muy difícil su articulación y comprensión.

Para la cultura occidental, dice Grossi (2004:129), el “*homo oeconomicus*, que ha cortado todo vínculo perturbador con lo metafísico y que se encuentra a sus anchas en la dimensión patrimonial y es una realidad que se defiende a toda costa, más que de los otros propietarios, del poder político y de sus injerencias”. Más aún hay como una simbiosis entre los bienes y el hombre, éste proyecta su sombra sobre los bienes y las cosas, es la base fundamental del ordenamiento occidental, tal como expresé en un trabajo sobre la propiedad en función social (S.T.Ramella, 2007), pero para el indígena no, incluso el término propiedad, al menos eso es lo que me dice una descendiente mapuche Norma Cocha, no existe. No obstante, cuando lo trata Moreira, indudablemente ya está en parte incorporado en aquellas comunidades que tienen el acceso a la propiedad o permiso de ocupación de tierras que, indudablemente cambia esa concepción ancestral. O como dice Kush (1973:101-102) que nos muestra dos cosmovisiones tan dispares como la que se desprende del tema de la propiedad, así nuestra cultura está poblada de objetos mientras que en el indígena de acontecimientos, de ahí que, “El europeo -dice- ve el mundo como un espectáculo, el indígena en cambio como un

organismo cuyo equilibrio interno depende personalmente de cada uno”. Esto mismo es lo que se desprende de su concepción jurídica íntimamente articulada con la comunidad.

Sobre este caso ¿se puede decir que esto es prueba de un pluralismo jurídico?. Entiendo que no. Pluralismo igual que el particularismo del medioevo, indica que existe un sistema general que respeta otras formas jurídicas de decir lo justo, y se lo reconoce normativamente. A través de este caso se hace patente la existencia de otro orden jurídico cuya diferencia fundamental con el oficial y dominante está dada por los valores que sustentan ambos, pero eso no es pluralismo, ni tampoco podríamos hablar de articulación entre los dos sistemas. Al menos en Argentina no sólo no está reconocido formalmente, sino que se teme llegar a una anarquía jurídica, como se desprende del Seminario Taller: Cultura y Derecho Penal, organizado por el Instituto “Ambrosio Rioja” (1999), de ahí que se lo limite con los derechos humanos, pero en esto vuelve a plantearse el tema de los valores y queda la incógnita que es lo valioso o no para cada cultura y cómo se compatibilizan los diferentes valores, entre otros el de la propiedad y los derechos humanos.

Por ello deseo terminar con la reflexión de Carlos Gaviría Díaz, Magistrado de la Corte Constitucional de Colombia que, haciendo hincapié en las aporías que se desprenden de los análisis hermenéuticos sobre las normativas constitucionales de Colombia, en el reconocimiento de la jurisdicción indígena, dice: “en el intento de compatibilizar la filosofía universalista (de indiscutible cuño liberal) de los derechos humanos, que no abdican de su pretensión de *valer* en todo tiempo y lugar, con la perspectiva comunitarista que, para expresarlo con neologismos que juzgo necesarios, *antropologizan* e *historicizan* las aspiraciones, deseos y necesidades sentidas de una comunidad, plasmados en sus pautas de comportamiento, inclasificables como éticas o jurídicas según categorías occidentales, cuya aplicación a una normatividad tan peculiar e indiferenciada como la de las comunidades indígenas, resulta fallida.” (E:\b-jurisdic-ind.htm, 2008)

## Bibliografía

- AA.VV., (1999), *Pena y Estado. Justicia penal y comunidades indígenas*, Revista Latinoamericana de política criminal, Bs.As., Editores del Puerto.
- BALANDIER, GEORGES, 2003, *El desorden*, Barcelona, Ed. Gedisa.
- CLAVERO, BARTOLOMÉ, 1994, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, Mexico, ed. Siglo XXI.
- DUSSEL, ENRIQUE, 2005, *Transmodernidad e Interculturalidad*, México, UAM-Iz.
- FOUCAULT, MICHEL, 1997, *Las palabras y las cosas, Una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI.
- GADAMER, HANS GEORGE, 1993, *Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*, Salamanca, 5ta ed., Sígueme.
- GARRIGA, CARLOS, 2006, “Sobre el gobierno de la justicia en Indias (Siglos XVI-XVIII)”, en Revista de Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, N° 34, Bs.As.
- GAVIRÍA DÍAZ, CARLOS, (2008), Prólogo de la obra de ESTHER SÁNCHEZ BOTERO E ISABEL CRISTINA JARAMILLO SIERRA, *La Jurisdicción especial indígena*, E:\b-jurisdic-ind.htm.
- GROSSI, PAOLO, 2004, “Propiedad y Contrato”, en AA.VV., *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Edición de Mauricio Fioravanti, Traducción de Manuel Martínez Neira, Ed. Trotta, Madrid.
- HERNÁNDEZ, ROSALVA AÍDA Y ORTIZ ELIZONDO, HÉCTOR, (2003) “Diferentes Pero Iguales: los Pueblos Indígenas en México y el Acceso a la Justicia, Proyecto on Reforming The administration of justice en Mexico, at the Center for U.S. –Mexican Studiez, may 15-17.
- HESPANHA, ANTONIO, 1993, *La gracia del derecho*, Madrid, Centros de Estudios Constitucionales.
- KROTZ, ESTEBAN (Ed.), 2002, *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Escriben, Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Guillermo de la Peña, Francisco Piñón, María Teresa Sierra, Rodolfo Stavenhagen, Marcela Suárez, Javier Torres Nafarrate, Roberto Varela, Luis Villoro)
- KUSCH, RODOLFO, 1973, *El pensamiento indígena y popular en América*, Bs., As, ed. ICA.

- LIPAROTI, NÉLIDA R., (2006) Reseña bibliográfica de la obra de Manuel Moreira, *La cultura jurídica...cit.*, en *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Bs.As., 521-523.
- MOREIRA, MANUEL, 2004, “El Derecho ‘consuetudinario’ indígena”, en *Antropología y Derecho*, N° 3, septiembre, Posadas, pp.9-11
- MOREIRA, MANUEL, 2005, *La cultura jurídica Guaraní*, Bs.As, ed. Antropofagia
- PÉREZ AMUCHÁTEGUI, ANTONIO, 1976, *Algo más sobre la Historia. Teoría y metodología de la Investigación histórica*, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma.
- RAMELLA, SUSANA T, 2004, *Una Argentina racista*, Mendoza, Facultas de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo.
- RAMELLA, SUSANA T., 2007, “La propiedad en función social en la Constitución de 1949. Una “mentalidad” del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época”, en *Revista de Historia del Derecho*, N° 35, Bs.As, ps. 156 a 212.
- SAID, EDGAR W. 1996, “Representar al colonizado. Los interlocutores de la antropología”, en González Stephan, (comp.) *Cultura y Tercer Mundo 1, Cambios en el saber académico*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- RICOEUR, PAUL, 2000, *La memoria, la historia, el olvido*; Bs.As, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- RICOEUR, PAUL, 2004, *El conflicto de las Interpretaciones*, Bs.As, Fondo de Cultura Económica.
- SEMINARIO TALLER: CULTURA Y DERECHO PENAL, 1999, Organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, “Dr. Ambrosio Rioja”, en *Pena y Estado. Justicia penal y comunidades indígenas*, Revista Latinoamericana de política criminal, Bs.As., Ed. Del Puerto.
- SIERRA, MARÍA TERESA; CHENAUT, VICTORIA, 2002, “*Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas*”, en Esteban Krotz (Ed.), *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona – México.
- SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, 2002, *La Globalización del derecho*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, 2003, *Critica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, ed. Desclée de Brouwer.

- TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR, 1992, *Casuismo y sistema*, Bs.As, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- TISSERA, RAMÓN, 1973, “Cuando los guaraní buscaban el Eden”, en *Todo es Historia*, Año VIII, N°73 - 53-63.
- ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, 1986, “Los Derechos Indígenas”, en *Revista de Historia del Derecho*, N° 14, Bs. As., Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

# INCIDENCIA DE LOS BARRIOS PRIVADOS EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Irene Pujol

## I.- Introducción:

En los últimos años han ido proliferando de una manera llamativa, los complejos urbanísticos privados, especialmente los barrios cerrados o clubes de campo.

La finalidad de este trabajo es analizar la problemática del fenómeno socio-económico-cultural llamado barrios privados o *complejos inmobiliarios cerrados a partir del tema central de esta investigación “la crisis del Estado”*.

En el marco de la investigación titulada transformación del Estado ante un nuevo paradigma jurídico antropológico, se intenta analizar el fenómeno de los barrios privados, y cómo ellos son causados y a la vez causan la transformación del Estado.

Por un lado, como el Estado no cumple las funciones que le son propias, seguridad, salubridad, justicia, educación, los particulares tienden a refugiarse en “mini estados” donde un particular brinda la tan ansiada seguridad, salubridad, etc., que no les otorga el Estado. Es decir que el particular apabullado por la falta de respuesta por parte de Estado de estas necesidades básicas encuentra en los barrios privados un lugar propicio para vivir a costa de perder su libertad y parte de su patrimonio debido al pago de elevadas expensas. Por otro lado, a explosión de barrios privados, hace que lo público, lo nuestro desaparezca cada vez más, que surja una élite social que se identifica por vivir en estos barrios, que aparezcan los grandes emprendedores privados como figuras de peso y verdadero poder, porque manejan grandes sectores de la población con importante poder adquisitivo.

Además se advierte que a su vez el Estado se desliga cada vez más de sus funciones, ya que en estos complejos los emprendedores no sólo se ocupan de brindar seguridad y salubridad, sino también de impartir justicia privada, para hacer cumplir sus reglamentos que en muchos casos son dictados unilateralmente por el propietario emprendedor, encargándose éste de imponer multas, cobrar expensas, prestar a veces servicios básicos como proveer agua, recolectar basura, etc.

El objetivo de este trabajo es entonces dilucidar si el fenómeno de los barrios privados interfiere en la transformación del Estado y sus funciones.

## **II.- ¿Miniestados y un Estado debilitado?**

### **A.- Antecedentes:**

Las características que con el devenir histórico han adquirido las ciudades, constituye, sin duda, uno de los factores determinantes del nacimiento de los complejos residenciales privados.

En Grecia las ciudades tenían que ver mucho en el estilo de vida. Los griegos poseían una visión de una ciudad ideal. En la Edad Media, la ciudad fue un sitio vinculado con las cuestiones espirituales. La actividad comercial se desarrolla fuera de las murallas de las ciudades, dada que la acumulación de riquezas era desdeñada por las autoridades eclesiásticas. Sin embargo, la presencia de corporaciones de artesanos fueron convirtiendo a las ciudades en un lugar de trabajo.

Tras la reforma luterana se legitimó la actividad bancaria y la creación de riqueza. Comenzó a desarrollarse el industrialismo y las ciudades se convirtieron en centros comerciales, industriales y burocráticos, y residenciales de la burguesía.

Actualmente una gran cantidad de factores económicos, políticos y sociales, contribuyen a trazar una línea divisoria en las sociedades. En muchas ciudades del mundo, especialmente en Latinoamérica se comprueba que se ha profundizado la pobreza, la marginalidad, la delincuencia, la falta de seguridad, las desigualdades sociales, por ello a partir de los años ´80 con el agravamiento de las desigualdades sociales, se multiplican los condominios, los barrios residenciales con seguridad privada, especialmente en países como México, Venezuela, Colombia, Brasil etc.. Sin embargo podemos rescatar que este fenómeno no es exclusivo de Latinoamérica. En Estados Unidos, la segregación residencial de las clases medias superiores, basada en la vivienda unifamiliar y la seguridad privada, existe hace mucho tiempo, sin embargo los barrios que presentaban estas características no estaban cercados en principio. Luego en los últimos veinte años, se incrementa las “gated communities” (comunidades cerradas), sobre todos en aquellos estados donde se registra una mayor cantidad de inmigrantes, como Florida y California<sup>322</sup>.

---

<sup>322</sup> SVAMPA, Maristella, “La Brecha Urbana. Countries y Barrios Privados. Ed. Capital Inelectual, Bs. As., 2.004, p. 16.

Las exclusiones sociales convierten a las ciudades en lugares hostiles para la vida humana<sup>323</sup>. La contaminación y la suciedad dominan el ambiente, aumenta la inseguridad y la violencia, se pierden los espacios públicos de recreación. Las ciudades se convierten en lugares fríos y multitudinarios, transformando a sus habitantes en masa anónimas encerradas en sus viviendas frente a la televisión o la computadora.

La agresividad de la ciudad, impulsa a los sectores económicamente más favorecidos a refugiarse en ambientes exclusivos, donde esperan encontrar contacto con la naturaleza, con sus amigos, muchas veces también con el deporte, con la cultura, en un hábitat tranquilo, armónico, higiénico y seguro.

Hoy el fenómeno inmobiliario de los complejos urbanísticos privados es cuantitativamente significativo en Latinoamérica y abarca a varios sectores de la pirámide socio-económica, media, media alta y alta. Algunas de las circunstancias determinantes son:

- La falta de cumplimiento por parte del Estado de sus funciones básicas.
  - El aumento progresivo de la inseguridad social
  - Sentimiento de pertenencia a determinado grupo social y económico.
- Ciudades caracterizadas por falta de ordenamiento territorial adecuado, que provoca focos poblacionales caracterizados por la excesiva aglomeración de edificios, las superposiciones de industrias, comercios y viviendas.
- La necesidad de vivir en contacto con la naturaleza que permita la práctica de actividades recreativas.
  - El elevado costo de terreno en las grandes ciudades.
  - La oferta de créditos con destino a la construcción de la vivienda, que ha existido.
  - La contaminación, por el sensible aumento del parque automotor entre otros.

---

<sup>323</sup> Coadyudó a la nueva reorganización espacial que se está dando, un proceso interrumpido de pauperización de la clase media, que devinieron en definitiva en fracturas en la cohesión social Belloti, Mirta L.; "Urbanizaciones cerradas residenciales. Advocatus, Córdoba, 2.006, p.10. El ensanchamiento de las brechas de las clases sociales, ha producido segregación social y ésta, violencia, miedo e inseguridad Bressan, Pablo, "Abuso del derecho en los clubes de campo y otros complejos urbanísticos: legitimidad de normas reglamentarias" en "Derecho de los contratos", Fernando Pérez Hualde coord, Ed. Ad-Hoc, Bs. As., 2.008, p. 858.

## **B.- Conceptualización:**

Los barrios cerrados, son una clase de complejos inmobiliarios cerrados.

Debe tenerse en cuenta que la denominación “complejos inmobiliarios cerrados” comprenden los llamados barrios cerrados, barrios privados, clubes de campo, parques industriales, ciudades satélites, pueblos privados, chacras, condominios, centros de compra<sup>324</sup>, etcétera; los cuales carecen de una regulación legal propia a nivel nacional –como ley de fondo- que los contemple en forma específica (lo que coincidimos en desear ansiosamente) y de normas públicas provinciales y municipales que los regulen y los limiten con criterio, para dar una solución integral y propicia a este acuciante problema.

A todos estos complejos, se los denominan complejos inmobiliarios cerrados”, porque comparten los siguientes caracteres:

- a) Existencia de una pluralidad de inmuebles, con vocación de pertenecer a una multiplicidad de titulares, conectados entre sí a través de elementos, bienes y/o servicios comunes, y/o de un régimen de limitaciones y deberes entre los mismos; para la consecución y aseguramiento de los intereses comunes y particulares de los partícipes;
- b) inescindible relación entre los sectores privativos y los comunes;
- c) reglamento que regula la vida del conjunto;
- d) existencia de una administración; a veces una persona jurídica, que presta los servicios, toma las decisiones que hacen al conjunto inmobiliario, representa a los propietarios frente a los organismos públicos o personas privadas y
- e) expensas comunes: que son los gastos de mantenimiento y conservación del complejo que cobra la administración.

Todo ello, con independencia de su causa generadora o su destino; porque en atención a sus causas generadoras, destino y uso predominante, pueden distinguirse -dentro de los conjuntos inmobiliarios y como subespecies de los mismos-, con características que los singularizan: los complejos “residenciales”, “turísticos”, “agrarios”, “comerciales”, “industriales”, etcétera. Si bien en este trabajo nos abocaremos principalmente al estudio de los “clubes de campo” y “barrios cerrados y/o privados”, por la especial implicancia que tienen en la transformación del Estado y en la sociedad.

---

<sup>324</sup> Conf. DE HOZ, Marcelo; “Revista de Derecho Privado y Comunitario”, 2002-2, Propiedad Horizontal, “Conjuntos Inmobiliarios: barrios cerrados, clubes de campo, parques industriales y otras urbanizaciones especiales”, Rubinzal – Culzoni Editores, Bs. As., págs. 7 a 24.

La diferencia más importante que se puede destacar entre estas dos últimas subespecies de complejos urbanísticos privados, es que en el Club de Campo las áreas comunes destinadas a la parte de recreación, esparcimiento y deportivas, son más grandes, importantes y siempre existen, mientras que en los barrios privados no. Además, generalmente el club de campo es fundado por un club ya pre-existe (como el Club de Campo Maipú), en el cual los socios deciden adquirir lotes<sup>325</sup> para construir sus viviendas transitorias en un principio y no tanto después, y que generalmente en virtud de sus dimensiones más importantes, no se encuentran en áreas urbanas.

### **C.- Antecedentes argentinos: Causas de surgimiento de estos complejos:**

En nuestro país este fenómeno reconoce diversas etapas.

La etapa fundacional que se desarrolla con la aparición de los primeros “Country Club” o clubes de campo. Cuyo primer ejemplo, el club “Las Tortugas”, data del año 1930 y nació por iniciativa de un grupo de amigos que practicaban un deporte común. Los primeros countries surgieron en la Provincia de Buenos Aires, dentro de un radio de 60 km. de la Capital Federal, sector que en aquella época no se conocía, hoy llamado el Cono-urbano Bonaerense y en el cuál actualmente se encuentran la mayoría de estos emprendimientos. En la década siguiente aparecieron otros clubes exclusivos como el Hindú Club y el Highland, a los que le siguieron el Olivos Golf Club y el Argentino, todos en la Zona Norte de la región metropolitana de Buenos Aires.

La segunda etapa comienza a fines de la década de los 60. Los countries se desarrollan también en otras provincias como Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, etc. Y se consolidan como nuevo estilo de vida, en contacto con la naturaleza, con infraestructura propicia para la práctica de actividades deportivas, que se disfrutaban los fines de semana y de dimensiones considerables. Se transforma en el sustituto de la casa quinta individual a que accedía determinado segmento social de elevados recursos económicos.

Los Lagartos es el primer club de campo del país que cuenta con las características antes descriptas. Se trata de un emprendimiento de magnitudes distintas a las anteriores, ya

---

<sup>325</sup> Aunque en realidad, en ese caso analizando su configuración, los socios adquieren derecho de usufructo sobre una parcela determinada.

que agrupa a setecientas viviendas; pero se trata, al menos en su mayoría de viviendas de uso transitorio. Hacia fines de los 80 se pueden contabilizar en el país alrededor de 140 instituciones de este tipo, que contienen alrededor de 12.000 casas, con instalaciones deportivas, que en su conjunto ocupan más de 7.000 hectáreas. En Buenos Aires, en el año 1994, sólo habían 1.450 familias asentadas en este tipo de urbanizaciones, en 1996 ya eran 4.000, en agosto del 2.000 eran 13.500. En el año 2003, luego de la crisis, la Federación Argentina de Clubes de Campo, calculó que vivían en urbanizaciones privadas unas 300.000 personas ([www.ar.seguridadydefensa.com](http://www.ar.seguridadydefensa.com)). Y por otro lado uno de los datos que reveló el último censo que realizó el INDEC es que casi todos los partidos del primer cordón del Conurbano Bonaerense perdieron habitantes. Conforme estimaciones de la Federación Argentina de Clubes de Campo, en 1989 había sólo 140 urbanizaciones privadas, en 1999, llegaban a 450 y en el 2004 existían más de 600 emprendimientos<sup>326</sup>.

