

Diciembre 2018

128

ISSN 0326-7806

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR

Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

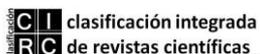
CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
Nueva Época

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTORAS: Dra. Miryam COLACRAI y Dra. Gladys LECHINI
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Prof. Anabella Busso (Argentina)
Prof. Gustavo Marini (Argentina)
Prof. Celestino del Arenal (España)
Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)
Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)
Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)
Prof. Joseph S. Tulchin (Estados Unidos)
Prof. Alberto van Klaveren (Chile)

En memoria del Director: Dr. Alfredo Bruno Bologna
En memoria de los Consejeros: Prof. Jack Child
Prof. Helio Jaguaribe
Prof. Juan Carlos Puig
Prof. Luciano Tomassini



Dirección Nacional de Derecho de Autor: Expediente N° 5352261/18
Publicación trimestral propiedad de Miryam Colacrai y Gladys Lechini
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC): Grupo C
Catalogada: Dialnet (Universidad de La Rioja, España)
Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN) de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE)



Los contenidos de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual (by-sa)**, que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de los Cuadernos de Política Exterior Argentina.

Colaboración en traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Al final de este número se detalla la Política Editorial. El texto completo de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* está disponible en la página web <http://www.cerir.com.ar>

Correo electrónico: cerir@unr.edu.ar

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF CHANGE

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR
Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301
2000 ROSARIO (SANTA FE)
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-420123

EDITORIAL

Nos es grato ofrecer a nuestros lectores del ámbito académico, investigadores, políticos, funcionarios e interesados en la temática de las relaciones internacionales, una nueva entrega de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, correspondiente a diciembre de 2018.

Esta publicación congrega a investigadores de nuestro medio nacional y a docentes e investigadores del exterior que, con mucho interés, hacen sus contribuciones con el formato de artículos académicos. También, invitados especiales son convocados para dar a conocer sus opiniones autorizadas, presentar sus ensayos y puntos de vista. Los artículos de opinión analizan la coyuntura en diferentes áreas, tanto regionales como extra-regionales. Ellos proveen información y capturan las percepciones fundamentadas de sus autores.

En este N° 128 y, conforme al orden que se le ha asignado en el índice, presentamos en primer lugar, el trabajo titulado “La efectividad de los acuerdos de protección de inversiones para la atracción de inversiones extranjeras” de **Tomás Mariano Guisado Litterio**, quien problematiza la cuestión de los acuerdos de protección de inversiones y su capacidad de atracción de las mismas, teniendo en cuenta que la idea central de aquellos tratados es promover el flujo de capitales desde países desarrollados a países en desarrollo. Toma en consideración diversos estudios realizados para demostrar que no hay afirmaciones concluyentes con relación al estímulo concreto o atracción de inversiones. El autor sugiere, entonces, poner la lupa sobre otros factores que tienen un rol más importante para promover la inversión extranjera.

El segundo trabajo, escrito por **Sébastien Dubé**, “Racionalizar la disfuncionalidad constante: América Latina y la resiliencia de la agenda de integración” constituye un aporte muy valioso para poner en debate las múltiples disfuncionalidades de las relaciones internacionales latinoamericanas relacionadas a los temas de integración política y económica. Propone analizar la “racionalidad” detrás de los múltiples mecanismos y organismos desde una perspectiva analítica que combina elementos políticos, sociales e históricos. Plantea que siempre ha sido racional para los líderes mantener su conducta participativa, señalando también que los costos de adhesión a una organización latinoamericana son tradicionalmente bajos, los beneficios de la participación vistos como mayores a los costos y los costos de salida han sido evaluados como muy altos, hasta ahora. Deja con esta última expresión, diversos interrogantes para seguir monitoreando.

En tercer lugar, aparece el artículo de **Gabriele Orcalli**, “*MERCOSUR common market building: harmonization and (or) mutual recognition of rules*” en el cual el autor recorre diversos interrogantes, a saber: ¿puede el MERCOSUR lograr el objetivo de crear un mercado común que implique la libre circulación, sin recurrir a instrumentos de gobernanza que requieren instituciones supranacionales? ¿Puede el instrumento de reconocimiento mutuo (MR, por su sigla en inglés) resolver el problema de las normas divergentes? Y, finalmente deja una ventana abierta desde la cual pensar que sería posible construir un mercado común del MERCOSUR sin instituciones supranacionales.

