

## SIMPOSIO SOBRE DERECHO INTERNACIONAL LATINOAMERICANO

### EL POPULISMO Y SU ANTAGONISMO HACIA EL DERECHO INTERNACIONAL: LECCIONES DESDE LATINOAMÉRICA

*Marcela Prieto Rudolph*\*

La literatura sobre el Derecho internacional suele asumir que la relación del populismo con este último es antagónica<sup>1</sup>. Sin embargo, una perspectiva centrada en América Latina, donde el populismo ha sido estudiado desde principios del siglo veinte, complejiza esta noción: líderes populistas han adoptado el multilateralismo, promovido la unidad regional e intentado crear instituciones internacionales. Además, tanto populistas como nopopulistas han resistido instituciones internacionales. Este ensayo problematiza la asunción de una relación necesariamente antagónica entre el populismo y el Derecho internacional, sosteniendo que dicha asunción carece de sustento empírico y está teóricamente subdesarrollada. Latinoamérica es un lugar relevante para problematizar esta noción, debido al rol del Poder Ejecutivo en la conducción de relaciones exteriores<sup>2</sup> y la rica historia intelectual en la región respecto del populismo. El ensayo enfatiza la necesidad de desarrollar un marco teórico adecuado para el estudio de la relación entre populismo y Derecho internacional, marco que debiese ser menos eurocéntrico y sesgado normativamente, sin asumir que la resistencia al Derecho internacional siempre carece de mérito. Adicionalmente, debería permitirnos identificar lo *distintivamente* populista en esta relación y qué aspectos están mediados por las ideologías huésped.

#### *Populismo*

Aunque existe disenso respecto de la definición de “populismo”, el enfoque ideacional es predominante, particularmente en ciencias políticas. Este enfoque entiende al populismo como una ideología “delgada”, con ciertos elementos distintivos. Es una ideología delgada porque su dimensión programática tiene extensión limitada y casi siempre parasita otras ideologías sustantivas (i.e., “ideologías huésped”)<sup>3</sup>. Esto explica por qué el populismo puede ser de derecha o izquierda, nacionalista o cosmopolita. Un elemento distintivo del populismo es la oposición moralista o maniquea entre elite y pueblo, en la cual el pueblo es concebido como homogéneo y

\* *Profesora Asistente, USC Gould School of Law, Los Angeles, California, Estados Unidos; Profesora Adjunta Extraordinaria, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.*

<sup>1</sup> Ver Alejandro Rodiles, *Is There a “Populist” International Law (in Latin America)?*, 49 NETH. Y.B. INT’L L. 69 (2019).

<sup>2</sup> Alexandra Huneus, *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights*, 44 CORNELL INT’L L.J. 493 (2011).

<sup>3</sup> Cas Mudde & Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda*, 51 COMP. POL. STUD. 1667 (2018).

puro, y la elite, como corrupta y egoísta<sup>4</sup>. El populismo también sostiene que la política debería expresar la voluntad del pueblo, a quien el populista dice representar exclusivamente<sup>5</sup>.

El enfoque ideacional se centra en ideas, cuyos efectos en el Derecho internacional o la democracia, por ejemplo, pueden ser estudiados empíricamente<sup>6</sup>. Este enfoque es especialmente apropiado para ello, pues establece límites definicionales claros, permite construir categorías y puede aplicarse en diversos países y niveles de análisis<sup>7</sup>.

### *Una Perspectiva desde Latinoamérica*

El antagonismo entre populismo y Derecho internacional es entendido frecuentemente como hostilidad hacia el multilateralismo<sup>8</sup>, las instituciones internacionales<sup>9</sup> y la solidaridad, o como la adopción del nacionalismo<sup>10</sup>. La idea subyacente es que la dimensión antipluralista del populismo y su oposición maniquea entre pueblo y elites resultaría en resistencia hacia el derecho e instituciones internacionales, los cuales son percibidos como imposiciones de la elite tecnocrática.