Estos complejos inmobiliarios fueron naciendo espontáneamente por el carácter gregario que generan los intereses comunes y su funcionamiento estuvo regido más por esta motivación que por una forma jurídica ortodoxa, de tal manera que sus integrantes acataban las decisiones generales sin cuestionarse demasiado sobre la facultad del ente administrador para obligarlos.

Los primeros problemas que se presentaron para el desarrollo de los mismos, fue mantener la privacidad de los espacios comunes para los adquirentes de lotes y el segundo el cerramiento del predio correspondiente.

La ley 2.486/63 que permitió afectar al régimen de la ley de propiedad horizontal (13.512) a inmuebles a construir o en construcción, posibilitó el carácter privado de las vías de circulación. Ya que por analogía a la propiedad horizontal se consideró que las parcelas eran las unidades privativas y los accesos (calles) o partes comunes eran como las partes comunes de un edificio (pasillo, escaleras, etc.), que son de propiedad de los consorcistas en condominio de indivisión forzosa.

Luego la ley 8.912 de uso del suelo de Buenos Aires, intenta dar una definición a los clubes de campo determinando que: “Se entiende por club de campo o complejo recreativo

---

<sup>326</sup> SVAMPA, Maristella, ob, cit., p.22.

residencial a un área territorial de extensión limitada que no conforme un núcleo urbano y reúna las siguientes características básicas:

- a) esté localizada en área no urbana;
- b) una parte de la misma se encuentre equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza;
- c) la parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas de uso transitorio;
- d) el área común de esparcimiento y el área de viviendas debe guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierta en un todo inescindible. El uso recreativo del área común no podrá ser modificado, pero podrán reemplazarse unas actividades por otras; tampoco podrá subdividirse dicha área, ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas”.

A la vez se previó la situación de los asentamientos existentes, organizados sobre sistemas distintos, autorizándose a los municipios a convenir con las entidades el cerramiento del área y la prestación de los servicios.

Si se observa la conceptualización de esta ley que primero trató en Argentina la problemática de estos complejos; se puede advertir que algunos de los caracteres difieren de los llamados barrios privados.

Es que estos primeros complejos que se dieron en el tiempo, en primer lugar no estaban ubicados en zonas urbanas o suburbanas como los barrios privados, tenían siempre un área común de esparcimiento, que no se observa siempre en los barrios privados y las viviendas eran de uso transitorio, mientras que en los barrios son de uso permanente. Una de las más importantes razones o causales de formación de los mismos, fue que los socios de un club preexistente en Buenos Aires (por ejemplo, las Tortuguitas), tenían que viajar varias horas para llegar al mismo y luego volverse a la noche para dormir en su casa o departamento. Se trató de paliar esta incomodidad, acondicionando parcelas para que los socios construyeran viviendas transitorias (generalmente para los fines de semana y temporada de verano). Ello no solo solucionaba la incomodidad de ir y de venir del club, sino que permitía a los socios cubrir necesidades de interrelación social y deportiva en contacto con la naturaleza que no encontraban en la ciudad

Este fenómeno, que se daba en pocos lugares y en clubes que agrupaban a socios de clase alta, debido a la falta de seguridad que acosa a la Argentina<sup>327</sup> especialmente desde la década del noventa, la falta de cumplimiento del Estado de sus funciones de policía sanitaria, ordenamiento territorial, etc.<sup>328</sup>, comenzó a expandirse y proliferarse.

Y así, se llega a la última etapa que se inicia alrededor de los 90 y consolidada con la crisis del 2001, alentada en la provincia de Buenos Aires, por la construcción de la Red de Acceso a la Capital Federal, lo que sumado a las nuevas condiciones en la economía del país, produce una diferenciación cualitativa en la evolución del fenómeno. Las familias propietarias comienzan a considerar la alternativa de residir de manera permanente en el club de campo, mientras que los nuevos adquirentes ya compran con esa finalidad. Es justo esta tendencia la que da lugar a la aparición al sucedáneo del Country, el barrio privado. En 1997, la legislación bonaerense incluye la figura del barrio cerrado, a través de la Resolución 74 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires y las habilita para instalarse en zonas urbanas, obligándolas a cumplir con los requisitos urbanísticos de cada zona, sin necesidad de respetar la reglamentación de los clubes de campo.

El barrio privado o cerrado, con menor infraestructura que su precedente el country, se ha transformado hoy en día en una alternativa habitacional de un gran sector de la clase media argentina, que busca todo lo que el Estado no le da, primordialmente seguridad y salubridad. A los que desean un lugar apacible y estético como residencia permanente, seno principalmente cerrado al impacto negativo de la ciudad que produce inseguridad, y que desean pertenecer a un grupo selecto; se les suman ciudadanos que luego de haber sido víctimas de ataques a su persona o bienes, sólo por este motivo deciden comprar un inmueble en los mismos.

---

T<sup>327</sup> Para SVAMPA, Maristella, "La brecha urbana. Countries y barrios privados." Capital Intelectual, Bs. As., 2004, pág. 18 y ss.. En 1974, la diferencia entre el escalón más pobre y el más alto era de 12 veces, es decir que el tipo urbano estuvo más cerca del modelo europeo- mediterráneo. En los últimos quince años este modelo entró en colapso. En la Argentina a diferencia de otros países latinoamericanos, la autosegregación de las clases medias superiores es un fenómeno más reciente que el de los otros países latinoamericanos.

<sup>328</sup> SVAMPA, Maristella, ob. cit., p. 12, expresa que esta reducción de funciones del Estado, el aumento exponencial de la violencia y la ineficacia de las instituciones públicas, se da en al época de los 90. Agrega en la pág. 14 de dicha obra que ello fue analizado en una investigación realizada en el año 2.000, que se tradujo en la obra de su titularidad, "Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados", Buenos Aires, Biblos, 2001. Ver también, TORRES, H. "Procesos recientes de fragmentación socio espacial en Buenos Aires; la suburbanización de las elites", Seminario de investigación urbana, "El milenio", Bs. As., 1.998.

Ya en el año 2000, existían un poco más de 40.000 hectáreas afectadas a este tipo de complejos, y su desarrollo ha sido tan vertiginoso que incluso hay emprendimientos que exceden el marco del country, llegando a hablarse de ciudades satélites o mega-emprendimientos

Uno de esos emprendimientos es el “Nordelta” que se publicita como la primera ciudad pueblo, ocupa 1.600 hectáreas y cuenta con veinte barrios privados. Está ubicada en el Partido del Tigre a 30 kms. de la Capital Federal. Combina las facilidades de la ciudad (comercios, hospitales, escuelas), en un amplio entorno rodeado de 300 has. de espacios verdes y 170 has de lago. Ofrece un sistema de seguridad de última tecnología y cuenta con una diversa y amplia oferta en viviendas: casas, dormitorios, townhouses marinas, etc.. Es decir que han aparecido los llamados “pueblos privados”, que son complejos que aglutinan a varios barrios privados de un mismo emprendedor y que ofrecen todos los servicios básicos. En Mendoza, el Torreón en Maipú presentará características similares al Nordelta, Palmares proyecta desarrollarse para el oeste, dividido en varios mini barrios privados y Dalvian sigue creciendo en superficie. Es decir que estos complejos tienden a agrandar su extensión, ocupando sectores de terreno que en conjunto pueden ser equiparables a un Municipio pequeños, lo que implica un gran poder para los emprendedores, en el caso que se reserven la administración de éstos.

Debe advertirse al respecto que es notorio que una de las más importantes razones de crecimientos de los barrios privados, es que el Estado por distintas causas económicas, burocráticas, políticas, etc., cada vez cumple con menor idoneidad sus funciones básicas que son: la seguridad, salud, educación y justicia. Ello se viene observando tanto en las etapas políticas en que el Estado apunta a conformar en una gran maquinaria burocrática, empresaria que compite con los privados, que se convierte en la principal fuente de empleo y que interviene modificando variables económicas; como en las etapas en que el Estado se achica o reduce sus funciones, debido a concepciones neoliberales mal entendidas. Porque para el verdadero neoliberalismo, el Estado no debe intervenir en la economía, etc., pero debe prestar estos servicios básicos mínimos, como son la seguridad, salubridad, educación y justicia.-

#### **D.-Contemplación práctica de los barrios privados:**

En estos emprendimientos generalmente, en el mejor de los casos, se le otorga a los particulares derecho de dominio al titular de un lote en un barrio cerrado, pero cercenando una gran cantidad de facultades propias de este derecho real, a través de renunciaciones o aceptación de cláusulas reglamentarias que lo podrían transformar en un dominio imperfecto (revocable o desmembrado) a quien se le promete un dominio pleno o perfecto. ¿No es esto un fraude a los particulares y una violación, o al menos una evasión, a la legislación de fondo?<sup>329</sup>

La realidad de los barrios privados va más allá de la legislación, aunque en algunas provincias se los incentive permitiéndoles adoptar la figura de la propiedad horizontal o las que el emprendedor crea conveniente y en otras no, como en Mendoza. En nuestra Provincia por decreto 3300/79 se impide la utilización de la ley de propiedad horizontal para estos complejos, al exigirse que cada unidad exclusiva forme parte de un único edificio que conforme un todo constructivo. La supuesta finalidad de esta norma provincial es disuadir la evasión de una ley provincial de loteo y fraccionamiento, que ordena que se donen las calles y espacios públicos, se realicen obras de infraestructura, etc.. Sin embargo actualmente la Dirección Provincial de Catastro ha realizado una interpretación flexible de la obligación de donar las calles, tomando otras normas que se refieren a la conformación de un condominio de indivisión forzosa para las vías de acceso. Debe tenerse en cuenta, que tal vez resulte mejor como en otras provincias aceptar que estos complejos adopten la figura de la propiedad horizontal, pero exigir requisitos que impidan el impacto social negativo y que cumplan los requisitos requeridos por la ley de loteo, como obras de infraestructura y seguridad (salvo los que son incompatibles con su conformación, como la donación de las calles), y otras exigencias que consideren necesarias. Es importante que la Provincia cuente con una reglamentación de la faz administrativa, que contenga restricciones a estos complejos en interés público, teniendo en cuenta las necesidades del resto de la sociedad, y no dejar como ocurre en este momento, librada a la voluntad de cada Municipio el establecer los parámetros dentro de los cuales deberán desarrollarse. Esta apreciación se debe a que las intendencias han demostrado que se mueven muchas veces por conveniencias económicas como asentamiento

---

<sup>329</sup> Cfr. De Hoz, Marcelo; *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, “Conjuntos Inmobiliarios: barrios cerrados, clubes de campo, parques industriales y otras urbanizaciones especiales”, *op. cit.*, p. 12.

de más contribuyentes y desarrollo de la zona, más que por los intereses del resto de la sociedad.

En la práctica estos barrios proliferan y se califican a los derechos de sus titulares como “*dominios*”. Siendo que en la práctica dichas situaciones no lo son, por la gran cantidad de limitaciones y restricciones privadas. Se suelen establecer cláusulas abusivas, poderes irrevocables, imposibilidad de revisión de cuentas, sometimiento inconsulto a decisiones unilaterales del órgano administrador o emprendedor, a través de renunciaciones o aceptación de cláusulas reglamentarias, etc.. A pesar de la discutida validez de estas cláusulas, y de que las mismas sólo resultan una obligación personal, sin trascendencia real, si solo se encuentran insertas en un reglamento privado - sin que se hayan constituido como servidumbres<sup>330</sup>- funcionan en la realidad como verdaderas restricciones al dominio<sup>331</sup>, aunque no lo son. Los adquirentes de lotes en estos complejos, respetan las mismas y las aceptan sin discusión -salvo raras excepciones- para vivir en armonía y evitar litigios o la imposición de multas abusivas. ¿Es sano permitir que gran cantidad de ciudadanos de nuestro país, estén sujetos a estos sistemas hegemónicos y autoritarios?<sup>332</sup>

La lectura de varios reglamentos y el análisis de la jurisprudencia es prueba de lo dicho. Así por ejemplo; la jurisprudencia ha tenido que morigerar cláusulas penales por excesivas<sup>333</sup>, se ha desestimado el pedido de demolición por abusivo<sup>334</sup> en un caso; por el mismo motivo se ha considerado que no corresponde el cobro de expensas por servicios no prestados<sup>335</sup>. Asimismo, se ha hecho lugar a la petición de nulidad de las sanciones abusivas, irracionales e infundadas<sup>336</sup>.

Este problema, ha llevado a juristas del Derecho Público a preguntarse si el avance en la construcción de distintos emprendimientos inmobiliarios por parte de empresas e

---

<sup>330</sup> Cuando se han constituido mediante servidumbres (positivas o negativas), estas limitaciones ya tienen oponibilidad por su reflejo registral, y por lo tanto, trascendencia real.

<sup>331</sup> Aunque, en realidad, las verdaderas restricciones al dominio que obligan a cualquier poseedor de la cosa, solo surgen de la ley.

<sup>332</sup> Ver De Hoz, Marcelo, “Conjuntos Inmobiliarios: barrios cerrados, clubes de campo, parques industriales y otras urbanizaciones especiales”, en Revista de Derecho Privado y Comunitario, op. cit., p. 12.

<sup>333</sup> CNCiv., sala A, 2000/05/06, in re “El Sol S.A.I.C. y E.”, LL-2000-E-296..

<sup>334</sup> CNCiv., sala H, julio 18-1.997, “Cons. Prop. Club. Privado Loma Verde”, LL-1998-E-89.

<sup>335</sup> CNCom., sala A, Club de Campo “San Diego S.A.”, 17/5/2.004, E.D. 209-C-318, LL 2.004-D-2111, Doc. Jud. 411-2004-2.

<sup>336</sup> CNCom., sala E, agosto 23-2000, “Country Ranch S.A. c/ Pollarsrky, E.D. 194-33. C.N.Civ., sala A, “Langone, Jorge G. y otra c. Club de Campo la Martona”, LL 2005-D-152.

inversores, que alcanzan dimensiones en algunos casos de auténticas ciudades, en las que lisa y llanamente se reemplaza la tradicional prestación de servicios e infraestructura pública por aquellos brindados por actores privados, no requiere de regulación específica por parte del derecho público y/o cabe si debe existir intervención estadual en el fenómeno. Es decir, si la consideración de esta cuestión desde el punto de vista jurídico debe quedar exclusivamente en el campo del derecho privado o si, por el contrario, existe un necesario espacio de estudio en el campo del derecho público<sup>337</sup>.

Así, autores del derecho público<sup>338</sup> sostienen que la realidad indica claramente que los emprendimientos urbanos privados comparten notas propias de los gobiernos locales, tales como la existencia de una población y un límite geográfico, poderes, facultades, atribuciones y deberes en esa escala; al igual que los gobiernos locales tienen potestades de exigir pagos compulsivos –en forma de expensas-, proveen infraestructura urbana (pavimento, tendido de redes de agua potable, desagües pluviales, plantas depuradoras, etc.) y una amplia gama de servicios, prácticamente inescindibles de los que acuerda una Municipalidad, tales como alumbrado, conservación de espacios de esparcimiento común, barrido, limpieza, incluidos aquellos que no se permiten aún a la amplísima mayoría de Municipalidades argentinas, tales como la seguridad.

Por ejemplo, en Mendoza muestra de ello, es el caso Pérez c/ Dalvian, expediente 79883 del 15 JCCMM, en el que se dispuso que no se podía impedir el paso de un camión cisterna para que un propietario de un lote se proveyera de agua. En ese supuesto, la Empresa que dota de agua potable a los propietarios de lotes, incluye el monto de dicho servicio en el de expensas. Como un propietario no paga las expensas por considerar que ella es excesiva o injustificada, la Empresa le corta el suministro de agua. En virtud de ello el vecino se hace traer agua en un camión cisterna, y la empresa le impide la entrada al complejo. En el expediente 63.085 de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, carat. “EPAS c/ Municipalidad de la Capital”, se dijo que en virtud de art. 20 del dec. 6044, no se podía cortar el servicio por no pago. Dicho problema se agrava si los adquirentes han firmado

---

<sup>337</sup> Cfr. PULVIRENTI, Orlando Daniel; “*Res privata argentina*”, en Res Pública Argentina, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Octubre – Diciembre 2006, 2006-3, pp. 27 a 40.

<sup>338</sup> Seguimos aquí el razonamiento de PULVIRENTI, op. cit., pp. 27 y ss.

cláusulas en sus escrituras que los obligan a pagar las cuotas que el emprendedor disponga unilateralmente sin derecho a exigir rendición de cuenta por la administración.

Es por ello, que desde el derecho público se insta a conformar un sistema jurídico de regulación de estos desarrollos urbanos privados, donde no sólo se determine cuál sea el derecho real mediante el cual se estructure la relación jurídica del vecino respecto de su propiedad, sino también se regule todo lo atinente a estos “gobiernos privados”. Es imprescindible, que se regule su interrelación con las autoridades municipales, se establezcan mecanismos que garanticen la transparencia de su funcionamiento político, económico y financiero, en aras a garantizar la supremacía de los derechos constitucionales de sus habitantes, quedando su vinculación con los vecinos sujeta al derecho local o provincial, conforme las áreas de reserva de la Constitución Nacional.

#### **E) Breve referencia al régimen jurídico:**

A pesar de su crecimiento notorio, a nivel nacional no existe una ley que los contemple. Esta falta de regulación puede deberse a que los legisladores no quieren que los barrios privados proliferen. O tal vez, los emprendedores urbanísticos privados han ejercido presión para que no exista una regulación que limite de alguna manera la libertad actual que tienen para imponer lo que le convenga en cada reglamento, y pactar con cada Municipio las mejores condiciones para el desarrollo del mismo, a servicio de sus intereses. En este último sentido, pareciera desgraciadamente, que los empresarios obtienen concesiones administrativas, en virtud de supuestas recompensas, o por el interés de cada Municipio de obtener mayores recursos, por medio del cobro de impuestos; muchas veces en contra de los intereses del resto de la comunidad.

En Mendoza, cuando se inician los trámites tendientes a obtener la aprobación administrativa del loteo, se conviene con la respectiva Municipalidad, el cerramiento total del área y la prestación de servicios de carácter comunal bajo responsabilidad de la entidad peticionante<sup>339</sup>, etc..

A pesar de la falta de regulación a nivel nacional, algunas provincias y municipios han establecido normas al respecto. Por ejemplo, en Buenos Aires, se dictaron los decretos

---

<sup>339</sup> Ver Proyecto de investigación bianual, titulado “Conflictos en la propiedad horizontal y otros complejos urbanísticos”, I parte, p. 31, dirigido por Alicia Puerta de Chacón y subsidiado por la SECyT., año 2.001-2.002

2489/63; 8912/77, 27/98, 974/2.004, entre otros<sup>340</sup>. En Mendoza, tenemos la ley 4.886 que regula el uso, fraccionamiento y ocupación del suelo en la zona oeste del Gran Mendoza. Dentro de su normativa existe un apartado que se refiere a los clubes de campo. Esta ley copia el concepto de club de campo de la ley de suelo de Buenos Aires ya citada. En los Municipios encontramos ordenanzas, como la de Luján n° 1.906 del 2.001 que exigen la formación de una entidad para acordar con la Municipalidad la prestación de servicios, etc. Y el artículo 2 dispone que los terrenos a donarse para espacios públicos a la Municipalidad según la ley de loteo, pueden ubicarse fuera del radio del complejo, en vez de dentro del barrio como se exige habitualmente. En la Ciudad de Mendoza, no existe una regulación general sino normas especiales, como por ejemplo las ordenanzas 3.521/16247/03, que ratificaron el convenio particular realizado con Dalvian, en Guaymallén.