El cuarto artículo, tiene la particularidad de ser un trabajo eminentemente teórico y que ofrece análisis de factores ideacionales, étnicos y simbólicos. Su autor, **Ricardo Torres**, lo titula “Etnosimbolismo de Anthony D. Smith y los orígenes de la nación armenia”. En él se rescatan los valiosos aportes de este autor, quien ha trabajado profundamente las cuestiones identitarias, los nacionalismos y la conformación de las identidades culturales colectivas en el largo plazo. Esta propuesta, entiende el autor, resulta muy propicia y reveladora para analizar los orígenes de la nación armenia.

En quinto lugar, **Pedro Diniz Rocha** ofrece una contribución que se presenta bajo la forma de un completo estudio de caso: “*Instituições políticas domésticas e cooperação internacional na diáde Chile-Uruguaí (1973-2000)*”. El trabajo aborda un período que abarca tanto etapas democráticas en ambos países como regidas por gobiernos autoritarios. Se analizan flujos de cooperación, tratados firmados, acuerdos y sus diversas modalidades durante el período señalado y la presencia de un tipo u otro de gobierno, con lo cual el autor ofrece evidencias respecto del rol que tienen las instituciones políticas de orden interno (o doméstico) en la cooperación internacional, llevada adelante por la diáda Chile-Uruguay.

Este Cuaderno N° 128 inicia, con la valiosa participación de **Carlos Escudé**, la sección de “Invitados Especiales”. Su interesante contribución resalta con grandilocuencia la “cultura de paz” que, según el autor, caracteriza a nuestra región sudamericana.

En esta nueva sección aspiramos a contar con destacados académicos, políticos, funcionarios argentinos y del exterior que deseen ofrecernos sus puntos de vista, sus percepciones, sus propuestas políticas con las cuales enriquecer el debate.

Entre los artículos de opinión, **Miguel Ángel Cúneo** (Embajador argentino retirado) nos brinda desde sus conocimientos y vivencias, la segunda parte del “El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk”.

Por su parte, **Gisela Pereyra Doval** analiza “El triunfo de Jair M. Bolsonaro. Brasil entre el desencanto de la política y el futuro de la democracia”. Allí ofrece un escenario de especulaciones sobre cómo podrá llevarse al “terreno” el programa de gobierno del recientemente electo presidente brasileño, en un clima incierto donde juegan instituciones, iglesias y sectores que abogan por la aplicación de “mano dura”.

Se incorpora un trabajo sobre innovación pedagógica relativo a las Prácticas preprofesionales para los alumnos de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), a cargo de **Carolina Pesuto**.

Finalmente, **Gustavo Marini** realiza una medulosa reseña al libro “Relaciones internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana” escrito por Marcelo Gullo quien aporta una nueva mirada y una construcción teórica que se resiste a entender la región con la perspectiva del centro hegemónico.

Como decíamos al principio de esta Editorial, esta nueva entrega de CUPEA, reitera el constante compromiso del CERIR por profundizar la producción y el debate académico, ofreciendo oportunidades de publicación y de difusión a los investigadores y docentes de nuestra Universidad y de todos aquellos centros nacionales y del exterior que deseen hacer conocer sus producciones por este medio.

Miryam Colacrai Gladys Lechini

Directoras

INDICE

ARTÍCULOS

La efectividad de los acuerdos de protección de inversiones para la atracción de inversiones extranjeras
Tomás Mariano Guisado Litterio 7-16

**Racionalizar la disfuncionalidad constante:
América Latina y la resiliencia de la agenda de integración**
Sébastien Dubé 17-32

MERCOSUR common market building: harmonization and (or) mutual recognition of rules
Gabriele Orcalli 33-50

El etnosimbolismo de Anthony D. Smith y los orígenes de la nación armenia
Ricardo Torres 51-66

Instituições políticas domésticas e cooperação internacional na díade Chile-Uruguai (1973-2000)
Pedro Diniz Rocha 67-82

INVITADO ESPECIAL

Aquí hablamos *portuñol*
Carlos Escudé 83-86

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk (Parte II)
Miguel Ángel Cúneo 87-93

**El triunfo de Jair M. Bolsonaro
Brasil entre el desencanto de la política y el futuro de la democracia**
Gisela Pereyra Doval 94-96

OTRAS CONTRIBUCIONES

Recursos humanos para una Rosario que se integra al mundo: los estudiantes de Relaciones Internacionales y su inserción laboral
Carolina Pesuto 97-100