Sin embargo, no hay evidencia robusta que apoye estos supuestos. Los líderes populistas sí adoptan el multilateralismo. Venezuela, por ejemplo, ha mostrado interés en desarrollar redes entre países, tales como el G77 en las Naciones Unidas y el Movimiento de los Países No Alineados<sup>11</sup>. El expresidente Hugo Chávez apoyó la fusión del Mercosur y la Comunidad Andina en la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y propuso la creación del Banco del Sur para reemplazar al Fondo Monetario Internacional (FMI) para Latinoamérica<sup>12</sup>. El expresidente de Argentina, Juan Domingo Perón, promovió durante la Guerra Fría una doctrina de equidistancia respecto de los dos grandes bloques, basada en esfuerzos de integración regional; el expresidente de México, Luis Echeverría, fue una de las fuerzas tras el Nuevo Orden Económico Internacional; y el expresidente de Bolivia, Evo Morales, promovió una emergente ley global de la naturaleza<sup>13</sup>. Incluso el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, ha mantenido una política exterior que, aunque contraria a la globalización y al comunismo<sup>14</sup>, no es contraria al multilateralismo. Su tercer pilar, el nacionalismo religioso, busca construir un orden internacional alternativo, “étnico-pluralista” y “centrado en Dios”, forjando alianzas internacionales conservadoras y religiosas<sup>15</sup>.

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> Cas Mudde & Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis*, en [POPULISM IN EUROPE AND THE AMERICAS: THREAT OR CORRECTIVE FOR DEMOCRACY](#) 8–9 (Cas Mudde & Cristóbal Rovira Kaltwasser eds., 2012).

<sup>6</sup> Kirk A. Hawkins & Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Introduction: The Ideational Approach*, en [THE IDEATIONAL APPROACH TO POPULISM: CONCEPT, THEORY, AND ANALYSIS](#) (Kirk A. Hawkins, Ryan E. Carlin, Levente Littvay & Cristóbal Rovira Kaltwasser eds., 2018).

<sup>7</sup> Cas Mudde, *Populism: An Ideational Approach*, en [OXFORD HANDBOOK OF POPULISM](#) 34 (Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ocho & Pierre Ostiguy eds., 2017).

<sup>8</sup> *Ver, e.g.*, Lea Ina Schneider, *The Concept of International Law in an Era of Populism*, 7 IALS STUDENT L. REV. 28 (2020).

<sup>9</sup> *Ver, e.g.*, Eric A. Posner, *Liberal Internationalism and the Populist Backlash*, 49 ARIZ. ST. L.J. 795 (2017).

<sup>10</sup> *Ver, e.g.*, Heike Krieger, *Populist Governments and International Law*, 30 EJIL 971 (2019).

<sup>11</sup> BARRY CANNON, [HUGO CHÁVEZ AND THE BOLIVARIAN REVOLUTION: POPULISM AND DEMOCRACY IN A GLOBALISED AGE](#) 182 (2009).

<sup>12</sup> Iñaki Sagarzazu & Cameron G. Thies, *The Foreign Policy Rhetoric of Populism: Chávez, Oil, and Anti-Imperialism*, 72 POL. RES. Q. 205, 207 (2019).

<sup>13</sup> *Rodiles*, *supra* note 1.

<sup>14</sup> Guilherme Stolle Paixão e Casarões & Déborah Barros Leal Farias, *Brazilian Foreign Policy Under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order*, CAMBRIDGE REV. INT'L AFF. 1 (2021).

<sup>15</sup> *Id.* a 14.

Además, un estudio de la política exterior de gobiernos populistas de extrema derecha muestra que éstos participan activamente en cuestiones globales, y que cooperan entre sí y con otros gobiernos ideológicamente opuestos<sup>16</sup>.