Cabe advertir, que las normas provinciales y municipales no pueden crear una configuración jurídica de los mismos, como por ejemplo la propiedad horizontal, o un nuevo derecho real que los contemple, como si lo podría hacer una Ley Nacional. Ya que en virtud del ar. 75 inc. 12, es materia delegada a la Nación, dictar normas de fondo. Pero si pueden y deben las provincias dictar normas de ordenamiento territorial que dispongan, los requisitos relativos a las dimensiones, tipos de cercos, servicios, superficie cubierta, zonas donde pueden ubicarse, etc., siempre respetando las leyes nacionales que regula el régimen de los derechos reales<sup>341</sup> mediante normas de carácter estatutario, de orden público.

En Mendoza se abrió un amplio debate con la famosa ley de suelo o ley de ordenamiento territorial, que se encontraba aprobado por el Senado, con la reforma introducida por Diputados. Dicho proyecto fue sometido a estudio por la comunidad científica. A pesar que el mismo, por referirse al ordenamiento territorial, abarca muchos más

---

<sup>340</sup> Para el análisis de esta legislación, se puede ver Highton Elena y otros, "Nuevas formas de dominio", ed. Ad Hoc. P. 43 y ss., ed. 1993; Mariani de Vidal, Marina y Abella Adriana, "Clubes de campo y barrios cerrados. Cerramiento y vías de circulación", Rev. La Ley 2005-E, p. 1082; Cossari, Nelson G. y Luna, Daniel G., "Las urbanizaciones privadas y el derecho real de propiedad horizontal", Rev. El Derecho 204, p. 744; Tranchini de Di Marco, Marcela, "Clubes de campo. Su régimen dominial", en Urbanizaciones Privadas: Barrios Privados y Clubes de Campo, dir. Jorge Causse, ed. Ad Hoc. Ed. 2da., 2005, p. 35; Castro Hernández, Manuel Horacio, y Clérico, Luis Sebastián, "Nuevas formas de Urbanización. Clubes de campo y barrios cerrados", Rev. El Derecho 193, p. 832; Asociación de Profesores de Derecho Civil; "Conjuntos Inmobiliarios y Multipropiedad. Ponencias y Proyectos de Ley sobre Conjuntos Inmobiliarios, ed. Bosch, Barcelona, 1993.

<sup>341</sup> Debe tenerse en cuenta que en nuestro sistema rige el principio del *numerus clausus*, que establece que no se pueden crear otros derechos reales distintos a los previstos por la legislación nacional, ni se puede modificar el régimen de los existentes, sino es por ley nacional (art. 2.502 y 2.503 del C.C.).

temas que el de los emprendimientos privados, contenía disposiciones específicas al respecto, que parecían estar más a merced de los intereses de los emprendedores que de los ciudadanos.

No obstante, se advirtió que la reforma introducida por Diputados al proyecto sancionado en los artículos 55 inc.2 ; 56 inc. b) y 67 superaba el proyecto antecedente de la Cámara de Senadores, en tanto eliminaba el derecho de servidumbre sobre las vías de circulación y lo sustituía por el condominio de indivisión forzosa que es una figura más conveniente para los adquirentes.

El proyecto fue criticado entre otras cosas, porque admitía que los emprendedores se reservaran la administración de los mismos. Específicamente respecto del art. 96, se dijo que la norma es confusa porque, primero confería a los emprendedores “el derecho de reservar para sí la administración de las cosas y espacios comunes del emprendimiento conforme establezca el reglamento”. A renglón seguido, reconocía la administración en cabeza de “una persona jurídica sin fines de lucro, constituida en legal forma y de la que serían miembros forzosos con iguales deberes y derechos los titulares de los lotes”.

El ejercicio de la administración por el emprendedor solamente se justifica en dos supuestos: a) durante la fase inicial de la comercialización de los lotes; b) posteriormente, cuando los adquirentes o propietarios delegan expresamente la administración en el emprendedor mediante mandato, de la misma manera que podrían delegarlo en otra persona idónea para cumplir esta función. El mandato debe ser revocable para evitar abusos y poderes discrecionales<sup>342</sup>.

También se sugirió, normas que impusieran control sobre los reglamentos que se imponen a los adquirentes, cumplimiento de las normas sobre defensa a los consumidores, ley sobre venta de lotes a plazo, etc.

Se advierte en la práctica que las empresas promotoras primero comprometen en venta los lotes del complejo en contratos que obligan a pagar a los futuros adquirentes por un derecho que todavía no es claro sobre un lote que todavía no se sabe cual será, o si está en

---

<sup>342</sup> Investigación titulada “Conflictos en la Propiedad Horizontal y otros Complejos Urbanísticos” (inédita), subsidiada por la SECYT (UNCuyo), dir. Puerta de Chacón, Alicia. Por ejemplo en Mendoza en el Loteo denominado “La Capilla”, establece que cada propietario del lote, es mandante de los administradores del consorcio en forma irrevocable, lo mismo establece el reglamento del Club de Campo Mendoza S.A. En el complejo “Los Solares de Guariento”, se reservan los vendedores el derecho de designar la Administradora del Conjunto. El Club de campo Maipú, es una sociedad anónima que sólo otorga a los socios derecho de usufructo sobre parcelas de un predio que pertenece a la Sociedad. Puerto Pirata establece que la vendedora se reserva el derecho de prestar servicios en forma total y permanente.

cierta manera determinado, no existe jurídicamente porque el inmueble no se ha dividido porque no se han cumplido las normas catastrales sobre fraccionamiento y loteo, etc.. Una vez comprometidos los lotes, analizan cual encuadre jurídico de los que surgen del viejo Código Civil (que no fue pensado para estas nuevas realidades) es el más conveniente para sus intereses, afectando en muchos casos los derechos del consumidor de estos bienes mediante contratos de cláusulas predisuestas<sup>343</sup>.

A su vez el art. 72 del proyecto de ley de suelo, establecía que las servidumbres que pudieren existir para que a cada adquirente le lleguen los servicios básicos, como agua, luz, teléfono, sobre los inmuebles que se reservaran los emprendedores podrían estar sometidos a condiciones. Este artículo fue criticado porque el mismo permite que el emprendedor, establezca como condición de las mismas que los adquirentes paguen las expensas. Las que muchas veces son cobradas discrecionalmente por las empresas, sin derecho a pedir rendición de cuentas por los compradores, porque han renunciado a ello en los reglamentos<sup>344</sup>.

Se observa, que establecen en cada complejo como ya se explicó, reglamentos internos que a pesar de no ser oponibles a los terceros adquirentes que no lo hayan firmado, los hacen regir en la práctica con más fuerza que las leyes y ordenanzas provinciales y municipales. A su vez la jurisprudencia ha afirmado la vigencia de los reglamentos en estos emprendimientos al sentar, que las violaciones contractuales, relativas a prohibiciones a la edificación en un barrio cerrado, “no pueden quedar indemnes, porque de encontrar respaldo jurisdiccional, se distorsionaría el propósito perseguido mediante ellas y se promovería la vulneración de análogas disposiciones por los demás contratantes”, aunque también se ha visto en la necesidad de morigerar abusos como los comentados.

Además la gente cumple las disposiciones de los emprendedores, porque generalmente se aplican multas muy abultadas<sup>345</sup>, o sanciones drásticas como la demolición y la mayoría de los vecinos la aceptan sin discusión para vivir en paz. Y esto se advierte simplemente con caminar de un lado y del otro de la pared o cerco (en el mejor de los casos) que separa un barrio privado del resto de la ciudad. De un lado las calles están limpias, la gente no saca

---

<sup>343</sup> No obstante, se ha modificado la ley de defensa al consumidor introduciendo la temática de la comercialización inmobiliaria por lo que los adquirentes afectados pueden acudir a defensa del consumidor y hasta la justicia invocando la violación de sus normas.

<sup>344</sup> Lo que se puede detectar de la lectura de varios reglamentos, como los del complejo Dalvian.

<sup>345</sup> Ver al respecto el caso “Dalvian S.A. C/ González Rodolfo y otros p/ cumplimiento de contrato”, que tramitó mediante expediente 112.679 del 13 J.C.C.M. de Mza.. En el cual la parte actora solicitó se condenara a un adquirente y a su escribano a pagar una multa diez veces al valor del lote.

basura a cualquier hora, mantiene su pasto cortado, las veredas están arregladas, no se avanza con construcciones sobre la vereda, los lotes baldíos están limpios; del otro todo lo contrario. Es decir que los pactos privados no rigen como dice el art. 1.197 del C.C. como la ley misma, sino que en la práctica rigen más que la ley. Y esto se debe no tanto a la falta de regulación, ya que existen muchas leyes al respecto, porque si se leen las normas sobre edificación, y las ordenanzas municipales sobre salubridad, seguridad pública, se advierte la existencia de estas disposiciones. Pero generalmente, no hay voluntad política de hacerlas cumplir. Por ejemplo, si un vecino construye avanzando sobre la línea municipal, es más común que se le aplique una multa pequeña, y no que se le haga demoler lo que construyó en contravención. Por el contrario en un complejo privado, al emprendedor le interesa que no se desfigure la estética del barrio, para seguir vendiendo su proyecto y por lo tanto se preocupa de que lo que esté mal construido se demuela, para que no se afecte su negocio.

### **Conclusión:**

En conclusión, la realidad de los barrios privados, sin control estatal serio, normativa que limite y regule los complejos, ofrece a los emprendedores, indirectamente la posibilidad de dirigir hegemoníamente estos complejos. Los emprendedores establecen las reglas o (leyes privadas), cobran los impuestos, ejercen justicia aplicando multas y sanciones, prestan servicios básicos, discuten y pactan con el peso del poder económico con los municipios las condiciones de sus concesiones.

Por lo tanto es evidente que este proceso que se agudizó por la transformación que el Estado estuvo sufriendo en los últimos años, especialmente porque dejó de prestar los servicios de manera eficiente o dejó de cumplir como debía sus funciones clásicas, especialmente la seguridad y salubridad; hoy en día influye y agudiza esta transformación del Estado, consolidándola.

Algunos nos hemos preguntados, si a pesar de las diferencias temporales y circunstanciales, no estamos frente a una vuelta a la época feudal, en la que los vasallos se refugiaban tras las murallas, para obtener seguridad a costas de pagar un tributo al señor feudal. No obstante las diferencias obvias, no se puede discutir que el Estado no monopoliza la prestación de servicios básicos y por lo tanto indirectamente nace un nuevo poder, el de los emprendedor de los complejos privados.

A su vez la sociedad se fragmenta, las clases se polarizan, la violencia se incrementa, y la gente acepta vivir, primero por gusto y luego por miedo en estos sub-estados, que la mayoría de las veces se manejan dictatorial y hegemónicamente.

Por último, termino con esta apreciación de Dione Sabattini “Recreando el esquema de encierro y fortificación, recurriendo a la protección del exterior para lograr vencer la inseguridad. Aún lográndolo, este recurso aumenta simultáneamente la individualidad, el egoísmo, el desencuentro y las diferencias sociales, lo que paradójicamente genera mayor agresión ¿Será cierto que alejarnos de las necesidades de los otros y vivir en un paraíso fortificado nos protege?...Es preferible identificarse con la ciudad locuaz, dialéctica, y por lo tanto divertida...Los centros cívicos están esperando que participemos, involucrándonos en su vivificación, antes que asistamos a la contemplación de su agonía”<sup>346</sup>

Los residentes de los barrios privados y countries representan el triunfo de un modelo de ciudadanía restringido, de corte patrimonialista, montado por un lado, sobre la figura del ciudadano contribuyente, y por el otro, sobre la exigencia de autorregulación. Pero, como sostiene G. Amándola (2.000) “se autorregulan los que pueden. Y para los que no pueden está el Estado”. Los sectores que no han podido acceder, reclaman al estado vaciado de recursos y restringido que garantice la seguridad de manera integral e igualitaria. La demanda de igualdad, reducida a una concepción negativa y defensiva, terminó por imponerse por sobre cualquier anhelo de igualdad<sup>347</sup>.

---

<sup>346</sup> Publicación del Diario Clarín de fecha 23/02/98. Citado en el informe final del proyecto de investigación bianual titulado “Conflictos en la propiedad horizontal y otros complejos urbanísticos”, Dirigido por la Dra. Alicia Puerta de Chacón, subsidiado por la SEC y T.

<sup>347</sup> SVAMPA, Maristella, ob. cit. p. 103 a 105.

## UNA VILLA MISERIA DEL PIEDEMONTA MENDOCINO COMO ESCENARIO VULNERADO POR LA CRISIS ESTATAL

Lic. Carlos Gustavo Ortiz

### INTRODUCCIÓN

El estado nación ha experimentado un debilitamiento en el ejercicio de su soberanía territorial y, por ende, del mismo poder<sup>348</sup> como una consecuencia de los procesos de globalización que lo atraviesan; los cuáles han desbordado su capacidad de gestión, han incidido en la conformación de una nueva relación con los referentes sociales y políticos; y han generado la transformación de sus modalidades de intervención. Producto de esto se ha producido un reordenamiento de sus políticas; las cuáles responden (o se adecuan) a los flujos globales financieros y económicos. La rentabilidad económica se ha convertido en el parámetro de acceso a este sistema global de flujo de funciones<sup>349</sup>.

La división y desigualdades que padecen algunas sociedades, generan violencia, que emerge consecuentemente y coloca en situación de vulnerabilidad al estado. Esas manifestaciones se presentan notoriamente en algunos países, y quizás el ejemplo más visible es el que experimenta Colombia. En este caso, el Estado no ejerce su soberanía en amplios sectores del territorio.

Las autoridades se ven desbordadas e impedidas para cumplir su gestión; incluso son sustituidas por funcionarios “de facto”, impuestos por organizaciones ilegales que responden a corporaciones guerrilleras y/o narcotraficantes, que tienen presencia y poder en esas áreas, de las que han desalojado a las fuerzas de seguridad del gobierno. El conflicto produce desgaste en la confianza que proporciona el Estado y dificulta el objetivo de alcanzar el bienestar y cualquier pretensión de desarrollo.

Susana Ramella señala que “al Estado se lo simboliza en el contexto internacional como autónomo, independiente, soberano, sin interdependencia de otros estados. Es la teoría idealista que parte de la convicción de que los estados son soberanos y los principales actores

---

<sup>348</sup> Esto se entiende como capacidad del Estado para implementar decisiones en todo su territorio.

<sup>349</sup> Mann, Michael, “La crisis del estado-nación en América Latina”. *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol.44, N° 174, julio setiembre 2004 (pp. 179-198). Este autor sostiene como hipótesis que los estados modernos más eficaces poseen poderes infraestructurales efectivos pueden promover el desarrollo y movilización de recursos. Sólo los estados con infraestructuras eficientes pueden convertirse en democracias plenas, lo cuál manifiesta las realidades en América Latina con los déficits en su ejercicio.

en las relaciones internacionales...Ese imaginario se hace patente en las constituciones europeas y latinoamericanas. Se supone un estado amurallado con poder decisorio ante los otros Estados Nación. De ahí el fracaso del Congreso anfictionico convocado por Bolivar que decía es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una nueva nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo”<sup>350</sup>

La sociedad civil en nuestra Región Latinoamericana, como campo dinámico de interrelación de las fuerzas sociales, resulta afectada por estos procesos, los cuáles han provocado una desvalorización del principio de ciudadanía y han puesto de manifiesto la carencia de infraestructura eficiente la cuál conlleva a un déficit democrático que caracteriza a nuestra realidad social actual<sup>351</sup>. Esto se pone en evidencia, con mayor notoriedad, en las poblaciones de territorios específicos, que son segregados urbanos (algunos asentamientos inestables y villas miseria de Godoy Cruz) que constituyen el objeto de análisis de esta investigación.

En efecto, la economía globalizada ha impuesto a los estados mayores niveles de competitividad para obtener un mayor grado de participación en los mercados internacionales al mismo tiempo que ha resultado excluyente para amplios sectores poblacionales de los beneficios económicos, sociales y culturales vinculados al ejercicio de la ciudadanía, implicando la restricción de los valores nacionales y particularidades regionales. La concepción clásica de ciudadanía de Marshall, en la cuál se combinaba participación civil, política y social, en relación a los derechos, se encuentra claramente cuestionada en sociedades como la nuestra, donde las desigualdades sociales entre los que más y menos tienen son significativamente pronunciadas.

En décadas anteriores, la primacía del interés individual en una puja de búsqueda de ganancias y beneficios particulares conllevó a un espacio de gobernabilidad sujeto a los imperativos y fluctuaciones dentro del ámbito del mercado. El neoliberalismo económico, bajo esta concepción globalizadora, ha obedecido a una concepción que ha primado los principios de autorregulación y equilibrio automático a través del libre juego de la oferta y la demanda, de manera independiente de la Política y la Democracia.

---

<sup>350</sup> Ramella, Susana. “Rupturas y continuidades en la simbología paradigmática de los términos Nación e Integración”, 9

<sup>351</sup> Ibidem

En los países latinoamericanos, en general, y particularmente el nuestro, aumentó el índice de la pobreza a partir de los años 80 del siglo pasado, cuando estalló esta concepción neoliberal, como respuesta a medio siglo de políticas de corte populista, con fuerte ingerencia estatal en la economía, y proteccionismo a las industrias y producciones locales.

El nuevo sistema trajo consecuentemente el cierre de industrias, colapso de las economías regionales y el desplazamiento de masas poblacionales en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida. Actualmente EE.UU. vuelve a insistir en la reestatización para evitar el colapso debido a la quiebra de bancos a raíz de la ineficiente colocación de préstamos inmobiliarios.

La aparición de nuevos pobres, que se sumaron a los pobres estructurales, obligó a los Estados al intento de paliar la crisis, apelando a multiplicidad de políticas sociales, que en algunos casos tuvieron practicidad mínima, en otros fueron inexistentes o caldo de cultivo para la corrupción y de punteros políticos que cosechaban clientelismo.

Los Estados sumaron, además, déficit fiscales y comerciales, lo que incidió sobre sus reservas monetarias y políticas distributivas, de tal manera que en las políticas de seguridad social (organismo que contiene a jubilados y pensionados), el sector mantuvo durante 13 años (1991-2004) congelados los salarios. La mención de uno de los ámbitos de más vulnerabilidad de la sociedad, puede trasladarse a cualquier porción de la comunidad que necesita de la participación del Estado para concretar bienestar y desarrollo. De igual manera se comprueba la ausencia o reducción de los aportes y/o de los presupuestos en los ítems vivienda, salud, educación.

A fines del siglo XX y principios del XXI, comenzó a revertirse el sistema económico imperante. En casi todos los países, las políticas neoliberales fueron desplazadas. En otros, se atenuó el impacto negativo que produjo el neoliberalismo, complementándola con una fuerte presencia en el campo social (caso Chile)<sup>352</sup>; en países como Argentina y Venezuela, las gestiones de los nuevos gobiernos aplicaron como base de sus políticas económicas y administrativas, la concentración del poder, que también produjo precariedad en la

---

<sup>352</sup> En Chile se fortaleció la presencia del Estado en el proyecto para la existencia de un sistema mixto juvenil jubilatorio, en donde se acudió en contención de los que no poseían fondos jubilatorios en las AFP, porque no habían aportado económicamente o no llegaban a completar ahorros para recibir una jubilación mínima. También a los mayores de 65 años, se les otorgó cobertura médica gratuita en centros asistenciales estatales, sin necesidad de poseer el carnet de indigente, también se aprobó en el Parlamento chileno, la existencia de un sistema jubilatorio, del pago de la prestación básica universal (PBU) para todos los jubilados, que es un aporte del Estado, como ocurre en la Argentina.

distribución de los recursos para disminuir los índices de pobreza y desigualdades (incrementadas durante la década anterior).