RESEÑA

GULLO, Marcelo (2018). Relaciones Internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana, Editorial Biblos, Buenos Aires, 319 páginas
Gustavo Marini 101-103

Cómo citar

Autor (2018). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 128, diciembre, disponible en www.cerir.com.ar

La efectividad de los acuerdos de protección de inversiones para la atracción de inversiones extranjeras

Tomás Mariano Guisado Litterio*

Resumen

El presente artículo tendrá por objeto poner en tela de juicio si los acuerdos de protección de inversiones, que restringen severamente las potestades soberanas de los Estados, efectivamente atraen inversiones extranjeras en general y directas en particular, de manera que no se configuren simplemente como una carga innecesaria para el Estado que recurre a ellos. Esto, teniendo en cuenta especialmente que la idea central de aquellos tratados es promover el flujo de capitales desde países desarrollados a países en desarrollo. Luego de reseñar diferentes estudios realizados sobre el tema, puede demostrarse que no es posible establecer de forma concluyente que los acuerdos de protección de inversiones tengan o no un papel significativo en la atracción de inversiones, y que en realidad la lupa debería ponerse sobre otros factores que tienen un rol más importante para promover la inversión extranjera.

Palabras clave: acuerdos de protección de inversiones - tratados bilaterales de inversiones – inversiones extranjeras – desarrollo – flujo de capital

The effectiveness of investment protection agreements in attracting foreign investments

Abstract

This article's objective is to put into question whether investment protection agreements, while severely restricting States' sovereign powers, effectively attract foreign investments in general and direct investments in particular, so as not to become an unnecessary burden on the State that turns to them. This shall be achieved bearing in mind specifically that the central idea of these treaties is to promote the flux of capital from developed countries to developing countries. After reviewing different studies on the subject, it can be shown that it is not possible to establish in a conclusive manner that investment protection agreements do or do not have a significant role in attracting investments, and that in fact, emphasis should be placed in other factors that play a more important part in promoting foreign investment.

Key words: investment protection agreements - bilateral investment treaties – foreign investments – development – capital flux

TRABAJO RECIBIDO: 03/09/2018 TRABAJO ACEPTADO: 06/11/2018

* Abogado y Maestrando en Relaciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina). Asesor Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y docente e investigador de la UBA. Correo electrónico: Guisado879@gra.derecho.uba.ar

Introducción

Un acuerdo de protección de inversiones es un tratado internacional, bilateral o multilateral, cuyo objeto es otorgar una serie de garantías, tanto sustantivas como procesales, a los inversores extranjeros. En esencia, mediante estos tratados los Estados restringen sus potestades soberanas de varias formas (vgr., en cuanto a la capacidad de regular los procesos productivos y el intercambio, la posibilidad de expropiar, el sometimiento de controversias a sus propios tribunales, etc.) con el claro objetivo de posicionarse como un destino atractivo para las inyecciones de capital transnacionales.

Pese a que existen varios tratados regionales con cláusulas de protección de inversiones (entre los cuales se destaca el nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, próximo a reemplazar el NAFTA), los verdaderos protagonistas de la materia son los tratados bilaterales de inversiones (TBI), que ya en el año 2005 superaban los 2.500 a nivel mundial (Dolzer y Shreuer, 2008:2). En general, las inversiones extranjeras que son objeto de estos tratados son las llamadas inversiones extranjeras directas (IED), por las cuales el inversor expande sus operaciones comerciales, productivas o de servicios a otra jurisdicción, adquiriendo los activos de una explotación existente en ese país o desplegando nuevas actividades. En otras palabras, las IED se diferencian de las inversiones “de portafolio” en que en las primeras el inversor se establece de forma duradera en el Estado extranjero dotándose del control o de una participación del negocio, mientras que en las últimas el inversor se limita a adquirir títulos valores que pueden rendirle réditos o revenderlos en el futuro, como bonos del tesoro o acciones¹.

Por supuesto, los riesgos asumidos por quien establece una presencia empresarial permanente en un mercado extranjero son, en general, mucho mayores que los de quienes hacen lo mismo en su propio país o quienes adquieren a distancia títulos foráneos. Es esta razón por la que se supone que los inversores directos se preocuparán especialmente porque el Estado receptor de la inversión ofrezca garantías de estabilidad y certeza, sobre todo en una época en que no son infrecuentes las “nacionalizaciones” de las empresas extranjeras por motivos que a veces no responden a más que demagogia nacionalista.