Respecto de las instituciones internacionales, la afirmación de los populistas de representar exclusivamente al pueblo podría traducirse en escepticismo hacia ellas y, particularmente, hacia aquellas que socavan la representación política y la responsabilidad de autoridades nacionales<sup>17</sup>. Empíricamente, tanto populistas como nopopulistas han desafiado a instituciones internacionales<sup>18</sup>, lo que sugiere que éste no es un fenómeno distintivamente populista, sino mediado por las ideologías huésped. Efectivamente, populistas latinoamericanos de izquierda —quienes son anti-imperialistas y anti-Estados Unidos— han concentrado sus ataques a instituciones internacionales (y otros actores) en aquellas percibidas como las guardianes del neoliberalismo en la región: Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial<sup>19</sup>.

El rechazo hacia el sistema interamericano de derechos humanos tampoco es un fenómeno exclusivamente populista<sup>20</sup>. Venezuela denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 2012, y Ecuador y Bolivia han señalado que la Organización de los Estados Americanos (OEA) está bajo la influencia de Estados Unidos<sup>21</sup>. Sin embargo, una fuerte declaración enviada en 2019 al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los representantes permanentes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Paraguay no provino solamente de líderes populistas<sup>22</sup>. Adicionalmente, la evidencia muestra que son los tribunales nacionales, más que los Poderes Ejecutivos, quienes mayormente incumplen las sentencias de la Corte Interamericana<sup>23</sup>.

Respecto del nacionalismo y la solidaridad, el populismo no es siempre nacionalista<sup>24</sup> ni anti-solidaridad. La diplomacia de Chávez promovió la unidad sudamericana, latinoamericana y caribeña, y lo mismo han hecho otros populistas de izquierda en la región<sup>25</sup>. Algunos líderes populistas incluso han entendido que el pueblo trasciende fronteras, fenómeno conocido como “populismo transnacional”<sup>26</sup>.

<sup>16</sup> Ver, e.g., Feliciano De Sá Guimarães & Irma Dutra De Oliveira E Silva, *Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-Conservatism and the New Politics of Alignment*, 97 INT'L AFF. 345, 349–50 (2021).

<sup>17</sup> Angelos Chryssogelos, *Populism in Foreign Policy*, en OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA OF POLITICS (2017).

<sup>18</sup> Ver, e.g., Mikael Rask Madsen, Pola Cebulak & Micha Wiebusch, *Backlash Against International Courts: Explaining the Forms and Patterns of Resistance to International Courts*, 14 INT'L J. L. CONTEXT 197 (2018).

<sup>19</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Explaining the Emergence of Populism in Europe and the Americas*, en THE PROMISE AND PERILS OF POPULISM: GLOBAL PERSPECTIVES 189, 207 (Carlos de la Torre ed., 2015); Carlos De la Torre, *Populism and the Politics of the Extraordinary in Latin America*, 21 J. POL. IDEOLOGIES 121, 124–25 (2016).

<sup>20</sup> Ver Jorge Contesse, *Resisting the Inter-American Human Rights System*, 44 YALE J. INT'L. L. 179 (2019).

<sup>21</sup> Alexandra Huneus, *Venezuela's Exit from the Inter-American Court*, ICONNECT (15 octubre 2012).

<sup>22</sup> Amnistía Internacional, *Américas: Sistema Interamericano constituye una garantía fundamental para la vigencia de los derechos humanos en la región* (24 abril 2019).

<sup>23</sup> Huneus, *supra* nota 2.

<sup>24</sup> Ver, e.g., Benjamin De Cleen, *Populism and Nationalism*, OXFORD HANDBOOK OF POPULISM, *supra* nota 7.

<sup>25</sup> CANNON, *supra* nota 11, p. 188.