Pese a la recuperación y crecimiento económico obtenidos a partir del cambio gubernamental y durante el período 2002-2007 (caso Argentina). Tampoco Venezuela, en otro contexto, pese al fuerte ingreso recibido por el aumento de los precios de sus productos básicos, entre ellos el petróleo, pudo alcanzar a cubrir los retrocesos distributivos.

El objetivo principal en esta investigación consiste en establecer la relación entre la crisis de estado, la ocupación ilegal del territorio y modalidades de enfrentamiento ante las problemáticas sociales y económicas surgidas por la crisis; por parte de los habitantes de estos espacios territoriales segregados, en el marco de una economía globalizada.

En este trabajo se sostiene como hipótesis que el estado establece un distanciamiento cada vez más pronunciado con las realidades cotidianas de los sujetos sociales como consecuencia de la implementación de las medidas de ajuste estructural, “sugeridos” por los organismos de crédito para toda América Latina, conllevando a la desarticulación de formas organizativas populares y la deconstrucción de los lazos sociales.

Frente a esto surgen instancias participativas comunitarias a fin de “paliar” los efectos devastadores de la crisis; a la vez que surgen perspectivas relacionadas a la separación que se produce entre estado nación, las cuáles sostienen una revalorización de lo local y lo regional en un intento de contrarrestar los efectos que la globalización ha ejercido sobre las identidades nacionales y el alejamiento del estado de las bases sociales tradicionales.

En esta investigación nos situamos específicamente en una villa miseria del Departamento de Godoy Cruz, en la cuál se observa cómo las modalidades de organización social se vinculan a pequeños grupos en procesos de construcción de capital social, que en una dimensión económica, se manifiestan en el conjunto de sujetos que actúan en las esferas de la producción, distribución o intercambio de bienes y servicios, focalizados en alternativas sostenibles de trabajo y generación de ingresos, que intentan impactar en la superación de la pobreza en la que se encuentran inmersos. En este caso en el trabajo cotidiano en un basural.

Para el desarrollo del trabajo en primer término se analizan los crecientes procesos de globalización con la consiguiente desnacionalización de la actividad económica y las repercusiones que acarrea sobre las dimensiones sociopolíticas y culturales. Se examina cómo las localidades cobran mayor importancia frente al debilitamiento de los roles del estado

nación. En segundo lugar, la investigación se centra en una villa miseria del departamento de Godoy Cruz, y se estudia de qué manera le sustraen al estado su poder coercitivo de seguridad, de educación, de salud; de manera que se desdibuja lo público y se subordinan a emprendedores o grupos poderosos y de escasos recursos, que se amurallan en villas imponiéndose a la policía y a todo tipo de intento de control estatal.

## **1. Procesos de globalización y Estado Nación**

Históricamente, algunos acontecimientos que alteraron al mundo, abrieron procesos de transformaciones en diversas áreas, como por ejemplo las relaciones internacionales y el campo social entre otros.

Después de la primera guerra mundial hubieron innovaciones políticas, geográficas y sociales. En Europa se constituyeron nuevos Estados Nacionales. Empezaron a tener vigencia los movimientos sociales y políticos, como el nacional-socialismo y el fascismo; y se consolidó la hegemonía de algunos países, que alcanzaron el rango de líderes en el concierto mundial.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, se concretó la formación de macro-organismos internacionales, como por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas, cuyo objetivo ha consistido en establecer normas para la convivencia de los países. Paulatinamente extendió su presencia universal en la justicia, la ley, los derechos del hombre y las libertades fundamentales, a través de la UNESCO y de los Derechos y Protección de la infancia a través de UNICEF. También se estructuró el Fondo Monetario Internacional, cuyo objetivo ha consistido en reglar y controlar la evolución de la economía mundial.

El estado-nación a finales del Siglo XX, ha agudizado un debilitamiento en su estructura institucional asociado a la emergencia de las transnacionales como actores protagonistas relacionados a la liberalización de los mercados, la libre competencia entre empresas y la conformación de instancias supranacionales, la ONU y organismos financieros, con marcado poder de influencia en las decisiones gubernamentales de los países latinoamericanos

La globalización, como etapa nueva en el capitalismo, resulta entendida como un proceso que implica la interdependencia creciente entre las sociedades; que se encuentra,

promovido por el funcionamiento de los flujos financieros, económicos, comunicacionales; la correspondencia jurídica a un orden supranacional e incluso impactando en la economía criminal y el crimen organizado.

La racionalidad que caracteriza a este nuevo sistema global, se basa en el surgimiento de un nuevo actor constituyente: las transnacionales; produciéndose una eliminación de las fronteras y la superación de los estados nacionales. La lógica capitalista en esta fase, presenta un carácter dual de inclusión/exclusión de acuerdo al grado de funcionalidad o disfuncionalidad en relación a los códigos de valor que la mantienen. La inclusión resulta posible para los segmentos institucionales que resultan beneficiosos a su dinámica operativa<sup>353</sup>. Sin embargo, se ahondan las diferencias sociales y regionales, se privilegia el capital sobre el trabajo, aumenta la pobreza y se acentúan las diferencias culturales y étnicas.

Como consecuencia de la globalización se uniforman consumos, modas, preferencias culturales, estilos de vida que se pretenden imitar y termina concretándose con el aporte del avance tecnológico.

Samir Amín señala que, el proceso globalizador *“en modo alguno implica pleno empleo o un grado predeterminado de igualdad en la distribución de la renta.”*<sup>354</sup> Contrariamente, la experiencia indica que se profundiza el desempleo, aumenta la pobreza, extiende la expulsión, los abusos y la fragilidad social.

En este escenario el estado nación ha experimentado la transformación de los roles en relación con las funciones benefactoras y empresarias; como prestador de bienes y servicios, regulador del mercado laboral y promotor del desarrollo científico y técnico; y asume un rol de “gendarme” para controlar los conflictos sociales que puedan incidir en el desarrollo de los mecanismos de actuación de las supranacionales.

### **1.1. La crisis del Estado Nación**

Para analizar el tema de la crisis del Estado Nación nos basaremos en autores, tales como Mann, O’Donnel, Hass, Halperín, Anderson, provenientes de la ciencia política y la

---

<sup>353</sup> Castells Manuel; *“Globalización, identidad y estado en América Latina”* en Conferencia realizada en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile en junio de 1999. Publicado en Temas de Desarrollo Sustentable, PNUD/Ministerio Secretaria General de la Presidencia de Chile.

<sup>354</sup> Amir, Samín. “El capitalismo en la era de la globalización”, PAIDOS, colección Estado y Sociedad, Barcelona, España, 1999

sociología, que han analizado la temática y, con cuyos aportes podemos extraer elementos de análisis a los fines de aproximarnos a la complejidad de la realidad histórica social y su relación con ésta.

En este sentido, Mann explica la crisis del Estado Nación en base al siguiente proceso: la debilidad del poder infraestructural en los estados latinoamericanos se explica en relación a determinados procesos desarrollados en la región; las presiones militares y fiscales fueron débiles, las guerras escasas y los niveles de tributación menores que en Europa. Las guerras requirieron de préstamos, gravando el comercio exterior, emitiendo más dinero y generando inflación. Las inversiones en infraestructura intentaron conectar los territorios con el exterior más que promover la integración de la región lo cuál generó debilidad de los lazos territoriales.

Los estados fueron gobernados por oligarquías terratenientes. La industrialización se desarrolló principalmente en las áreas de los grupos dominantes generando mayor desigualdad. Se produjo la dominación y el exterminio de pueblos indígenas. Los sindicatos no asumieron fácilmente la representación de pobres y oprimidos, ya que representaban básicamente a sectores privilegiados de la fuerza de trabajo. Los mercados domésticos eran relativamente débiles; las regiones más avanzadas se relacionaron menos con la economía nacional que con la economía global, debilitándose la solidaridad nacional.

Los estados no fueron expresión de un sentimiento de ciudadanía compartida ya que fueron posesión de las elites, y no del cuerpo ciudadano. A través del ejercicio del poder político se han apropiado de infraestructuras estatales a través de la corrupción y han dirigido los recursos estatales hacia las redes clientelares de las cuáles disponen.

Todos estos procesos acontecidos remiten a la debilidad del poder infraestructural del estado y trae aparejada la dificultad del ejercicio de los derechos ciudadanos. Se debe tener en cuenta que durante el período del nacimiento de los estados latinoamericanos hasta 1930, la idea central era separar el Estado de la sociedad: el Estado gendarme.

O Donnell señala que *“cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles básicos. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente, lo son también legalmente- incluso les son negado de*

*hecho, derechos que les están formalmente asignados-. En este sentido, el sector popular tiene claro interés en un estado fuerte (es decir, ancho, comprensivo, amplio), como razonablemente eficaz, efectivo y creíble) ya que éste es el principal lugar donde puede inscribir y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía.”<sup>355</sup>*

Siguiendo la línea de análisis en relación al diagnóstico situacional sobre la región, Ertman realiza su contribución analítica introduciendo especificaciones y condiciones para el desarrollo de las burocracias modernas.

Este autor se refiere a la construcción de los Estados Europeos durante los siglos XII y XVI que, en vez de moverse en la dirección de los modernos Estados Weberianos, lo hizo hacia varias formas de patrimonialismo. Esto se produjo porque los monarcas en algunos países europeos como Inglaterra y Francia perdieron el control de sus administraciones frente a los staff (personal). Estos funcionarios accedían a posiciones de privilegio y aumentaban sus ganancias de manera que los Estados adoptaron formas patrimonialistas.

En el caso alemán se produjo una situación diferente: los gobernantes de determinados principados alemanes construyeron infraestructuras permanentes, introduciendo personal administrativo profesionalizado. Se avanzó hacia la constitución de estados modernos en el sentido weberiano mediante la racionalización de la estructura estatal; la reconfiguración funcional de los ministerios; el Estado protegió a sus administradores y se comenzó a hacer cargo de la seguridad social a través de pensiones; se consolidó la idea de meritocracia basada en un sistema de exámenes cada vez más rigurosos que se fue extendiendo por el territorio; y se aplicaron estrictas normas de conducta para los trabajadores públicos. En el caso de Inglaterra se avanzó hacia el estado moderno a través de presiones parlamentarias.

El proceso de cambio cualitativo del Estado europeo hacia la construcción de las modernas burocracias fue rápido, señala Ertman, y se produjo sobre la base de ciertas condiciones: secularización del Estado; una tradición de justicia procesal; débil influencia de los clanes; autonomía de los mercados económicos y una adecuada formación universitaria de los legos. Además en el siglo XVIII, existía una fuerte esfera pública, junto a permanentes órganos políticos y legislaturas nacionales.

---

<sup>355</sup> O' Donnell, Guillermo; “Siete tesis sobre el Estado en América Latina” en Informe de PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos”, Altea, Taurus, S.A. Buenos Aires, 2004

En el caso de América Latina, Ertman considera que se ha avanzado con gran lentitud hacia la salida del patrimonialismo. ¿Por qué motivos? Porque las infraestructuras estatales han crecido rápidamente y no se han acompasado con el ritmo (lento) de la capacitación de los funcionarios; por la inmadurez de los mercados para dar respuestas rápidas; porque en vastos sectores públicos- administrativos no resultan elegidos los más “aptos” para los cargos sino que subyace un modelo de selección en base a amiguismos, favoritismos, clientelismos etc...

Siguiendo este razonamiento, las condiciones que Ertman señala sobre las modernas burocracias siguen ausentes en América Latina, de manera que el salto cualitativo requerido hacia las mismas aún no se ha producido. La mirada sobre la ineficiencia del Estado coincide con la perspectiva de O’Donnell y Mann aportando razones explicativas para esta situación.

Para la construcción del Estado, Mann, plantea la interrelación compleja entre Estado-Sociedad cuyas características devienen en los rasgos que presentará la configuración estatal. El estado, sostiene el autor, es más que aparato estatal, sector público o conjunto de burocracias públicas. También es un conjunto de relaciones sociales que obedecen a un orden normativo en un territorio determinado. Es decir, el estado presenta una dimensión legal y también otra ideológica. Suele alegarse “Estado para la Nación”, con lo cuál se considera al Estado creador de un orden social, que no resulta igualitario (aunque el estado así lo sostenga) para todos los integrantes de una nación; lo cuál supondría el ejercicio de los derechos políticos.

Este autor se refiere a la idea de tipo de nación en relación a la construcción del Estado y la Nación. Define a la nación como “una comunidad extensiva e interclasista que afirma la singularidad de su identidad étnica y de su historia y reclama un Estado propio. Las naciones tienden a concebirse en sí mismas como entidades poseedoras de virtudes específicas y características que, en muchos casos, manifiestan mediante un conflicto persistente y agresivo con otras, a las que consideran “inferiores”. Agresivas o no, las naciones no aparecieron en Europa y América Latina hasta el siglo XVIII, y mucho más tarde en otros lugares. Antes, las clases dominantes, y sólo muy raramente las subordinadas, se organizaron política y extensivamente. Puesto que la cultura de la clase dominante vivió mucho tiempo aislada de la cultura de las masas campesinas, fueron escasísimas las unidades políticas que se definieron como una cultura compartida en el caso de las naciones [...]”<sup>356</sup>

---

<sup>356</sup> Mann, Michael. “Las fuentes de poder social II.”, Madrid, Alianza, 1997, 291.

Hass aporta el concepto de Nación implicando un conjunto de individuos movilizados socialmente, cohesionados por características comunes que los diferencian de otros. Este colectivo presenta una conciencia colectiva a partir de sus sentimientos de diferencia, a partir de un grupo de símbolos centrales compartidos; y a partir de ellos intentan crear o mantener su propio Estado. La legitimidad del gobierno radica en la representación del grupo. Según este autor, si los símbolos dejan de diferenciar al grupo de los demás la Nación deja de existir.

La Nación, implica para Hass, la idea de movilización social sobre la base de que exista conocimiento popular de la política y algún grado de participación social.

Por otra parte, Anderson plantea la nación como una especie de comunidad imaginaria, que avalada por el desarrollo del capitalismo impreso, reemplaza a las dos comunidades imaginarias previas: la comunidad religiosa y el reino de la dinastía. Este autor señala que “el nacionalismo debe entenderse alineándolo, no con ideologías políticas concientes, sino con los grandes sistemas culturales que lo precedieron, de donde surgió por oposición”<sup>357</sup>. Sostiene que la nación resulta limitada, soberana y expresa una idea de comunidad. Limitada en cuanto a las fronteras simbólicas que señalan la existencia de otras naciones. Soberana, en tanto ha existido pluralidad de religiones desde su concepción “y las naciones sueñan con ser libres, y con serlo directamente en el reinado de Dios. La garantía y emblema de esa libertad es el Estado soberano”<sup>358</sup>. Como comunidad debido a que implica identificación fraternal entre los individuos que pertenecen a la misma.

Este autor, relaciona al nacionalismo con la idea del parentesco y la religión, y no con el liberalismo o fascismo. La importancia fundamental del capitalismo impreso reside en la oportunidad que le da a un número rápidamente creciente de personas de reflexionar acerca de sí mismos, y de relacionarse con otros en formas profundamente nuevas. Las lenguas impresas sentaron las bases de la conciencia nacional porque “la convergencia de capitalismo y la tecnología impresa en la fatal diversidad del lenguaje humano hizo posible una nueva forma de comunidad imaginada, que en su morfología básica preparó el escenario para la nación moderna”<sup>359</sup>

Halperín, por otra parte, discute la aplicabilidad de la perspectiva de Anderson para el caso de la América Hispana. El primer autor considera, que hay poco dentro del marco

---

<sup>357</sup> Anderson, Benedict. “Comunidades imaginadas”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 30

<sup>358</sup> Ibidem

<sup>359</sup> Op cit.

analítico de Anderson, que pueda ser aplicado para la América Hispánica más allá de las caracterizaciones de las Naciones como “*comunidades imaginarias*”. Esta región, sostienen ambos autores, al carecer de las características que han estado presente en el surgimiento del nacionalismo en el viejo mundo<sup>360</sup> (como por ejemplo, la diferencia entre el lenguaje administrativo del Estado y el de la vida cotidiana de los diversos pueblos) no ha sido objeto de análisis por los estudiosos del nacionalismo.

Considero que todos estos autores coinciden en el concepto de nación; presentando características comunes: a) grupos sociales, que comparten historia, valores, tradiciones, rasgos culturales comunes; b) establecen vínculos solidarios; c) existe un principio de cohesión, más allá de las distancias (imaginarias) d) asumen una identificación fraternal entre los pertenecientes a la misma comunidad.

Estas conceptualizaciones sobre la Nación pueden relacionarse a la idea de Mann frente a la crisis estatal atravesada, con lo cuál se refiere tanto a la nación como al poder infraestructural del estado, lo cuál señala que “las infraestructuras estatales son universalmente en teoría porque en la práctica no penetran de forma uniforme en los territorio del estado. Las infraestructuras de policía y justicia están debilitadas por la violencia y la infracción de los derechos humanos. La infraestructura tributaria y de servicios sociales está debilitada por la corrupción, el amiguismo, y el otorgamiento de privilegios a las redes clientelares de los políticos en el poder. La nación está dividida y atrofiada por el peso de enormes desigualdades y ello se traduce en una violencia que debilita aún más el estado y la nación.”<sup>361</sup>

## **2. Incremento de villas miseria y asentamientos inestables**

La transformación estructural que la economía de América Latina sobrellevó, durante la década de los 90, produjo un movimiento de características “sísmicas”, que impactó y afectó dramáticamente a las sociedades de los países que adoptaron el modelo neoliberal.

---

<sup>360</sup> Halperín Donghi exceptúa de esta caracterización a los casos de Alemania e Italia.

<sup>361</sup> Mann, Michael, “La crisis del estado-nación en América Latina”. Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol.44, N° 174, julio setiembre 2004 (pp. 179-198). Este autor sostiene como hipótesis que los estados modernos más eficaces con poseen poderes infraestructurales efectivos pueden promover el desarrollo y movilización de recursos. Sólo los estados con infraestructuras eficientes pueden convertirse en democracias plenas, lo cuál manifiesta las realidades en América Latina con los déficits en su ejercicio.

Hasta entonces el Estado tenía una presencia gravitante, porque era el único que poseía un capital de origen nacional, que podía encarar el desarrollo y las inversiones en sus comunidades; pero el escaso crecimiento de las economías, posibilitó la adopción de las recetas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, acompañadas de presiones a los diversos países del área que obligaron a sus gobiernos fuertemente endeudados con los Bancos y organismos Internacionales a aplicar modelos que daban primacía a una economía sustentada en el mercado.

El Estado debía abstenerse de intervenir y su papel se reducía a la de controlador o regulador de las operaciones de las empresas privatizadas, que en ocasiones no cumplía, permitiendo el libre accionar de esos capitales y/o corporaciones.

En este escenario, las necesidades insatisfechas se han transformado en vivencias comunes de un gran porcentaje de pobladores, quienes han visto reducir sus ingresos hasta ubicarse por debajo de la línea de pobreza e incrementando, demográficamente villas de emergencia y asentamientos<sup>362</sup>, extendidos por todo el país. Realidades ocasionales de falta de recursos materiales y simbólicos han devenido en estructurales.