Sin embargo, las protecciones plasmadas en los tratados no siempre se limitan a que el inversor extranjero no sea discriminado con relación a sus pares domésticos, sino que muchas veces derivan en privilegios en su cabeza respecto de los demás. Estas ventajas, que pueden implicar exenciones respecto de ciertas regulaciones o cargas de aplicación general, terminan situándolo en una posición privilegiada en el mercado. El razonamiento, claro está, consiste en que este ejercicio de autocontención por parte del Estado terminará, tarde o temprano, atrayendo a aquellos inversores extranjeros que estén indagando en qué jurisdicciones tendrán un menor riesgo de que sus ganancias se vean truncadas por interferencias gubernamentales en el mercado. Por supuesto, el Estado que se somete a este sacrificio de soberanía opera bajo la presunción de que la recepción de inversiones extranjeras será conducente al desarrollo de su economía doméstica debido a la transferencia de capital y tecnología y la generación de puestos de trabajo.

Frente a esta cuestión, es relevante tener en cuenta que, a pesar de que los compromisos que los Estados asumen en los acuerdos de inversiones sean recíprocos en teoría, en la práctica se dirigen a que los países en vías de desarrollo otorguen garantías a inversores provenientes de países desarrollados, los principales exportadores de capital. De esta manera, son los países menos desarrollados quienes con mayor frecuencia se ven obligados a acatar las obligaciones estipuladas

¹ *Foreign Direct Investment – FDI Investopedia*. Disponible en <https://www.investopedia.com/terms/f/fdi.asp>. Consulta: 3 de mayo de 2018

en los TBI. Por ejemplo, la Argentina tuvo más de cuarenta reclamos en virtud de tratados de inversiones a raíz de las políticas económicas que tomó para paliar los efectos de la crisis económica de 2001 (Skovgaard Poulsen, 2010:539-540). Es de suma importancia reflexionar acerca de en qué medida vale la pena quedar atado de pies y manos frente a una crisis como contrapartida para intentar volverse un destino seductor para las inversiones.

El presente trabajo no tendrá por objeto analizar los aspectos jurídicos de los acuerdos de protección de inversiones. Es propicio aclarar, sin embargo, a los efectos de contextualizar este estudio, que en la actualidad la totalidad del sistema que rodea a los TBI se encuentra bajo una severa crisis de legitimidad. Esta crisis no pasa solamente por la asimetría jurídica en perjuicio del Estado que se evidencia en los TBI, sino también por la muy criticada falta de transparencia en los arbitrajes inversor-Estado y la inconsistencia de la línea jurisprudencial de los tribunales, entre otras cuestiones (García, Ciko, Gauravy Hough, 2015).

En su lugar, este trabajo buscará poner en tela de juicio si estos convenios cumplen efectivamente el rol para el cual fueron concebidos, de manera que no se configuren simplemente como una carga innecesaria para el Estado que recurre a ellos. Esto, teniendo en cuenta especialmente que la idea central de aquellos tratados es promover el flujo de capitales desde países desarrollados a países en desarrollo. En otras palabras, se buscará averiguar si estos acuerdos atraen, o no, a las inversiones extranjeras en general, y directas en particular.

1 - Causas y efectos de las IED

Antes de adentrarnos en el *quid* del trabajo, dedicaremos unos párrafos a entender qué lleva a un emprendedor o a una empresa a invertir en el extranjero, y cuáles son las razones por las cuales un Estado se vería interesado en atraer IED, lo cual constituye la razón de ser de los TBI y es, por lo tanto, el parámetro cardinal para determinar su efectividad.

A los fines de analizar los motivos que llevan al inversor a volcar su capital en tierras foráneas, primero debe diferenciarse entre IED vertical y horizontal. La IED vertical se da cuando el inversor traslada una parte del proceso de producción de sus bienes al extranjero, y se explica desde la teoría de la ventaja comparativa. La diferencia de los costos de producción entre los países deriva en que los productores busquen “exportar” ciertos segmentos de la cadena productiva a países en donde los costos marginales relativos sean menores. De esta manera, se podrán reducir los costos abriendo en otros países filiales que se dediquen exclusivamente a la parte del proceso productivo en que puedan aprovechar una ventaja comparativa. Al analizar si esto le resulta conveniente, el empresario deberá comparar el costo que le insuma realizar esa parte de la cadena productiva en su país de origen con los gastos que le deriven llevarla adelante en el extranjero e importar lo producido (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2016:193-195).