<sup>26</sup> Benjamin Moffitt, *Transnational Populism? Representative Claims, Media and the Difficulty of Constructing a Transnational “People”*, 24 JAVNOST-THE PUBLIC 409 (2017); Benjamin De Cleen, Benjamin Moffitt, Panos Panayotu & Yannis Stavrakakis, *The Potentials and Difficulties of Transnational Populism: The Case of the Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25)*, 68 POL. STUD. 146, 153 (2020).

En Latinoamérica, tenemos el caso del ALBA, la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”<sup>27</sup>, una alianza multinacional fundada por Fidel Castro y Hugo Chávez que promueve la cooperación y la reciprocidad<sup>28</sup>. ALBA dice representar no solo al pueblo latinoamericano, sino al pueblo global (particularmente, al pueblo del Sur Global), quien es llamado a unirse para terminar con el capitalismo, salvar a la humanidad y al planeta<sup>29</sup>. La construcción del “pueblo” del ALBA está mediada por la ideología del *americanismo*, que enfatiza el anti-imperialismo y supone una identidad fraternal entre los habitantes de Latinoamérica<sup>30</sup>.

### *Populismo y Derecho Internacional*

Estos ejemplos sugieren que el supuesto apoyo del populismo al nacionalismo, así como su hostilidad hacia el multilateralismo, las instituciones internacionales y la solidaridad, carecen de evidencia robusta, a pesar de que el antagonismo del populismo hacia el Derecho internacional es usualmente conceptualizado en estos términos. Sin embargo, esta conceptualización, y el marco teórico subyacente, debiesen ser revisados, tanto metodológica como sustantivamente.

Conceptualizar la relación entre populismo y Derecho internacional es metodológicamente complejo, pues este último es un régimen fragmentado, y los populistas varían en su definición del pueblo<sup>31</sup>. Por ello, esta relación está probablemente mediada por las ideologías huésped<sup>32</sup>. Y aunque esto requiere confirmación empírica, ha sido comprobado en el estudio de relaciones exteriores y populismo<sup>33</sup>, y explicaría la variación en cómo populistas se relacionan con el Derecho internacional.

Sustantivamente, la suposición requiere desarrollo. Primero, necesitamos una concepción apropiada de “antagonismo” hacia el Derecho internacional. El anti-multilateralismo, por ejemplo, no denota necesariamente una posición contraria (o favorable) al Derecho internacional. Esto dependerá de los objetivos perseguidos a través del multilateralismo y la relación de éstos con el Derecho internacional. El incumplimiento respecto del Derecho internacional es una alternativa más obvia, pero la menos estudiada en el contexto del populismo, quizás porque tanto gobiernos populistas como nopopulistas incumplen (y cumplen) con el Derecho internacional.

La oposición a las instituciones internacionales es quizás una mejor alternativa. Sin embargo, la denuncia de tratados y el retirarse de instituciones está permitido por el Derecho internacional bajo ciertas circunstancias. Adicionalmente, algunas instancias de resistencia parecen mediadas por las ideologías huésped y no son claramente antagónicas respecto del Derecho internacional. Por ejemplo, líderes venezolanos percibían a la OEA como un obstáculo a la revolución bolivariana, y Chávez se refirió a ella y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como una “mafia”, pero Venezuela también había ido estableciendo instituciones paralelas alternativas a la OEA<sup>34</sup>. Así, la oposición de estos populistas al sistema interamericano parece mediada por su anti-

<sup>27</sup> ALBA, *What Is the ALBA*.

<sup>28</sup> CANNON, *supra* nota 11, p. 188.

<sup>29</sup> Laura M. Henderson, *The Democratic Potential of Transnational Populism*, en *EUROPEAN POPULISM AND HUMAN RIGHTS* 134 (Jure Vidmar ed., 2020); Moffitt, *supra* nota 26, p. 412.

<sup>30</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Latin American Populism: Some Conceptual and Normative Lessons*, 21 *CONSTELLATIONS* 494 (2014).

<sup>31</sup> Marcela Prieto Rudolph, *Populist Governments and International Law: A Reply to Heike Krieger*, 30 *EJIL* 997 (2019).