En estos últimos 30 años recrudecieron los asentamientos inestables, lo cuál constituyó la única opción de determinados conjuntos poblacionales que perdieron sus trabajos y viviendas provocada por la quiebra de economías regionales, quedarse fuera del sistema social y sin posibilidad de incorporación a la economía productiva. Comenzaron a conformar parte de bolsones periféricos a las ciudades, que se fueron expandieron aceleradamente, sin control u orientación, como había ocurrido en la década del 30.

Maristela Svampa considera que “los asentamientos expresan la emergencia de una configuración social que pone de manifiesto el proceso de inscripción territorial de las clases

---

<sup>362</sup>: “En el proceso evolutivo del crecimiento urbano la población desarrolló estrategias de inserción que tuvieron al principio un carácter transitorio y precario y se caracterizaron por la concentración espacial del migrante o del grupo con otros grupos a través de la habitación compartida con hogares allegados o en hoteles, pensiones o inquilinatos y también la ocupación irregular en tierras o edificios subocupados de dominio público o privado incierto acompañada por la rápida construcción de “hábitats” en condiciones de alta precariedad y hacinamiento: “Villas de emergencia”, “villas miseria”, “asentamientos irregulares”, “barrios precarios”.

“Estas denominaciones aluden a las circunstancias concretas en que se desarrolla la vida de los habitantes en habitats en condiciones de alta precariedad y hacinamiento. La denominación “ villas de emergencia” alude al imperativo de los sectores, que llegaron y llegan a la ciudad, de ubicarse en algún lugar, de alguna manera y en forma inmediata; mientras que la expresión “ villas miseria” describe las condiciones en las que se desarrolla la vida: ambientes en continuo proceso de degradación, en áreas de alto riesgo( inundación , derrumbe u otros) precariedad habitacional, hacinamiento, insalubridad sin acceso a servicios elementales, abastecimiento de agua potable, drenajes, descargas de efluentes y residuos sólidos. Por lo general resulta un producto rural”. En María Beatriz, Rodolfo “Intervención Pública en asentamientos informales”, en Seminario Latinoamericano “Teoría y política sobre asentamientos informales”. Los asentamientos inestables se conformaron hacia los 80, con una modalidad de instalación rápida, en su mayoría de procedencia urbana.

populares. Ligadas a la lucha por la vivienda y los servicios básicos, esas acciones fueron construyendo un nuevo marco y a la vez, un ramado relacional propio, cada vez más desvinculado del mundo de trabajo formal. Una de las primeras consecuencias de esta inscripción territorial es que el barrio fue surgiendo como el espacio natural de acción y organización y se convirtió en el lugar de interacción entre diferentes actores sociales reunidos en comedores, salas de salud, organizaciones de base formales e informales, comunidades eclesiales, en algunos casos apoyados por organizaciones no gubernamentales”<sup>363</sup>.

Las carencias constituyen el marco en el cuál transcurren sus realidades cotidianas, los índices se incrementan con la desocupación, la ineficiencias en la distribución de la riqueza y la falta de desarrollo económico de nuestra sociedad, entre otras causas, que inciden en la permanencia del fenómeno mencionado; a lo cuál, periódicamente, se suma la inflación, un fenómeno que no puede ser erradicado de la Argentina.

Dentro de las necesidades básicas insatisfechas se encuentra la vivienda, en donde generalmente existe alto riesgo sanitario, debido a condiciones precarias, los habitantes conviven aglomerados (padres e hijos ubicados en espacios reducidos) a los que se incorporan parejas o uniones matrimoniales, con el grupo familiar. Esta situación de hacinamiento conlleva a relaciones sexuales precoces, embarazos adolescentes no deseados, incesto y situaciones de violencia.

### **3. Una villa miseria del pedemonte mendocino**

En la periferia de la ciudad de Mendoza, dentro del departamento de Godoy Cruz, en el espacio pedemontano, existe una comunidad con alto índice de vulnerabilidad y riesgo social, al igual que varios otros asentamientos y villas miseria visibles en la geografía mendocina.

Ese lugar, conocido como Campo Papa, en el que nos detenemos, como parte del estudio de los asentamientos y villas miseria<sup>364</sup>, nos permitió observar las relaciones entre

---

<sup>363</sup> Svampa, Maristela. “*La sociedad excluyente*”, TAURUS, Buenos Aires, 1995, 168.

<sup>364</sup> “En el proceso evolutivo del crecimiento urbano la población desarrolló estrategias de inserción que tuvieron al principio un carácter transitorio y precario y se caracterizaron por la concentración espacial del migrante o del grupo con otros grupos a través de la habitación compartida con hogares allegados o en hoteles, pensiones o inquilinatos y también la ocupación irregular en tierras o edificios subocupados de dominio público o privado incierto acompañada por la rápida construcción de “hábitats” en condiciones de alta precariedad y hacinamiento: “Villas de emergencia”, “villas miseria”, “asentamientos irregulares”, “barrios precarios”.

“Estas denominaciones aluden a las circunstancias concretas en que se desarrolla la vida de los habitantes en habitats en condiciones de alta precariedad y hacinamiento. La denominación “ villas de emergencia” alude al imperativo de los sectores, que llegaron y llegan a la ciudad, de ubicarse en algún lugar, de alguna manera y en forma inmediata; mientras que la expresión “ villas miseria” describe las condiciones en las que se desarrolla la vida: ambientes en continuo proceso de

procesos macro sociales y aspectos de la vida de la gente que los habita, en el desarrollo de las socializaciones e interacciones habituales, considerando, los vínculos entre “realidad social /existencia individual”, “individuo /sociedad”, “identidad /estructura social”; categorías suministradas por la teoría, en las cuáles nos basamos para el desarrollo de la investigación.

La imagen renovada del hombre y la sociedad, originan una sucesión de reformas en la que el individuo es exhibido como centro, con orientación hacia el mercado, angustiado por la disyuntiva costo-beneficio, consecuentemente provoca el auge de una cultura individualista y competitiva, con abundancia de ofertas de bienes y servicios en una sociedad que sobrevalora el éxito y degrada el fracaso. Se extiende la presión por el triunfo, prevalecen referentes que tienen vigencia como prototipos de eficiencia, aunque son escapes transitorios y con escasa solidez.

Esta concepción del hombre, en esta villa, reproduce la argumentación capitalista. El Campo Papa, y según lo expresado por antiguos pobladores de la villa miseria, se ha constituido y engrosado a través de los años por pobladores que transitan en la búsqueda de mecanismos de supervivencia, los primitivos habitantes del sector, adoptaron como fuente de ingresos económicos y medios de subsistencia, la explotación y comercialización de un basural, ubicado en su proximidad, sitio en donde las comunas del Gran Mendoza, depositan los residuos de esos aglomerados.

La clasificación de residuos urbanos y su comercialización en el mercado, con mano de obra barata, acentúa la exclusión y la inestabilidad del lazo social, con ganancias para unos pocos, que explotan las carencias de la mayoría.

Las diferencias entre los que están en condiciones de acceder a los bienes y servicios y los que no pueden hacerlo, provoca conflictos entre los vecinos en este lugar de reminiscencias urbanas y aquellos que habitan fuera de los mismos. Se genera violencia entre conglomerados sociales estimulados por la fragmentación y el individualismo competitivo; y constituyen expresiones de desarrollos de socialización deficitarios.

---

degradación, en áreas de alto riesgo( inundación , derrumbe u otros) precariedad habitacional, hacinamiento, insalubridad sin acceso a servicios elementales, abastecimiento de agua potable, drenajes, descargas de efluentes y residuos sólidos. Por lo general resulta un producto rural”. En María Beatriz, Rodolfo “Intervención Pública en asentamientos informales”, en Seminario Latinoamericano “Teoría y política sobre asentamientos informales”. Los asentamientos inestables se conformaron hacia los 80, con una modalidad de instalación rápida, en su mayoría de procedencia urbana.

Estas diferencias salariales entre los ingresos de los pobladores de la villa, respecto a la de otros sectores aumentan cada vez más, en beneficio de estos últimos. En la villa el mercado de trabajo ofrece características específicas: abundancia de cuentapropistas. Se trata de actividades en condiciones de dependencia e inseguridad, sin reconocimiento de licencias vacacionales u otras bonificaciones o redistribuciones.

La producción masiva standart industrializada, es reemplazada por construcción a medida de los deseos del cliente, incluyendo una red de proveedores e informatización del trabajo y trabajo domiciliario. Podemos afirmar que la exclusión no es población de reserva, sino excedente, porque no está en condiciones de sustituir al ocupado.

Silvia Duschatzky señala que “la exclusión pone el acento en un estado: estar por fuera del orden social; el punto es que nombrar la exclusión como un estado no supone referirse a sus condiciones productoras. La exclusión nos habla de un estado en el que se encuentra un sujeto. La idea de expulsión social, en cambio, refiere la relación entre ese estado de exclusión y lo que lo hizo posible.”<sup>365</sup>

Actualmente, además de mencionar a los excluidos, debe extenderse el término a expulsados sociales, quienes han quedado fuera del amparo de los procesos innovadores y de la inclusión social.

Esta autora agrega que “mientras el excluido es meramente un producto, un dato, un resultado de la imposibilidad de integración, el expulsado es resultado de una operación social, una producción, tiene carácter móvil. La expulsión social, entonces, más que denominar un estado cristalizado por fuera, nombra un modo de constitución de lo social. El nuevo orden mundial necesita de los integrados y de los expulsados. Estos ya no serían una disfunción de la globalización, sino un modo constitutivo de lo social.”

En síntesis, la autora, con su reflexión ubica un escenario, en el que el individuo se convierte en un objeto, rozando con lo inexistente en los marcos políticos y en la participación ciudadana, convirtiendo a los derechos humanos en preceptos de concreción utópica.

En la villa el proceso de convivencia de vecinos e instituciones asentadas en ese ámbito, se desenvuelve en un marco de conflictividad y exclusión.

Desde la cultura predominante se promueve el trabajo utilitario y funcional al sistema capitalista, pero en este espacio, las posibilidades de ingresar y mantenerse resultan limitadas

---

<sup>365</sup> Duschatzky, Silvia, Corea, Cristina. “Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones”. Piados, Buenos Aires, Barcelona, México. 2002, 19

y consecuentemente surge el resquebrajamiento del tejido social. Las carencias económicas, conllevan en este contexto específico, al deterioro del grupo familiar, a la deserción escolar de los hijos y a la búsqueda de estrategias de supervivencia.

Eloisa de Jong señala la fuerte relación entre la educación y el trabajo argumentando que “el trabajo es un organizador de la vida, donde el salario estable produce seguridad y ayuda a la construcción de la subjetividad, permite participar en la cultura, genera redes de contención y articulación social aportando a la construcción social, pues permite la reproducción material, la socialización, la participación y afirma la personalidad potenciando la iniciativa y creatividad, posibilitando la conservación de proyectos, de un devenir familiar, histórico y social.”<sup>366</sup>

La educación es significativa para construir identidades y sujetos sociales. No todos los niños que comienzan su aprendizaje, poseen idénticos recursos materiales y familiares para avanzar y mantener sus estudios. Estas circunstancias se agudizan por la inexistencia de elementos institucionales y voluntades políticas que asistan y posibiliten el derecho a ser educado. Es, a partir de ella, la que capacita para una inserción laboral.

Quienes ven impedidos su acceso y permanencia en el sistema, se encontrarán luego, limitados para su ingreso al mercado de trabajo y la obtención de herramientas sociales para acceder a la distribución de la riqueza.

Los habitantes, en general, afirman que la presencia gubernamental no responde ni actúa de acuerdo a las urgencias y necesidades que las demandas requieren. Este contexto ha generado un grado importante de desconfianza hacia promesas institucionales y traba la posibilidad de accionar de algún grupo, que intenta rectificar este estado de relación donde la frustración de los vecinos resulta notoria, ocasionadas por expectativas incumplidas.

Dentro de las políticas sociales desarrolladas, los habitantes reclaman una mayor presencia del Estado en la capacitación laboral del adolescente, educación, seguridad y salud entre otras aspiraciones.

### **3.1. Procesos de socialización el declive de las instituciones socializadoras**

Algunos autores como Castel, Minujin, Bustelo, García Delgado entre otros, coinciden y expresan que el aumento de la pobreza, el deterioro de los vínculos familiares, la dificultad

---

<sup>366</sup> Jong, Eloisa de. “Trabajo social, familia e intervención”. Librograft. Ed. 2000, Buenos Aires, 11.

para acceder al sistema educativo formal, el alejamiento de los niños de sus hogares, el escaso o nulo panorama para el desarrollo personal, forman una sumatoria de circunstancias, que desembocan en manifestaciones como el trabajo infantil, prostitución, víctimas de la violencia física, psíquica y social, explotados, abusados y el incremento en la participación de actos de violencia.

Aquellos sucesos resultan influyentes, en la conformación de la identidad de niños y adolescentes. Las condiciones citadas de lo que sucede en la villa estudiada guarda similitud con lo que acontece en otros niveles y aglomerados. El exiguo apoyo estatal, el desconocimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia emergen en la realidad de estos jóvenes en situaciones de pobreza y alejados de la protección y amparo de las políticas públicas.

Roberto Cortegoso señala que el “total de hogares de Campo Pappa es de aproximadamente 1700, de estos 326 hogares recibieron algún tipo de ayuda social del gobierno provincial durante el año 2001. Esta cifra equivale al 19,1% del total de hogares que, como se verá más adelante, se encuentran en su mayoría en condiciones de indigencia es levemente inferior a la del año 2000, durante el cuál la cantidad de hogares bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia que reciben ayuda social cae un 8% y un 3% respectivamente de un año a otro, la proporción de hogares bajo la línea crece un 18%. Esto significa que los programas sociales fueron destinados a personas en una situación más delicada o de mayor riesgo durante el año 2001”<sup>367</sup>.

Los niños y adolescentes de esta villa desarrollan su vida diaria en un espacio de carencia y dificultades. Algunos se valen de la basura como fuente de trabajo y supervivencia. Una parte importante de esta villa ingresan al terreno de la ilegalidad. La organización del trabajo en este lugar adapta a estos grupos, a la actividad de manera funcional como aporte a la economía doméstica familiar.

En el 2001, aproximadamente el 90 % de hogares que recibían un beneficio social, tenían una vivienda precaria y /o baños que carecían de descarga de agua en sus inodoros, presentando riesgos para la salud. El 60% de estos hogares vivían en situación de hacinamiento. El 40% de los jefes de hogares, que percibían beneficios estaban desocupados y

---

<sup>367</sup> Cortegoso, Roberto. Proyecto de Investigación. “Impacto de los programas sociales sobre la pobreza”. Agosto 2002. Ciencias Económicas. UNCuyo.  
Los datos estadísticos se hacen sobre la base de información aportada por el SIME.

más del 90% de estos pobladores, tenían calificaciones o niveles de instrucción muy bajos, lo que les dificultaba la obtención de empleos en el mercado laboral, resultando incorporados al subempleo y el mercado informal.

### **Consideraciones finales**

El desenvolvimiento del Estado ha originado definiciones y análisis para la comprensión de los aspectos sustanciales de su existencia. Como Susana Ramella señala en referencia a Rossana Barragán que bien argumenta acerca de “la influencia del paradigma de origen europeo, suele decirse en nuestra esquizofrenia y alineación, que vivimos regulados por un código civil napoleónico, un código penal español, la institucionalidad francesa territorial de cantones y departamentos y un ombudsman sueco...El Estado latinoamericano aparece como encarnación caricaturesca del ideario original de los clásicos. Lejos de representar el bien común, se ha convertido en botín de los intereses oligárquicos que lo usan como caliban en sus políticas de saqueo...Lo cierto es que copiamos el orden jurídico europeo en un contexto diametralmente opuesto a ese continente y sobretodo a los modelos provenientes de las grandes potencias mundiales. Y como tal, copiamos la caricatura de un Estado que en todas partes es botín de los grupos oligárquicos...”<sup>368</sup>

La desigualdad entre sectores sociales, aquellos grupos dominantes y aquellos marginados de toda capacidad de decisión, manifiestan la dualidad de un Estado en el cuál algunos acceden a los bienes y servicios, mientras que para otros resulta una mera utopía, inasequible.

En este escenario, los gobiernos nacionales de las últimas décadas han modificado la orientación de las políticas públicas. Estas administraciones, formadoras de las macro-políticas que se aplican el país acompañadas, generalmente por los gobiernos provinciales, por razones ideológicas y/o económicas, trastocaron canales de la economía cuyos fines eran estimular el desarrollo de las industrias, con el objeto de transformar un país agropecuario en otro, industrializado, con capacidad de sumar valor agregado a sus productos primarios (commoditys).

Además aportar para el desarrollo de las economías regionales, para que contribuyeran a lograr una mejor calidad de vida y de pleno empleo de los habitantes del territorio nacional.

---

<sup>368</sup> Ramella, Susana. Op cit.

Estas tendencias fueron reemplazadas por otras políticas (producto de presiones externas e internas) que priorizaron al sector financiero y franjas adyacentes, con la entrega de beneficios, que significaron gran masa de capitales y utilidades.

Se favoreció a una minoría y postergó a vastos sectores de la sociedad, con la consiguiente agudización de la pobreza, menor distribución económica para programas sociales (educación, salud, jubilaciones, construcción de viviendas, escuelas y hospitales, reubicación y modificación de villas inestables y asentamientos, creación de fuentes de trabajo etc...)

La concentración económica, descapitalizó y precarizó el desarrollo laboral con el consecuente desempleo, aumentó la desigualdad del ingreso que caracterizó a la realidad de la villa, objeto de estudio.

Con la descripción surgen contornos de interacción, de subsistencia, productividad e intercambio, relaciones de poder entre distintos sectores, valores, costumbres y memorias que se ajustan con historias que se cruzan y constituyen una enmarañada red de percepciones y sensaciones compartidas, en esta comunidad pedemontana mendocina, denominada Campo Pappa.

Hay que destacar que en este estudio he intentado evitar reduccionismos estructurales y explicaciones puramente individuales, apelando a las vivencias y experiencias de los pobladores para, a partir de los testimonios, obtener una comprensión más completa del panorama observado.

En este sentido, el trabajo está basado en una concepción constructivista de la realidad social, según la cuál los procesos sociales solamente pueden ser entendidos con una perspectiva asociativa entre individuo/sociedad, conocimiento/experiencia y teoría/ y prácticas.

Es posible captar parte del engranaje social por conducto de distintas voces, relatos que comunican acerca de la cultura que se forma alrededor de un basural a cielo abierto y que comenzó su existencia hace más de 70 años y desde entonces fue creciendo. Se afirmó sobre la extensión de un rigiera.

Sus primeros habitantes fueron migrantes rurales, según testimonios, que se consolidaron en el lugar. Luego se incorporaron matrimonios de jóvenes, con escasos recursos económicos; a los cuáles se les imposibilitaba comprar, alquilar o edificar sus viviendas. Se

asentaron de manera irregular fuera de toda planificación urbana del espacio. De las ripieras se fueron abasteciendo hasta la década de los 80. La extracción de los materiales áridos, produjo socavones y cambios topográficos.

Con el transcurso de los años, acontecimientos sociales y alteraciones naturales, que se produjeron en la provincia, afectaron a los estratos más empobrecidos de la sociedad y eso motivó el incremento de los habitantes en la villa.