En la IED horizontal, el inversor reproduce en una filial ubicada en el extranjero todo el proceso productivo que realiza en su casa matriz. Esta vía será conveniente cuando el inversor quiera hacer llegar sus mercaderías a clientes extranjeros, pero necesita evitar los costos que le insumiría la exportación desde el país donde está ubicada la casa matriz (vgr. barreras arancelarias y/o paraarancelarias y costos de transporte). En estos casos, la firma podrá potenciar sus ganancias mediante la apertura de una filial que opere directamente en el país que de otra manera debería importar los bienes producidos. La IED horizontal tendrá lugar, por lo tanto, siempre que los costos marginales de producción en el país receptor de la inversión sean inferiores al costo final de producción más el costo de transporte desde el país de origen (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2016:193-195).

La apertura de una filial en el extranjero, tanto en casos de IED horizontal como vertical, importa la capacidad de soportar costos fijos que no suelen ser tolerables para empresas pequeñas, por lo que solamente serán rentables estas opciones para empresas que produzcan a una escala lo suficientemente grande como para que los costes fijos de mantener la filial se vean justificados por los menores costes por unidad producida (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2016:194-200).

Cabe destacar que la IED horizontal se registra principalmente entre países desarrollados, mientras que la IED vertical tiene lugar generalmente entre éstos y los países en desarrollo. Esta última se da, especialmente, cuando se trasladan actividades intensivas en trabajo no calificado a países abundantes en trabajo y de sueldos bajos (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2016:193-195).

En cuanto a los efectos macroeconómicos de la IED, ésta tendrá consecuencias favorables para el bienestar económico de tanto el país exportador de capital como el receptor. Las consecuencias económicas del flujo transfronterizo de capitales son análogas a aquellas que se producen a raíz de la apertura de los mercados internos al comercio internacional. Los modelos económicos ortodoxos predicen que, con la colocación de la inversión extranjera, la producción se relocaliza para aprovechar las diferencias de costos de oportunidad. Este movimiento puede, en el corto plazo, perjudicar a algunos sectores, pero ampliará la frontera de posibilidades de producción de ambos mercados a partir del incremento de las ganancias agregadas. La disminución de los costos terminará repercutiendo en la forma de una mayor producción y, en consecuencia, crecimiento económico para los países involucrados (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2016:199-200).

Por otra parte, existe consenso en cuanto a que la llegada de inversiones deriva en el desarrollo económico del Estado receptor. Se ha dicho que “la IED es clave para el crecimiento y el progreso tecnológico de las naciones anfitrionas, especialmente en países de ingresos medios. Permite al receptor adoptar tecnología de avanzada desarrollada en otros lugares e incrementar el grado de habilidades y productividad de los trabajadores” (Bengoa, Sánchez-Robles y Shachmurove, 2017:1). De ahí que resulta relevante conocer si los TBI realmente cumplen la función de acelerar el flujo de capital entre los Estados signatarios, por sus efectos sobre el crecimiento y sobre el desarrollo económico de los países de ingresos bajos y medios.

2 - Una mirada general sobre los estudios

En una obra publicada en 2017, el académico estadounidense Michael Jacobs resumió el estado actual de la cuestión destacando la multiplicidad de estudios empíricos que se habían dispuesto a indagar en el asunto, con conclusiones dispares. Sostuvo que “estos estudios varían metodológicamente y presentan resultados conflictivos, con algunos que encontraron una relación positiva entre los TBI y el flujo de las IED hacia el mundo en desarrollo, algunos que no encontraron relación entre ambos, y otros que encontraron una relación entre TBI e IED, pero sólo en configuraciones modelo determinadas” (Jacobs, 2017:583). Jacobs divide los estudios que pasa a analizar entre aquellos que comparan el número total de TBI suscriptos y las IED recibidas y aquellos que se focalizan en los flujos de capitales entre dos países vinculados por un TBI (Jacobs, 2017:583).

El primer enfoque, que Jacobs denomina “monódico”, se concentra en las señales que la firma de TBI envía a los inversores extranjeros en general, tanto aquellos cubiertos por alguno de esos TBI, como aquellos que no lo están. La lógica reside en que la asunción de estas responsabilidades importa un esfuerzo creíble para crear un ambiente amigable para los negocios, debido a los costos intrínsecamente asociados a la suscripción de TBI. Esa señal, según esta visión, lleva un gran peso en sí misma. Por esta razón, los estudios de esta clase computarán indiscriminadamente todas las inversiones extranjeras que el país reciba, independientemente de que los inversores involucrados estén cubiertos por TBI alguno (Jacobs, 2017:587).