<sup>32</sup> *Id.* En relaciones exteriores, ver Bertjan Verbeek & Andrej Zaslove, *Populism and Foreign Policy*, en *OXFORD HANDBOOK OF POPULISM*, *supra* nota 7.

<sup>33</sup> Ver, e.g., Daniel F. Wajner, *Exploring the Foreign Policies of Populist Governments: (Latin) America First*, 24 *J. INT'L RELATIONS & DEV.* 651 (2021).

<sup>34</sup> Ximena Soley & Silvia Steininger, *Parting Ways or Lashing Back? Withdrawals, Backlash and the Inter-American Court of Human Rights*, 14 *INT'L J. L. CONTEXT* 237, 251 (2018).

imperialismo y *americanismo*, más que por una oposición generalizada a la autoridad de las instituciones internacionales. Esto último es difícil de conciliar con las promesas de cooperación y los elogios de Venezuela respecto del Consejo de Derechos Humanos<sup>35</sup>. Incluso si estas promesas son insinceras, esto no responde necesariamente al populismo, sino que puede explicarse por el antiliberalismo o autoritarismo<sup>36</sup>.

Intentos por modificar o crear instituciones internacionales, como los discutidos recién, podrían calificar como antagónicos respecto del status quo, pero no denotan necesariamente antagonismo hacia el Derecho internacional. Ciertamente, intentos de reforma pueden indicar descontento con ciertas áreas o valores del Derecho internacional, y, así, podrían describirse como “antagónicos” hacia el Derecho internacional vigente. Alternativamente, “antagonismo” hacia el Derecho internacional podría conceptualizarse de modo de distinguir entre intentos de reforma que impugnan su existencia o sus bases y otras reformas menores. En cualquier caso, lo central es que la evaluación de intentos de reforma contrarios al status quo constituye una pregunta sustantiva independiente sobre las aspiraciones que tenemos respecto del Derecho internacional y sus valores. Una conceptualización apropiada de “antagonismo hacia el Derecho internacional” debiese mantener la distinción entre estas preguntas.

Un segundo problema concierne los fundamentos teóricos subyacentes al supuesto antagonismo entre el populismo y el Derecho internacional. El enfoque ideacional ayuda a comprender la relación ambivalente entre el populismo y la democracia (liberal)<sup>37</sup>, pero no dice nada respecto de la relación entre el populismo y el Derecho internacional. Algunos académicos del Derecho internacional han sugerido que, debido a su débil legitimidad democrática, los populistas lo consideran como una creación e imposición de las élites<sup>38</sup>. Erik Voeten, por ejemplo, sostiene que el populismo ofrece una ideología que impugna la autoridad de los tribunales internacionales, dado que éstos no reflejan la voluntad del pueblo<sup>39</sup>. Esta presunción, sin embargo, tiene al menos dos problemas.

Primero, el populismo es entendido principalmente en relación con la democracia. Su afirmación de representar exclusivamente al pueblo supone una concepción particular de la representación democrática, inconsistente con la regla de la mayoría y la democracia procedimental<sup>40</sup>. Pero no hay nada distintivamente populista en una crítica al Derecho internacional (o sus instituciones) basada en que no representa la voluntad del pueblo. El Derecho internacional no es, de hecho, creado democráticamente, ni tampoco es creado exclusivamente por Estados democráticos. La crítica democrática puede provenir de cualquier actor comprometido de una forma u otra con la democracia, como ocurre, por ejemplo, con aquellas provenientes de Enfoques Tercermundistas del Derecho Internacional (TWAAIL, por sus siglas en inglés) y otros<sup>41</sup>.

Es importante canalizar estas críticas<sup>42</sup>, que no son necesariamente antagónicas respecto del Derecho internacional; o, aún más, que podrían tener potencial emancipatorio respecto del Derecho internacional. Si esto es efectivamente así, debe determinarse empíricamente, y está probablemente mediado por las ideologías huésped y la forma precisa de la crítica democrática.