El aluvión de 1970, el terremoto del 85, la aplicación de un modelo económico (neoliberal) en los 90, dejó sin hogares y arrojó a la pobreza y miseria a vastos conjuntos poblacionales, que carecieron de otra opción que no fuera la búsqueda de estos bolsones periféricos como hábitat. A lo enumerado se agrega la hiperinflación, en 1989 con asaltos a los supermercados.

Al continuar sumando habitantes al aglomerado, de acuerdo a lo manifestado por algunos pobladores, la villa sufrió como contrapartida el aumento de la violencia.

Al desorden en su crecimiento y desarrollo demográfico se incorporaron la miseria, el desempleo y la baja retribución salarial percibida por los trabajadores. Configuraron un menú proclive a generar tensión y una convivencia conflictiva. La aparición de estos síntomas y su manifestación a través de la violencia, contribuyeron que parte de la sociedad, discriminara y estigmatizara a los habitantes de la villa.

Actualmente, la ripiera dejó de funcionar, pero el vertedero mantiene su actividad y una gran cantidad de pobladores extrae su alimento de la basura. También consigue material que es vendido a las chacaritas, las que a su vez, las reciclan y comercializan.

El resto de los residuos que permanecen en el basural, son tapados (esporádicamente y mal, como lo señaló un habitante del lugar) por equipos municipales. Los propietarios de estas chacaritas pagan 0,10 \$ el kilo de vidrio o papel y 0,05\$ el kilo de cartón. Los precios muy bajos imponen la presencia permanente, en este basural (el Pozo) de trabajadores para obtener un rédito económico razonable, con todos los riesgos sociales y sanitarios que ello provoca. Basta recordar que la actividad se mantuvo en plenitud, cuando hizo su aparición el cólera en la década de los 90.

## **EL VERDADERO ROL DEL ESTADO NACIONAL. RELACIÓN DEL MISMO CON EL USO DEL RECURSO NATURAL SUELO**

**Margarita Millán**

... “Andando por esos desamparos, hoy degradados en desiertos pero participes de la vida humana en épocas primitivas y elementales, me he enfrentado a la duda lastimante que allí anida, en resguardo, el sentir de los hoy ausentes. ¿Cómo es posible que el Hombre en goce del instinto primitivo no labre en resonancia de inquietudes un recuerdo perdurable en su “habitat”? ¿Es posible que el Hombre, en su penosísimo ascenso milenario, deje un vacío abismal con su ausencia?...”.-

Juan Draghi Lucero .

El hachador de Altos limpios. (El grito de la noche).

### **INTRODUCCIÓN**

#### **El verdadero rol del estado nacional. Relación del mismo con el uso del recurso natural suelo**

Originariamente cuando comencé con el presente trabajo, la idea central era abordar la relación entre el estado Argentino y el recurso natural suelo. Posteriormente además del estudio de rol de estado- nación y el recurso natural suelo, fueron abordados algunos otros aspectos tales como la industria porque también ha sido y es una relación que debe ser profundizada en su estudio como herramienta de utilidad para la toma de dediciones del estado al respecto, como así también para mostrar como son efectivamente dichas relaciones.

Dentro de las temáticas que pretendíamos abordar en el presente trabajo, se encontraba un análisis del sistema tributario argentino, que pretendíamos abordar desde la relación estado

nación y sistema productivo – agrario e industrial, lo cual dejamos planteado para un futuro trabajo ya que en el presente no ha sido tratado.

Al romperse el paradigma de un estado = una nación, ello lleva a que se encuentren rotas, disminuidas algunas funciones del estado, tales como trazar los lineamientos generales dentro de los cuales la Argentina llevara adelante el uso de sus recursos naturales, especialmente el uso del recurso natural: suelo o tierra.

Hoy podemos ver cómo el estado encuentra desdibujados sus límites, frente al avasallamiento de empresas internaciones que han logrado implantar en grandes extensiones de tierra, producciones de monocultivos. Éstos, se encuentran compuestos de semillas patentadas, las cuales dependen de manera indispensable de herbicidas también propiedad de empresas privadas internacionales. El planteo es si el estado Argentino se esta ocupando de las políticas agrarias a seguir, o dicho de otra manera, si el productor tiene algún lineamiento estatal a seguir a la hora de definir qué planta, dónde, a qué precio podrá venderlo. Y en su caso si dichas previsiones estatales son a largo plazo, o se van imponiendo a los diversos tipos de productores de manera no sistemática. Estamos entonces, frente a un estado que se encuentra debilitado a la hora de plantear políticas públicas de producción agropecuaria-ganadera, etc, y un estado excesivamente interventor en los procesos de comercialización de lo producido.

¿Hay en estos supuestos una perdida de soberanía? ¿Una falta de posibilidad estatal de tomar decisiones en ese sentido?

El eje del presente trabajo, está relacionado con el uso de los recursos naturales. Específicamente el uso de la tierra y el estudio de si es posible que se lleve a cabo un uso adecuado de dicho recurso. ¿Interviene el estado en ese sentido?.

¿Entre las facultades de un estado, se encuentra la de decidir el sentido del uso del suelo en líneas generales? ¿En que medida, si el estado no interviene, no sería una anarquía el manejo de los recursos?

¿Es legítimo que el estado intervenga en estos temas?

¿En sentido afirmativo, cuál es el límite de dicha intervención?

¿El uso que cada zona del país realiza del suelo, proviene de repetir modelos agrarios en el tiempo o de un plan de gobierno sobre como se llevara a cabo la explotación o el uso de un determinado recurso natural?

Puntualmente respecto al uso de la tierra es importante que desde el estado se fomente la “diversidad productiva” en el país. Ya que un país en el cual la producción agraria es única (me refiero puntualmente a la producción de soja), en grandes extensiones de tierra, para fines prácticamente de exportación en su totalidad, variando el precio de la misma conforme las fluctuaciones internacionales; deja al estado nación (en su calidad de recaudador de divisas), y al productor (en su calidad de empresario privado) en una situación de gran debilidad de tipo económica, social, ecológica, etc.

Si las empresas que producen monocultivos, con capitales provenientes del exterior, pueden producir en la Argentina, sin ningún tipo de control de lo que se produce y de cómo se hace, el estado termina por desdibujarse y es el mercado internacional, quien toma las decisiones al respecto. Son entonces los emprendedores o empresarios quienes toman decisiones respecto de la marcha del país, en lo referido al uso del suelo. Recursos por cierto cada vez máspreciado y escaso (respecto a las condiciones favorables necesarias para una buena producción). Tala de bosques, monocultivos, sobreexplotación de una tierra, extranjerización de los dueños de la tierra, grandes sequías por el uso intensivo de la tierra. Todo ello con escaso o ningún control por parte del estado. Ello nos plantea la necesidad de analizar cuanto de realidad tiene el poder del estado y cuanto pasa por otros intereses.

Lo que se pretende es analizar y explicitar cual es el rol del estado, respecto a la decisión y elaboración planes referidos al uso de los recursos naturales. O al menos si hay algún modo de control desde el estado nación de cual es el uso que se da al recurso natural suelo (quien es propietario, cual es la extensión de la propiedad, si el propietario es quien produce o si alquila su tierra a un tercero, que se produce, se consume en el país parte de la producción o todo se exporta, se vende a diversos mercados o los países que adquieren la producción son unos pocos).

**Breve síntesis de cómo se ha desarrollado en la Argentina el modelo nacional industrial (1970 a la actualidad).**

¿Cuál es el rol del estado en la industria?

Con la finalidad de trabajar sobre los diversos ámbitos de la sociedad en los cuales el estado puede encontrarse presente o no, realizamos una síntesis respecto a la participación estatal en los sectores vinculados a la industria.

Para ello se trabajó con el libro Martín Schoor; *Modelo Nacional Industrial. Límites y posibilidades*. 1 edición, Ed. capital Intelectual, 2005. (Claves para Todos, dirigida por José Nun, N°24).

El período que se tratamos en éste capítulo se refiere al sector industrial en la república Argentina desde 1970 hasta la actualidad.

Como sostiene Schoor<sup>369</sup>, la crisis económica social que atravesó nuestro país a comienzos del nuevo siglo ha llevado a que se analicen nuevamente los conceptos de *industria, nación, burguesía nacional*, planteando el autor que los mismos habían desaparecido de escena durante la etapa neoconservadora.

Realmente creo que conceptos como el de nación, en los tiempos actuales cobran un sentido diferente de análisis. Y que nos encontramos tratando de establecer desde donde nos relacionamos con el resto del mundo, o en otras palabras que facultades respecto al desenvolvimiento industrial se encuentran en manos del estado nacional, y cuales han sido dejadas al libre ejercicio o desempeño de la actividad privada.

También el concepto de soberanía se encuentra redefiniéndose, respecto a como son y como serán en el futuro los modos de relacionarnos con el sector privado extranjero, con los sectores privados nacionales, y con el resto de los países de la región y del mundo.

Como planteaba al comienzo, veremos cual ha sido en grandes rasgos el rol del estado respecto al desarrollo de la industria en la Argentina en los últimos cuarenta años. *Como asimismo cual ha sido la relación entre la industria nacional, la economía y la política.*

Abordaremos la temática en tres períodos que se exponen a continuación.

En primer lugar la industria argentina durante la dictadura militar: (Años 1976-1983). Se estableció en ese período un nuevo patrón de acumulación de capital en la Argentina,

---

<sup>369</sup> Schoor, Martín; *Modelo Nacional Industrial. Límites y posibilidades*. 1 edición, capital Intelectual, 2005. (Claves para Todos, dirigida por José Nun, N°24).

desplazando el régimen de sustitución de importaciones vigente en el país desde las primeras tres décadas del siglo XX, hasta ese momento. Deja entonces la industria de ser el eje ordenador de la actividad económica, y su lugar pasa a ser ocupado por la valoración financiera<sup>370</sup>. Aumentó la concentración del capital, y la trama industrial de vio desarticulada respecto al período anterior.

En éste contexto donde el sector industrial se debilitaba, un grupo reducido de grupos económicos nacionales y extranjeros y de grandes empresas multinacionales lograron acceder a posiciones de privilegio en el país.

En una segunda etapa situada entre 1983/1989, si bien la política económica se modificó en algunos puntos, el modelo impuesto por la dictadura militar no se alteró en lo esencial manteniéndose los procesos de desindustrialización, concentración y centralización del capital y distribución regresiva del ingreso.

La tercera etapa tiene su inicio en Julio de 1989, cuando asume la presidencia del país Carlos Saúl Menem, impulsando una serie de modificaciones y reestructuraciones en las políticas públicas de la Argentina. En este período se privatizaron empresas prestadoras de servicios públicos y se desregularizó la economía.

Siguiendo a Schoor, vemos que la desindustrialización en los noventa tuvo un doble proceso de transferencia de ingresos: desde el trabajo hacia el capital, y dentro de éste, desde las pequeñas y medianas firmas hacia las de mayor tamaño, en particular hacia las que forman parte de los grupos económicos más poderosos.

A modo de síntesis vemos que el sector industrial en los últimos años se debilitó, fue desarticulándose. Frente a ésta situación encontramos políticas neoliberales y un estado ausente que no intervino para evitar o disminuir los procesos de desindustrialización, siendo un mero espectador de dichos procesos.

---

<sup>370</sup> Conforme sostiene Schoor. Ob. Cit.

## **Principales problemas analizados desde el sector agrario**

En primer lugar, siguiendo a Mario Lattuada y Guillermo Neiman<sup>371</sup>, podemos analizar las diversas etapas de la relación agro - estado / gobierno desde 1989, teniendo en cuenta la legislación dictada en dichos periodos referida al sector o con repercusiones en el sector.

Podemos analizar las reformas del aparato estatal, desde una primera etapa en la cual se sancionan La ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado (1989). En dicha etapa, el objetivo central fue la privatización de empresas y servicios que se encontraban a cargo del estado. No hubo en esta etapa grandes modificaciones o repercusiones en el sector agropecuario debido a la poca relación entre las empresas y servicios estatales privatizados y el sector agropecuario.

En un segundo período analizado (siguiendo a los autores citados) en el año 1991 al dictarse el decreto 2.284<sup>372</sup> de Desregulación Económica, podemos ver que se profundizó la reorganización institucional, llevando a que fuesen eliminados la mayoría de los organismos diseñados para la política estatal referida al sector agropecuario. Por lo cual las políticas públicas referidas a la actividad agropecuaria quedaron a merced de las reglas impuestas por el mercado. El art. 1 del mencionado cuerpo legal establece:

... “ *CAPITULO I - Desregulación del comercio interior de bienes y servicios*

*Art. 1 – Déjanse sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda.” ... .-*

El espíritu de las políticas plasmadas en el decreto, dirigidas a desregular y liberalizar todos aquellos espacios estatales creados entre la producción y el estado (por ejemplo la desaparición de los entes reguladores), lleva indefectiblemente a sostener que las únicas leyes

---

<sup>371</sup> Lattuada Mario y Neiman Guillermo. “El campo Argentino. Crecimiento con exclusión”. Claves para todos. Colección Dirigida por José Nun. Ed. Capital Intelectual . 2005. Primera edición.

<sup>372</sup> El capítulo III del Decreto 2.284 se acompaña como documento anexo.

que deberán respetarse en la argentina (siempre refiriéndonos a la adquisición de tierras, como asimismo a la producción de las mismas) son las que imponga el mercado. Situación que trae aparejados enormes perjuicios en un país como la República Argentina, en el cual el sector agrario tiene gran implicancia en la economía, en la recaudación impositiva, en la redistribución o no de la riqueza, en el desempleo, etc.

La tercera etapa fue a llamada segunda reforma del estado, en el año 1995, en la cual se profundiza la reducción de personal y se incorporan algunas innovaciones menores en el sector. De todos modos y como dejo ver en el párrafo anterior, comienzan a verse aquí los efectos de la aplicación de las leyes del mercado “Dejar Hacer Dejar Pasar”, a la agricultura. Mostrando la paradoja de grandes volúmenes de crecimiento respecto de la producción y las exportaciones por un lado, y por otro grandes niveles de inequidad. Cuestiones éstas que si bien la intervención estatal no puede evitar, debe contemplarlas y procurar que sean lo menos perjudiciales posibles.

Sin ánimo de propiciar un intervencionismo estatal en el sector agrario, no puede dejar de observarse que desde comienzos de la década del noventa y durante la misma, el valor de la tierra (ya sea para ser adquirirla en propiedad o alquilarla) ascendió a valores excesivamente elevados; y el estado se encontraba absolutamente ausente de esta situación. Tampoco se tuvo en cuenta el enorme impacto que dicha situación podía llegar a producir en los sectores de los pequeños y medianos productores arrendatarios de la tierra con la cual producían. Si bien pueden verse en la época diversos planes y proyectos implementados por organismos estatales para ayudar al agro (especialmente al pequeño y mediano productor) muchos de ellos no contaron con un seguimiento en el tiempo para verificar si lograban los objetivos propuestos, o si necesitaban correcciones o reformulaciones.

La sobrevalorización del recurso natural suelo o tierra, produjo la exclusión del uso del mismo a aquellos sectores con menor margen económico- financiero para afrontar los cambios de costos de la producción, permitiendo como contrapartida que la tierra pudiese ser adquirida o arrendada por grandes grupos económicos (nacionales, extranjeros).

A modo de ejemplo de los aumentos desorbitantes en los costos de la producción, podemos ver que en el transcurso de la década del noventa, se duplica el valor de la tierra, y en consecuencia también lo que se pagaba por el uso de una hectárea de tierra en la zona pampeana, que paso de 2.000 dólares a 4.000 dólares.

Todos estos cambios referidos a la posibilidad de acceder a la tierra, trajeron innumerables modificaciones en diversos aspectos de la vida de los productores agropecuarios, tanto en quienes de algún modo quedaban excluidos en este nuevo sistema, como también de quienes podían continuar con el acceso a la tierra y la producción.

Quienes quedaban afuera de este sistema, conforme lo sostienen Lattuada y Neiman<sup>373</sup>, recurrían a endeudamiento crediticio como modo de poder seguir haciendo frente al aumento de los costos respecto al acceso a la tierra sobre todo en los pequeños y medianos productores. Situación ésta que acentuaba aún más el proceso de exclusión debido a la imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas.

El texto que se transcribe a continuación, es revelador de la profundidad de los cambios operados en el sector agrario ... *“La respuesta a la pregunta sobre donde se concentraron los cambios de la estructura agraria del país, nos lleva en primer lugar, a confirmar que son las unidades de producción con menor disponibilidad de tierra las que tienden a desaparecer en mayor número, confirmando el hecho de que en los 90 llevaron a un incremento en el umbral productivo mínimo para mantenerse en actividad”*...<sup>374</sup>.-

Desde el análisis que venimos realizando respecto al uso del recurso natural suelo, lo abordaremos desde dos miradas diversas, que en algunos casos se unifican.

Por un lado abordamos la producción de soja en nuestro país; y por el otro el modo en que accede al uso del suelo la empresa “Grobo”. Ambas temáticas vistas también de cual es o cual ha sido el rol del estado en los supuestos que tratamos.

#### **A) Como se da la producción de soja en nuestro país. En que contextos.**

- Desde un contexto ambiental.

Se ha sostenido siempre que la agricultura es la actividad de uso racional y renovable de los recursos naturales por excelencia. Pero ¿Es ello realmente así?, ¿Es una actividad realmente renovable?.

---

<sup>373</sup> “El campo Argentino, Crecimiento con exclusión”. Lattuada, Mario; Neiman Guillermo. 1° Ed. , Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005.

<sup>374</sup> “El campo Argentino, Crecimiento con exclusión”. Lattuada, Mario; Neiman Guillermo. Pp, 42, 1° Ed. , Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005.

Conforme establece Santiago Sarandon<sup>375</sup> ... “es cierto que los cultivos crecen todos los años, ... y que pueden ser cosechados sin que ello signifique reducir teóricamente, su capacidad de generación. Pero ¿Qué recursos se utilizan para hacer esto posible? La capacidad de las plantas de transformar energía luminosa en energía química a través del fenómeno de la fotosíntesis, está condicionada, en los sistemas agrícolas modernos, por el suministro de ciertos recursos que no pueden considerarse totalmente renovables, como combustibles fósiles y recursos minerales. Este tipo de capital se caracteriza por tener capacidad regenerativa nula o cercana a cero”... .- Luego el autor enumera una serie de factores que caracterizan a los sistemas modernos de producción que permiten dudar de la agricultura como recurso renovable por excelencia. Sin bien no profundizaremos sobre todos ellos, algunos de los mismos tienen una relación lógica y sencilla que permite comprender hasta dónde llega el problema del mal uso de un recurso natural tan importante como es la tierra-suelo.

De los factores expuestos por el autor, hemos seleccionado algunos de ellos, los cuales se transcriben a continuación: 1) Pérdida de la capacidad productiva de los suelos debido a la erosión, degradación, salinización y desertificación de los mismos; 2) Pérdida de los nutrientes del suelo debido al desbalance entre exportación y la reposición, junto con la lixiviación y baja eficiencia en el uso de fertilizantes; 3) Dependencia creciente de agroquímicos.

Respecto al análisis del primero de estos factores, se refiere la introducción del cultivo de la soja en la década del 70, en reemplazo del maíz. Situación que entre otras ha sido responsabilizada de la pérdida de 5 a 20 cm. De la capa superficial del suelo en una superficie de 1.280.000 has. que representan el 32 % de una de las regiones más productivas de país (Senigagliaesi, 1991 citado por Santiago Sarandón en ob. cit.). Sostiene asimismo el autor que en sólo 20 años, millones de toneladas de la mejor tierra ha ido a parar a los cursos de agua, arrastrando nutrientes indispensables para mantener la productividad de los cultivos además de provocando otros problemas.

Luego de exponer estos factores, el autor llega a una reflexión que comparto y creo deberíamos analizar en profundidad en el futuro. Plantea que ... “hoy es la calidad y la

---

<sup>375</sup> Sarandón J. Santiago (Editor); “El camino hacia una agricultura sustentable”. Ediciones Científicas Americanas.

cantidad del capital natural la que pone techo a la producción. La razón es bastante simple: con capital natural se puede ganar dinero, pero éste no puede general capital natural. La posibilidad de obtener rentabilidad aún a costa del deterioro del capital natural genera una falsa ilusión de riqueza que enmascara el verdadero resultado: no estamos viviendo del interés, en realidad nos estamos comiendo el capital”... .-

Lo expuesto, llevado al eje de nuestro análisis en el presente trabajo respecto al rol del estado frente al uso del recurso natural suelo, nos muestra que la falta de políticas estatales protectoras del uso de éste recurso, lleva a la degradación y menoscabo del mismo, con las enormes consecuencias que ello traerá aparejadas en el futuro, sobre todo en un país en el cual la producción agropecuaria tiene un rol fundamental.

### **Comienzos de la producción de soja en la Argentina**

- Desde un contexto tempo- espacial.

Podemos situar temporalmente la aparición de los cultivos de soja en la década del 70. Luego en la década del 80 aparecen intentos oficiales sistemáticos para promover su difusión<sup>376</sup>. Los grandes incrementos de la producción de soja y sus derivados en los últimos tiempos, sumado a que prácticamente la totalidad de dicha producción se exporta al exterior, siendo el consumo interno prácticamente nulo, llevan a nuestro país a elevada fragilidad comercial. Ello debido a que no solo no hay elementos reguladores protectorios del uso del suelo, sino que amen de ello, grandes cantidades de producción de soja se encuentran a merced de los mercados internaciones, sus precios, sus apertura o no a la adquisición de dicha producción a nuestro país. Cada vez la producción agrícola del país es menos diversificada, con los riesgos que ello implica.

La gran expansión de la producción de soja, pudo llevarse a cabo a expensas de la ocupación de nuevas tierras, de la sustitución de otros cultivos y/o del desplazamiento de la ganadería hacia otras zonas<sup>377</sup>. Avanzando la producción en

---

<sup>376</sup> Lattuada Mario, Neiman Guillermo; El campo Argentino. Crecimiento con exclusión. Capitulo cuatro, Pp. 57, 1 edición, capital intelectual, 2005. (Claves para todos, dirigida por José Nun, N°36).

<sup>377</sup> Lattuada Mario, Neiman Guillermo; El campo Argentino. Crecimiento con exclusión. Capitulo cuatro Pp. 60, 1 edición, capital intelectual, 2005. (Claves para todos, dirigida por José Nun, N°36).

muchos casos sobre sistemas muy frágiles a nivel ambiental, o en los cuales una producción de tales características puede causar gravísimos perjuicios al suelo.

La producción de soja cada vez en mayores cantidades, planteó luego otro problema que es la incorporación de la soja transgénica.

- Producción de soja transgénica o genéticamente modificada

La soja transgénica es resistente a los herbicidas, basada en el principio del glifosato elaborado y comercializado por la empresa Monsanto.

Cuando dichas semillas llegan a la Argentina (año 1997), se aceleran los procesos que veníamos analizando, produciéndose una mayor expansión de la superficie cultivada como asimismo una altísimo grado de rentabilidad.

La producción de soja transgénica<sup>378</sup> equivale en la Argentina al 90% de dicha producción, ... “son 15.2 millones de hectáreas”...<sup>379</sup> en los años 2005/2006. Dicha producción ha ido en aumento en la última década en nuestro país.

La modificación genética realizada consiste en la inserción de un transgen para que la planta en su etapa de cultivo sea resistente un herbicida: el glifosato. Dicha inserción se lleva a cabo en el genoma de una gama de variedad de soja, permitiendo mejoras en los rendimientos y bajas en los costos de producción.

Este transgen (resistente al glifosato) es llamado “Round up Ready o RR”, identificado por Monsanto. El mismo ha estado y está dentro del dominio público en la Argentina, por lo cual las empresas semilleras han podido utilizarlo libremente para desarrollar sus variedades con ese gen, sin necesidad de pagar a Monsanto por ello.

Monsanto sí patentó ese gen en otros países (EUA, y en diversos países europeos), pero reiteramos no lo hizo en la Argentina. Las hipótesis de porque no fue patentado aquí son diversas, hay quienes sostienen que fue un descuido; que nunca imaginaron los niveles de producción que se obtuvieron en el país de dicha variedad; o que la no inscripción fue premeditada por la compañía para generar luego presiones vinculadas con el comercio internacional y llevar la discusión de las regalías a otro plano.

---

<sup>378</sup> Dicho de un organismo vivo, que ha sido modificado mediante la adición de genes exógenos para lograr nuevas propiedades.

<sup>379</sup> Cifras oficiales de la campaña agrícola 2005/2006, Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Republica Argentina, citado por Pierre –Ludovic Viollat, en el artículo “Balance de una década de soja RR en la Argetina. El Caballo de Troya transgénico”, Le Monde Diplomatique, Abril 2006, Pp.6.-

El derecho industrial, específicamente el derecho de patentes, es voluntario (el inventor decide si solicitar o no una patente); es eminentemente territorial (la patente tienen validez solamente en el país en el cual se la solicita y es concedida); y en caso de ser solicitada en tiempo y forma y concedida, la misma otorga a su titular un monopolio de explotación de la invención por 20 años. Pero si la inscripción de la patente no ha sido solicitada en término, no puede reclamarse ningún derecho. El invento pasa al dominio público en todos aquellos países en los cuales no fue patentado<sup>380</sup>.

Relacionemos lo dicho con el no patentamiento de Monsanto de gen en la Argentina. Puede observarse la falta de sustento jurídico del reclamo de Monsanto por el pago de regalías a productores argentinos de soja transgénica.

Además, se discute, porque al respecto no hay un régimen mundial de patentes, si los genes pueden ser patentados o no, debido a que se encuentran en la naturaleza.

La participación de Monsanto en el comercio agropecuario argentino, estuvo dirigida a la venta de soja modificada con el gen RR; a ello se suma que dicha empresa era la única que poseía el herbicida (glifosato), por lo cual tenía el monopolio de su venta a los productores.

En síntesis, Monsanto introduce la variedad genéticamente modificada en la Argentina que no tenía tantas barreras para admitir transgénicos, se difunde la semilla, la empresa también hace negocio con la venta de fertilizante. Y luego incluso hay empresas semilleras que le pagan regalías por el uso de la semilla a pesar de que la misma no ha sido patentada en la Argentina. Luego Monsanto, pretende cobrar a los productores argentinos regalías por el uso de las semillas (se pretendía una cifra de aproximadamente 15 dólares por tonelada). La Argentina se opone a dicho pago, por lo cual Monsanto concretó solicitudes de detención de barcos con harina de soja Argentina en puertos Europeos, por contener los mismos el gen RR, infringiendo sus patentes europeas sobre dicho gen. La empresa ha llegado al punto de pretender llevar a juicio a los importadores europeos de harina de soja Argentina.

Por último y para remarcar lo absurdo de los reclamos realizados por la multinacional, debe tenerse en cuenta que el gen introducido por Monsanto en la soja tiene por finalidad hacerla resistente al herbicida en su etapa de cultivo, por lo cual si llega a Europa un

---

<sup>380</sup> Correa, Carlos M., "La disputa sobre soja Transgénica. Monsanto Vs. Argentina", *Le Monde diplomatique*, Abril 2006, Pp.4.-

cargamento de productos derivados de la soja ... “los cuales contienen en una forma ya inútil para ejercer su función, restos de genes insertados artificialmente en la semilla para otorgar resistencia al herbicida”... <sup>381</sup>, no se viola la patente obtenida por Monsanto en Europa sobre dicho gen. El gen que poseen dichos productos derivados de la soja, no esta cumpliendo la función para la cual fue reivindicado.

Es peligroso que un país agropecuario como la argentina, tenga gran parte de su producción orientada en un mismo sentido; y dependiendo para el suministro de semillas y herbicidas de una sola empresa; sobreexplotando las tierras fértiles o deforestando la forestadas para estar al servicio de la producción del momento. Dichas circunstancias tienen una estrecha relación con un estado que no tiene controles o políticas agrarias a largo plazo.

## **B) Empresas controladoras de grandes extensiones de tierra.**

Analizaremos el caso de la familia Grobocopatel, quienes aparecen en nuestro país a principios del siglo XX. Debemos tener presente que nuestra Constitución Nacional concede los mismos derechos de los nacionales que a los extranjeros (salvo el ejercicio de los derechos políticos) que quieran venir a habitar el suelo Argentino.

En los años setenta aproximadamente se produce la división de bienes entre los integrantes de la familia. Es allí donde uno de los miembros de dicha familia funda “Los Grobo Agropecuaria S.A.”. El modo en que se produce la expansión en la escala de producción es porque aumentan la cantidad de tierras bajo control de la empresa, y la capacidad para lograr el usufructo de las mismas.

Por lo cual podemos ver que la empresa “controla” grandes extensiones de tierra. Decimos controla porque no necesariamente poseer la propiedad de dichas extensiones de tierra, sino que mediante diversas figuras jurídicas puede disponer de las mismas.

Podemos encontrar en el actuar de estos grupos económicos, que en algunos casos no es la propiedad de la tierra lo que importa sino poder usar de la misma. Y aquí viene otro planteo. No poseemos regulaciones de cómo debe ser el “uso” del suelo en materia agraria. Y todos los daños o degradación posibles recaen primero en el dueño de la tierra (porque la

---

<sup>381</sup> Correa, Carlos M., “La disputa sobre soja Transgénica. Monsanto Vs. Argentina”, Le Monde diplomatique, Abril 2006, Pp.5.-

misma con el tiempo disminuye su valor) y luego en la degradación de un recurso natural que en última instancia pertenece al estado.

A continuación se transcriben algunas expresiones de Gustavo Grobocopatel con la sola finalidad de demostrar el modo en que estos empresarios conciben la toma de decisiones referidas al uso de la tierra y el agro. La Falta de regulación estatal deja en manos de los privados y del mercado las reglas de producción.

G.G. ... *“Acto seguido, destacó que el mundo atraviesa desde fines del siglo pasado una nueva sociedad del conocimiento, basada en la etapa digital, la genética y las redes sociales y empresariales. “El proceso está recién comenzando. Si seguimos mirando hacia el pasado vamos a estar entretenidos perdiendo el tiempo y el largo plazo es urgente, llega rápido. Entonces vamos a camino a ser más pobres mientras algunos países en desarrollo se van a hacer más ricos”, alertó.” ...*<sup>382</sup> .-

En la misma entrevista se sostuvo que ...*“La empresa familiar que comanda posee 120.000 hectáreas sembradas en la Argentina y maneja 1,5 millones de toneladas de granos con una facturación que la campaña pasada superó los u\$s350 M. A esto hay que sumarle los negocios en Uruguay y Paraguay donde suman 50 mil hectáreas más y una facturación e ingresos por u\$s50 M.” ...* .-

En una entrevista<sup>383</sup> realizada por “la Tierra” a Gustavo Grobocopatel, el mismo explicó que ha extendido muchas de sus inversiones en otros países del cono Sur (especialmente Brasil) porque los gobiernos de dichos países le han permitido ingresar. Puede

---

<sup>382</sup> Juan Diego Wasilevsky. (c) iProfesional.com “Grobocopatel revela cómo será el multimillonario negocio de la soja del futuro”.

<sup>383</sup> La entrevista mencionada fue publicada en Rosario Net. La fuente es la FAA. La misma tuvo lugar en un encuentro espontáneo entre Gustavo Grobocopatel con la delegación de la FAA. El cronista de “la Tierra” le realizó una entrevista y luego se generó un debate con Buzzi.

observarse en la mayoría de sus dichos<sup>384</sup> que el tratamiento del agro como un negocio en el cual: los trabajadores, el arraigo del productor en el campo, la diversidad productiva parecen no existir ni importar. No podemos dejar todos estos grandes temas en manos de la buena voluntad de los particulares.

En la misma entrevista sostuvo Buzzi lo siguiente ... “B.: Nosotros creemos que hace falta regular el uso de la tierra, y crear una figura nueva, la de los contratos promovidos. Y con eso promover que el propietario de un campo que quiere alquilar, entre un productor tradicional y un fideicomiso financiero elija al productor tradicional por mecanismos de desgravación impositiva y estímulos fiscales. Italia no modificó su millón de agricultores; Francia tampoco; el estado norteamericano de Nebraska impide a las corporaciones la compra de tierra por enmienda constitucional. Los países desarrollados tienen políticas para proteger a sus estructuras agrarias y en este país estamos haciendo lo contrario. Pero no hace falta ir tan lejos: Brasil tiene un ministerio de desenvolvimiento agrario, y Uruguay lleva adelante procesos de colonización. Es decir, cuando países vecinos avanzan con la defensa de la agricultura familiar, en la Argentina se deja al modelo en manos del mercado, que puede hacer desaparecer al productor tradicional, pequeño y mediano. Porque la concentración, que se está profundizando, en el mediano plazo no es sustentable, y los pueblos se van a quedar sin empleo.”... .-

Si bien en el presente trabajo solamente se abordó el acceso a la tierra desde las empresas “Grobo”, son innumerables las empresas argentinas, extranjeras y también con capitales mixtos, que adquieren grandes extensiones de tierra en la Argentina. Por lo cual tanto para ellos como para el pequeño productor, necesitamos herramientas jurídicas que planteen algunos recaudos al momento de adquirir la tierra como también al momento de usar la misma. Todo ello dará paradójicamente seguridad jurídica a los inversores inmobiliarios, pero también un marco legal dentro del cual tengamos organismos estatales capacitados y competes para poder controlar que no se degrade la tierra por un mal uso de la misma.

A continuación veremos algunos datos referidos a la producción de soja y al uso del suelo en nuestro país: *en la provincia de Santiago del Estero, entre 1998 y 2002, la provincia a incrementado el área cultivada en 379 mil hectáreas, y ha sido desforestada una superficie*

---

<sup>384</sup> Se adjunta la entrevista mencionada a los fines de ilustrar respecto a los argumentos vertidos por Gustavo Grobocopatel.

*de 306.000 hectáreas en el mismo período, por lo cual es la provincia que más bosques autóctonos ha perdido, con un índice de deforestación que quintuplica la media mundial<sup>385</sup>. En Paraguay, la producción de soja, ha tenido como consecuencia la desaparición de 450 mil hectáreas de bosques nativos.*

*Al respecto también se ha resaltado <sup>386</sup> la deforestación (en Brasil y Argentina) y su implicancia directa en el traslado y movimiento social de la frontera agropecuaria. Ello con los innumerables costos sociales que implica la transformación productiva de grandes extensiones de tierra.*

*En sentido contrario -pero no por ello menos perjudicial-, en algunos países de América latina se ha llevado a cabo una forestación masiva con especies no autóctonas (Uruguay tiene 700 mil ha. con bosques de Eucaliptus en base a planes motorizados por el Banco Mundial, para la producción de celulosa), lo cual perjudica el recurso suelo debido a una explotación intensiva de la tierra. En todos los supuestos planteados vemos que el cuidado del suelo deja de ser un problema exclusivamente ambiental, para pasar a ser un problema político, que requiere de una planificación que llegue a tiempo, o sea antes de que los perjuicios se produzcan.*

*Volviendo al tema de la externalidades, vemos que se están sobreexplotando los recursos naturales de algunos países para la producción de otros, quienes a su vez obtienen un mayor rédito por el producto ya manufacturado.*

Entonces con una adecuada legislación protectoria, o al menos de contralor del uso que se hace del suelo, y el modo de acceso a la tierra, nos encontraríamos frente a un estado que realmente estaría ejerciendo sus atribuciones como tal. Además debe tenerse en cuenta que cuando el estado se retira de determinadas áreas, los espacios que quedan no son siempre ocupados por privados idóneos. Si el estado se retira del manejo de la producción, se retira de las decisiones políticas que tienen que ver con la misma, y entonces pregunto ¿Quién tomará las decisiones de importancia en ese sentido? Algún grupo económico, lo que demande el mercado laboral, no podemos saberlo.

---

<sup>385</sup> Datos obtenidos de Revista Viva, Diario Clarín, 24/12/06, Nota: "En vías de extinción", Pp.32.-

<sup>386</sup> Mitigación y Adaptación ¿Acción frente al Cambio Climático?.COP XII Nairobi. Informe Stern (Inglaterra 2006). [http: www.eldial.com/suplementos/ambiental](http://www.eldial.com/suplementos/ambiental)

### **Encuadre Constitucional respecto al recurso natural suelo.**

El encuadre Constitucional, ha sido ubicado metodológicamente al final del presente, para poder así abordar analizar los temas tratados a la luz de nuestra carta magna.

En la reforma de la constitucional nacional de 1994, se incorpora al art. 124 del citado cuerpo legal que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que se encuentren en su territorio. Los recursos naturales que tienen que ver con el proceso agrario son: suelo, agua y atmósfera.

Esta propiedad originaria de cada provincia sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio, coexiste y debe ser armonizada con el derecho de (propiedad) dominio del que gozan los titulares de la misma. Tenemos entonces por un lado el derecho de dominio de los dueños de la tierra, que gozan de una amplia protección respecto del derecho de propiedad (art 17 C.N.), versus un dominio originario en cabeza del estado (art. 124 C.N.). De todos modos esta aparente contradicción no es tal si se le respeta a los propietarios de la tierra los derechos que tiene sobre la misma, sin que ello implique que dichos derechos sean absolutos.

En la república Argentina, desde el punto de vista teórico, podemos afirmar que conforme lo previsto en el art. 14 de la C.N., todos los habitantes gozamos de los derechos de los cuales somos titulares conforme las leyes que reglamentan el ejercicio de los mismos. Razón por la cual si el estado, tanto nacional como provincial quisiera hacer uso de la posibilidad de reglamentar el uso de la tierra (al menos en parámetros generales) podrían hacerlo. Más si tenemos también presente lo previsto en el art. 1071 bis, 2513 y 2514 del C.C., en los cuales se establece que el ejercicio del derecho de dominio debe usarse y gozarse conforme a un ejercicio regular. El derecho de dominio -conforme el análisis de las normas citadas- no puede desnaturalizarse, degradarse o destruirse.

Un uso inadecuado de la tierra (suelo), llevado a cabo de manera sistemática, en grandes extensiones del territorio nacional, es de algún modo una degradación o desnaturalización del derecho de propiedad. Tanto de la propiedad de la que se es dueño, como de la propiedad que se alquila.

## Conclusión

### **¿Qué sucede cuando los espacios de contralor que están a cargo del estado no son ejercidos?**

Nos encontramos frente a una estructura mundial que no tiene fronteras entre países en el ámbito económico financiero. La globalización aparece con estas características creada, fomentada por los grandes grupos de poder económico, y por los países más poderosos o desarrollados. Entonces tenemos por un lado relaciones por llamarlas de algún modo globalizadas, que se desenvuelven al margen de la regulación, control, o políticas estatales de cada país a largo plazo (porque se carece de las mismas); y por otro lado la necesidad de que los diversos estados salgan a hacer frente o a respaldar financieramente a dichos estados o corporaciones frente a verdaderas crisis de credibilidad del sistema instaurado.

Aparece así la necesidad de que el estado se encuentre presente para socializar el riesgo y los costos de los errores o fallas del sistema mundial instaurado en el cual los estados parecen no existir y no ser ya necesarios.