<sup>35</sup> Ver [Notice of Denunciation, Minister of Popular Power for Foreign Affairs of the Bolivarian Republic of Venezuela, Letter from Nicolás Maduro Moros to José Miguel Insulza, Secretary General, Organization of American States](#) (6 septiembre 2012).

<sup>36</sup> Ver, e.g., David Landau, *Abusive Constitutionalism*, 47 U.C. DAVIS L. REV. 189 (2013).

<sup>37</sup> [Mudde & Rovira Kaltwasser](#), *supra* nota 5, p. 4.

<sup>38</sup> Ver, e.g., [Posner](#), *supra* note 9.

<sup>39</sup> ERIK VOETEN, *IDEOLOGY AND INTERNATIONAL INSTITUTIONS* 156 (2021).

<sup>40</sup> Paulina Ochoa Espejo, *Populism and the Idea of the People*, en [OXFORD HANDBOOK OF POPULISM](#), *supra* nota 7.

<sup>41</sup> Christine Schwöbel-Patel, *Populism, International Law and the End of Keep Calm and Carry On Lawyering*, 49 NETH. Y.B. INT'L L. 97, 113 (2019).

<sup>42</sup> *Id.* p. 99.

Segundo, la afirmación del populista de representar exclusivamente al pueblo no es fácilmente traducible al ámbito internacional. Salvo que los populistas estén dispuestos a declarar aspiraciones a la dominación mundial, parecen forzados a acomodar algo de pluralismo a nivel internacional, donde afirmaciones de representar exclusivamente al pueblo son menos plausibles que a nivel doméstico. De hecho, al actuar internacionalmente, los populistas no afirman representar exclusivamente a la humanidad, construyen alianzas y algunos favorecen un mundo multipolar, como es el caso de la política exterior venezolana bajo Chávez, entre cuyos objetivos estaba alejarse de la dominación de Estados Unidos hacia un mundo multipolar, basado en bloques regionales<sup>43</sup>. El objetivo de un mundo multipolar es inconsistente con el antipluralismo propio del populismo, que desfavorece la dispersión del poder y la política del compromiso y el consenso<sup>44</sup>.

### *Conclusión*

El supuesto antagonismo entre populismo y Derecho internacional está teóricamente subdesarrollado y carece de soporte empírico. La academia del Derecho internacional debiese desarrollar un marco teórico apropiado para estudiar la relación entre populismo y Derecho internacional, marco que debería ser menos sesgado normativamente y permitirnos identificar aspectos *distintivamente* populistas en dicha relación<sup>45</sup>, así como aquellos mediados por las ideologías huésped.

Latinoamérica provee un buen punto de partida para ello, pues tiene una historia rica en líderes populistas, tanto de izquierda —e.g., Hugo Chávez en Venezuela— como de derecha, e.g., Jair Bolsonaro en Brasil. Además, el Ejecutivo tiene un rol importante en la conducción de las relaciones exteriores<sup>46</sup>, lo que puede facilitar el estudio del impacto de líderes populistas en el Derecho internacional.

Un marco teórico apropiado es importante tanto para el estudio empírico del populismo como para su evaluación. Para saber qué aspectos del populismo deben ser canalizados o resistidos —y cómo— primero debemos conceptualizar adecuadamente su relación con el Derecho internacional.

<sup>43</sup> [CANNON](#), *supra* nota 11, p. 178.

<sup>44</sup> Cas Mudde & Cristóbal Rovira Kaltwasser, [Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America](#), 48 *GOV'T & OPPOSITION* 147, 152 (2013).

<sup>45</sup> En populismo y relaciones exteriores, ver [Chryssogelos](#), *supra* nota 17.

<sup>46</sup> [Huneus](#), *supra* nota 2.