Respecto a lo expuesto sostiene Chomsky<sup>387</sup> lo siguiente ... “los derechos de las tiranías privadas se están ampliando en los acuerdos comerciales actuales, los cuales permiten que estas concentraciones privadas de poder ataquen las regulaciones gubernamentales de salud (sanidad), protección medioambiental, derechos laborales, etc.”... .. “En un asalto aún mucho más intenso a los principios del liberalismo clásico, estos enormes sistemas del poder privado, que no rinden cuentas a nadie, asumen la función de administradores de los mercados”...-

Podemos ver cómo hay en la actualidad un debilitamiento del ejercicio del poder del estado, en diversos órdenes. Pero ello coexiste con proteccionismo interno de los diversos países desarrollados en momentos de crisis, y con la pretensión del sector financiero de socializar los riesgos o pérdidas de tipo económico.

Las consecuencias del neoliberalismo entre otros factores, han llevado a la Argentina a transferir de un modo expreso en algunos casos y en otros de manera tácita fuera del control público aquellas decisiones que tienen una vital importancia respecto de temáticas de gran importancia para el país. En particular, se ha puesto en manos privadas la gestión de la

---

<sup>387</sup> Chomsky, Noam; Entrevista realizada al autor. Znet publicó una entrevista en marzo de 2005, titulada “Acerca de la globalización, Irak y estudios sobre Oriente Medio”.

tierra (quién puede acceder a la propiedad de la tierra en nuestro país, cómo puede ser explotada en rasgos generales, qué reparos deberían tenerse en cuenta desde el punto de vista ambiental), lo cual deja a merced de la buena voluntad de propietario o arrendatario de tierras el manejo adecuado de las mismas. No hay controles al respecto. Por lo cual reitero es necesario que el estado aparezca regulando y controlando al menos en los aspectos fundamentales el manejo de un recurso natural como es el suelo, ya que el mismo no puede quedar a merced de las necesidades de producción de sus propietarios o de quienes tengan derecho a su uso al margen de cualquier regulación estatal al respecto.

## **Bibliografía**

- Chomsky, Noam; Entrevista realizada al autor. Znet publicó una entrevista en marzo de 2005, titulada “Acerca de la globalización, Irak y estudios sobre Oriente Medio”.
- Código civil
- Constitución nacional
- Correa, Carlos M., “La disputa sobre soja Transgénica. Monsanto Vs. Argentina”, Le Monde diplomatique, Abril 2006, Pp.5.-
- DESREGULACION ECONOMICA Decreto n° 2284/91
- Díaz Araujo y Iuvaro María José; “Vitivinicultura y Derecho”.- Editorial Dunken. Capítulo II, Los recursos naturales, Pp. 163. 1° Edición. 2006.
- Ferrer, Aldo; “Campo e Industria. Una relación difícil”.- Claves para todos. Colección dirigida por José Nun, N°39. Ed. Capital Intelectual, 2005.
- Juan Diego Wasilevsky. (c) iProfesional.com “Grobocopatel revela cómo será el multimillonario negocio de la soja del futuro”.
- Kemelmajer Aída; Boretto Mauricio. (Colaboradores M. J. Tavano, M. Millán). Manual de Derecho Privado (para Licenciatura en Economía y Administración), Tomo III.
- Lattuada Mario, Neiman Guillermo; El campo Argentino. Crecimiento con exclusión. 1 edición, capital intelectual, 2005. (Claves para todos, dirigida por José Nun, N°36).
- Mitigación y Adaptación ¿Acción frente al Cambio Climático?.COP XII Nairobi. Informe Stern (Inglaterra 2006). <http://www.eldial.com/suplementos/ambiental>
- Pierre –Ludovic Viollat, en el artículo “Balance de una década de soja RR en la Argentina. El Caballo de Troya transgénico”, Le Monde Diplomatique, Abril 2006, Pp.6.-
- Rapoport, Mario; Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003). Ed. Ariel .
- Sarandón J. Santiago (Editor); “El camino hacia una agricultura sustentable”. Ediciones Científicas Americanas.

- Schoor, Martín; Modelo Nacional Industrial. Límites y posibilidades. 1 edición, capital Intelectual, 2005. (Claves para Todos, dirigida por José Nun, N°24).

## Anexo

### Documento N° 1

#### Discusión sobre el campo argentino

Buzzi y Grobocopatel debatieron en la Expoagro 2008. El jueves 6 de marzo, la conducción federada recorrió el predio de Expoagro 2008, que se realizó esta semana en Armstrong, provincia de Santa Fe. Estuvieron presentes el presidente de FAA, Eduardo Buzzi, su secretario gremial, Omar Barchetta, y el director Guillermo Giannasi.

Como parte de la visita a la megamuestra del campo, los dirigentes de FAA mantuvieron una charla con los periodistas acreditados para el evento, para anunciar las protestas del martes 11 en los puertos, por el [precio](#) que se la paga a los productores por el trigo

En ese marco, se dio un encuentro espontáneo con Gustavo Grobocopatel, titular de “Los Grobo” con la delegación de FAA. El cronista de “La Tierra” le realizó una entrevista, que se transcribe a continuación. Y después, se generó un debate entre Buzzi y el empresario, cara visible del fenómeno de los pooles de siembra.

-La Tierra: ¿Cómo son los convenios para sembrar en Venezuela y Brasil?

-Grobo: Bueno, sin entrar en muchos detalles, me gustaría decir que nosotros no somos grandes, sino que somos muchos. Y que la extensión de mi empresa a Brasil, Uruguay, Venezuela es una forma de actualizar las banderas de San Martín y Bolívar, de la integración latinoamericana, pero en el siglo XXI

-La Tierra: Cuesta imaginarlo a San Martín al frente de un fideicomiso, pero supongamos. Creo que él no hubiera puesto la sede de su compañía en Delaware, en Estados Unidos

-Grobo: Bueno, esa es una cuestión de seguridad jurídica. No se trata de un paraíso [fiscal](#), como se dijo. No son las Islas Caimán

-La Tierra: Pero algún beneficio tendrán...

-Grobo: Sí. Ahí alguna facilidad fiscal también hay.

-La Tierra: En los últimos años te convertiste en el símbolo de los fideicomisos, de lo que la Federación Agraria llama “una agricultura sin agricultores”. ¿Qué piensas de eso?

-Grobo: A mí me estigmatizan, pero yo no estoy de acuerdo. Nosotros simplemente tomamos los datos de la globalización y nos adaptamos a la situación. Si antes había cien personas en el campo y diez en la oficina, hoy la relación es inversa. Nosotros, hacemos negocios con esa realidad. Incluso creo que hay otro error que es seguir definiendo al mundo como segmentado entre el chico y el grande, dividir al campo entre pequeños y grandes. La gran división está entre el que se da cuenta y el que no. Y mi tarea es ayudar a que todos los productores se den cuenta. Y después, que sean clientes míos.

-La Tierra: ¿Conocés el proyecto de ley de arrendamientos de la Federación Agraria Argentina?

-Grobo: Algo escuché, pero no lo leí. Ni discutí sobre este tema con Hermes Binner, como se dijo. Y a propósito de este encuentro con el gobernador de Santa Fe, yo me quedo pensando en los que me criticaron. ¿Tienen miedo que el se haga hiper capitalista, o que yo me haga socialista? Porque yo les aviso que con las convicciones que tengo, si me hago socialista los 'hago pelota'.

-La Tierra: ¿Qué te pareció Binner?

-Grobo: Fantástico, un tipo que promueve al interior.

-La Tierra: No hablaron de arrendamientos, ¿podés contar de qué conversaron?

-Grobo: Nos conocimos. Charlamos sobre la realidad del país, pero no hablamos de negocios.

-La Tierra: Gustavo, si yo estuviera al frente de Los Grobo y me sienta con un gobernador, no me permitiría no hablar de negocios...

-Grobo: Es cierto. Podríamos hacer buenos negocios, porque Santa Fe es una provincia maravillosa, pero no sé si ustedes me dejan entrar. Mientras tanto, a toda esa energía la canalizo en Brasil, adonde sí me dejan entrar.

Luego de este diálogo periodístico, se acercó a la mesa Eduardo Buzzi, y se generó un debate, que fue seguido de cerca por todos los periodistas presentes en la sala de prensa de Expoagro:

-Buzzi: Tenemos conceptos muy diferentes. A nosotros nos preocupa el modelo el modelo de los fideicomisos financieros, pooles de siembra y fondos de inversión, que avanza de manera muy preocupante, concentrando tierras y desplazando a productores muy tradicionales.

-Grobocopatel: Mi negocio es que haya muchos productores, y que todos sean clientes míos.

-Buzzi: No se trata de demonizar a Gustavo Grobocopatel. Sino que es la lógica que su empresa representa y promueve. Que es el contrato por cosecha, con escasa reposición de nutrientes, dificultad para la rotación, deterioro del recurso natural, falta de planificación y problemas en los pueblos, porque si no hay diversificación no hay empleo.

-Grobocopatel: Buenos, yo coincido en que hay un proceso de concentración y que tal vez no sea lo más adecuado. Sin embargo, creo que es una dinámica que es propia de las formas que tiene la economía hoy, socialista, capitalista o lo que sea, y creo que hay que encontrar oportunidades de desarrollo en ese esquema. Pero en mi opinión, el proceso es virtuoso y equitativo. Y el Estado, en este contexto, tiene que hacer, lo que tiene que hacer: generar condiciones para la equidad y la igualdad de oportunidades para las personas, e intervenir en determinadas cosas para facilitar procesos productivos. Creo en un Estado fuerte, pero como el escandinavo. Porque si hay que ponerle gaita a un Estado ineficiente y que no hace las cosas que tiene que hacer o las que hace las hace mal, como es el caso del trigo, no creo que sea bueno para los privados invertir en ese tipo de Estado. Con respecto a la extranjerización, hoy somos un país barato. Por el tipo de cambio, estamos regalados. Y por eso vienen empresas de otros lugares. En el caso de mi empresa, no es que hayan venido de afuera, sino que nosotros necesitábamos capital, y ese dinero vino de firmas de Brasil.

-Buzzi: Nosotros creemos que hace falta regular el uso de la tierra, y crear una figura nueva, la de los contratos promovidos. Y con eso promover que el propietario de un campo que quiere

alquilar, entre un productor tradicional y un fideicomiso financiero elija al productor tradicional por mecanismos de desgravación impositiva y estímulos fiscales. Italia no modificó su millón de agricultores; Francia tampoco; el estado norteamericano de Nebraska impide a las corporaciones la compra de tierra por enmienda constitucional. Los países desarrollados tienen políticas para proteger a sus estructuras agrarias y en este país estamos haciendo lo contrario. Pero no hace falta ir tan lejos: Brasil tiene un ministerio de desenvolvimiento agrario, y Uruguay lleva adelante procesos de colonización. Es decir, cuando países vecinos avanzan con la defensa de la agricultura familiar, en la Argentina se deja al modelo en manos del mercado, que puede hacer desaparecer al productor tradicional, pequeño y mediano. Porque la concentración, que se está profundizando, en el mediano plazo no es sustentable, y los pueblos se van a quedar sin empleo.

-Grobo: Yo quiero explicar algo. En mi fideicomiso, que es una parte de lo que hacemos en Los Grobo, yo manejo plata de las AFJP, dinero de las jubilaciones. Eso quiere decir que yo soy empleado de los pobres.

-Buzzi: Definitivamente, sos un fenómeno para la comunicación...

Fuente: FAA

## Documento N°2

Decreto 2.284

### CAPITULO III - Entes reguladores

**Art. 34** – Disuélvense todas las unidades administrativas, de rango inferior a Dirección Nacional, General o equivalente, responsables del cumplimiento de las intervenciones y controles suprimidos por el presente. El personal de las mencionadas unidades deberá ser reasignado a otras funciones dentro de las jurisdicciones respectivas.

**Art. 36** – **Disuélvense los entes que se indican en el Anexo I que forma parte del presente decreto.**

ANEXO I (Junta Nacional de Granos, J. N. de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Instituto Nacional de la Actividad Hípica, Corporación Argentina de Productores de Carne, Mercado Nacional de Hacienda de Liniers).

**Art. 37 (1)** – Déjense sin efecto las regulaciones establecidas en la Ley 21.740 y el Dto.-Ley 6.698/63, sus reglamentarios y modificatorios, que restringen el comercio externo e interno, y las relativas a la fijación de precios mínimos aplicables al mercado interno, cupos, restricciones cuantitativas, reglamentaciones contractuales y toda otra disposición que limite el libre juego de la oferta y la demanda en los mercados de granos y carnes.

Transfiéranse las funciones remanentes de política comercial interna y externa de la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y

Pesca; y al Servicio Nacional de Sanidad Animal, y al Instituto Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal, según corresponda, las atribuciones en materia de policía y certificaciones de calidad de acuerdo con las normas emergentes del Dto.-Ley 6.698/63 y con la Ley 21.740, sus modificatorias y normas reglamentarias.

*(1) Artículo sustituido por el art. 3 del Dto. 2.488/91 (B.O.: 28/11/91). Vigencia: a partir del 1/11/91. El texto anterior decía:*

*“Artículo 37 – Transfiérese a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca las funciones de política comercial interna y externa de productos agropecuarios, incluyendo las relativas al cumplimiento de acuerdos internacionales, de la Junta Nacional de Carnes y de la Junta Nacional de Granos; y al Servicio Nacional de Sanidad Animal y al Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal, según corresponda, las atribuciones en materia de policía y certificaciones de calidad de acuerdo con el Dto.-Ley 6.698/63 y con la Ley 21.740, sus modificatorias y normas reglamentarias dictadas en su consecuencia”.*

**Art. 38** – Transfiérese a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, a la Administración Nacional de Aduanas, a la Dirección General Impositiva y al Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal el personal que revista en la Gerencia de Fiscalización de la Junta Nacional de Granos de acuerdo con el ordenamiento estructural aprobado por Dto. 646/91.

**Art. 39** – El personal de la Junta Nacional de Granos que opere las unidades de campaña y elevadores terminales, el del Mercado Nacional de Hacienda y el del Mercado de Concentración Pesquera continuará desempeñando sus funciones hasta tanto haya concluido la privatización de las instalaciones de estos entes. Los bienes serán transferidos sin las prerrogativas establecidas por la Ley 22.260.

**Art. 40** – Transfiérese a la Administración Nacional de Aduanas, a la Dirección General Impositiva y al Servicio Nacional de Sanidad Animal el personal que revista en la Gerencia de Fiscalización y Control Técnico de la Junta Nacional de Carnes de acuerdo con el ordenamiento funcional aprobado por Dto. 743/91.

**Art. 41** – Transfiérense a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca las funciones sobre comercialización de productos de pesca establecidas por la Ley 22.260.

**Art. 42** – Autorízase a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca a designar un interventor liquidador en cada uno de los organismos disueltos de su jurisdicción, el que deberá cumplir su cometido dentro de un plazo improrrogable de noventa (90) días a contar de la vigencia del presente decreto.

**Art. 43** – Los bienes propiedad de los entes disueltos indicados en el Anexo I deberán ser transferidos al Estado nacional, quien a través de los órganos competentes deberá proceder a su venta, salvo que en un plazo de sesenta (60) días se disponga la transferencia de los mismos a la Administración Nacional de Aduanas, a la Dirección General Impositiva, o a los entes que la autoridad de aplicación determine.

No estarán alcanzados por las disposiciones del presente artículo los elevadores que por su localización geográfica puedan dar lugar a la constitución de situaciones monopólicas o cuasimonopólicas, de acuerdo con lo que establezca la autoridad de aplicación. La privatización de estas unidades se efectuará, previa aprobación de un marco regulatorio adecuado, cuidando de evitar la constitución de tales situaciones.

**Art. 44** – Autorízase a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y al Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal a ampliar su dotación de planta permanente, con el solo objeto de incorporar al personal de los entes disueltos de su jurisdicción que se requiera para el cumplimiento de las funciones transferidas a estos entes.

**Art. 45** – Disuélvense los entes indicados en el Anexo II que forma parte del presente decreto.

ANEXO II (Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate y Dirección Nacional del Azúcar).-

**Art. 46** – Déjense sin efecto todas las regulaciones a la vitivinicultura, producción yerbatera, producción azucarera e industrias derivadas, establecidas por las Leyes 14.878, 17.848, 17.849, 21.502, 21.657, 23.149, 23.150, 23.550, 23.683, 20.371 y 19.597, sus modificatorias y reglamentaciones.

**Art. 47** – Transfiérese a la Secretaría de Industria y Comercio las funciones no eliminadas que la Ley 20.371 asigna a la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate.

**Art. 48** – Libéranse los cultivos de nuevas plantaciones, la cosecha, la industrialización y la comercialización de yerba mate en todo el territorio nacional.

**Art. 49** – Transfiérense a la Secretaría de Industria y Comercio las funciones no eliminadas que la Ley 19.597 asigna a la Dirección Nacional del Azúcar.

**Art. 50** – Libérase el cultivo, la cosecha, la industrialización y comercialización de caña de azúcar y azúcar en todo el territorio nacional.

**Art. 51** – Derógase el Dto. 1.079 del 14 de junio de 1985 y sus modificatorios.

**Art. 52** – A partir del presente, queda liberada la plantación, implantación, reimplantación y/o modificación de viñedos en todo el territorio de la Nación, así como la cosecha de uva y su destino para la industria, consumo en fresco y para otros usos, incluyendo la fabricación de alcohol.

**Art. 53** – Libéranse la producción y comercialización de vino en todo el territorio nacional y elimínase toda modalidad de cupificación y bloqueo. Libérase la fecha de despacho al consumo interno de vinos de mesa nuevos que sean enológicamente estables, una vez finalizada la cosecha.

**Art. 54** – Límitanse las facultades conferidas al Instituto Nacional de Vitivinicultura exclusivamente a la fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas. Bajo ningún concepto el mencionado ente podrá interferir, regular o modificar el funcionamiento del mercado libre. Las autoridades del mencionado ente serán un presidente y un vicepresidente, quedando suprimido el Consejo Directivo. El Instituto Nacional de Vitivinicultura deberá dentro de los sesenta (60) días del presente proceder a la reestructuración integral de su dotación de acuerdo con la limitación de las atribuciones del organismo.

**Art. 55** – Derógase el Dto. 301 del 2 de marzo de 1989.

**Art. 56** – Autorízase a la Secretaría de Industria y Comercio a designar un interventor liquidador en cada uno de los organismos disueltos de su jurisdicción, el que deberá cumplir su cometido dentro de un plazo improrrogable de noventa (90) días a contar de la vigencia del presente decreto. Los bienes de propiedad de los entes disueltos deberán ser transferidos al Estado nacional, quien a través de los órganos competentes deberá proceder a su venta, salvo que en un plazo de sesenta (60) días se disponga la transferencia de los mismos a la Administración Nacional de Aduanas, a la Dirección General Impositiva o a los entes que la autoridad de aplicación determine.

**Art. 57** – Autorízase a la Secretaría de Industria y Comercio a ampliar su dotación de planta permanente, con el solo objeto de incorporar al personal de los entes disueltos de su jurisdicción que se requiera para el cumplimiento de las funciones transferidas a esa Secretaría.

**Art. 58 (1)** – Déjanse sin efecto las regulaciones del mercado de la leche e industria láctea y la Ley 23.359.

*(1) Artículo sustituido por el art. 4 del Dto. 2.488/91 (B.O.: 28/11/91). Vigencia: a partir del 1/11/91. El texto anterior decía:*

*“Artículo 58 – Déjanse sin efecto las regulaciones del mercado de la leche e industria láctea establecidas por la Ley 23.359”.*