Debido a la disparidad de resultados, las derivaciones que pueden extraerse de este primer enfoque no son concluyentes en cuanto a que el número total de TBI suscriptos se corresponde con la cantidad total de IED recibida. Sin embargo, las falacias de esta perspectiva son evidentes: no tiene en cuenta la gran diferencia que puede significar para estas “señales” con qué países se firman los TBI (vgr. con grandes exportadores de capital o con otros importadores de capital) ni integra adecuadamente otros factores que pueden influenciar a los inversores. Por otra parte, también resulta cuestionable que un inversor no cubierto por un TBI se sienta tentado a invertir debido a estas señales, sabiéndose excluido de los beneficios que ostentarán otros inversores de diferente nacionalidad (Jacobs, 2017:587-588).

El segundo enfoque, al que Jacobs se refiere como “diádico”, emplea una lógica más directa. se ocupa de cuantificar el flujo de inversiones directas desde un país desarrollado a otro en desarrollo, en situaciones en que ambos estén vinculados por un TBI. Luego de repasar los estudios que se han realizado en los últimos años empleando esta mirada, Jacobs nota que la mayoría de las investigaciones no han logrado establecer patrones estadísticamente significativos que puedan confirmar la hipótesis de que la existencia de TBI aumenta el flujo de capital entre dos Estados (Jacobs, 2017:589-590).

Aunque Jacobs entiende que este segundo método es más efectivo que el primero a la hora de extraer conclusiones (Jacobs, 2017:583), cree necesario señalar que persisten ciertas debilidades en las investigaciones de este tipo. Principalmente, no se discriminan los TBI según sus diferentes niveles de protección o las diversas garantías que ofrecen. En efecto, se los ha igualado como si el problema se redujese a una cuestión binaria, cuando la gama de diferentes TBI complejiza muchísimo la situación (Jacobs, 2017:590). Presuntamente, un inversor no se sentirá igual de atraído por un TBI que somete cualquier controversia al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) que por otro que las deja al arbitrio de los tribunales internos del Estado, por ejemplo.

3 - Algunos estudios en particular

Luego de haber realizado, de la mano del Prof. Jacobs, una mirada general sobre las investigaciones que indagaron el tema de la correlación entre TBI e IED, pasaremos a echar un vistazo más profundo sobre algunos de los estudios más destacados en términos de rigor metodológico y amplitud de muestras.

En el año 2003 la asesora del Banco Mundial Hallward-Driemeier publicó un estudio de suma importancia para la materia, en el que llegó a conclusiones de gran interés. Su investigación, siguiendo el enfoque diádico (en la terminología de Jacobs), toma de referencia el flujo bilateral de capitales desde 20 Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a 31 países en desarrollo entre los años 1980 y 2000, recordando que la OCDE tiene una membrecía altamente representativa del mundo desarrollado (Hallward-Driemeier, 2003:7-8). Su método consiste en analizar las variaciones en el volumen de flujo de IED entre cada par de países desarrollados y en desarrollo a partir de la entrada en vigor del TBI, incorporando diversas correcciones con el objeto de paliar los efectos de otros factores que pueden incidir conjuntamente en el aumento de las IED y de compensar los datos faltantes (Hallward-Driemeier, 2003:10-11).

Como complemento para su estudio, tomó en cuenta el grado de calidad institucional de los países en desarrollo analizados, con el objeto de inquirir qué relación tenía esta variable con respecto a los efectos de los TBI. Observó que la calidad de las instituciones internas, principalmente el respeto por el derecho a la propiedad privada, resultó predominante a la hora de atraer inversiones, y esto se reveló en que aquellos países que ya tenían instituciones sólidas tenían

más para ganar al ratificar un TBI que aquellos que padecían precariedad institucional. De esto se desprende que “los TBI actúan más como un complemento que un sustituto para las instituciones domésticas” y que aquellos países que podrían derivar mayores beneficios de los TBI son los “que menor necesidad tienen de señalar la calidad de sus derechos de propiedad” (Hallward-Driemeier, 2003:18-23).

La autora fue terminante en sus conclusiones, sosteniendo que hay “poca evidencia de que [los TBI] hayan estimulado IED adicional”. Si bien pudo encontrar ciertas correlaciones entre TBI e IED en casos de países que gozaban de solidez institucional (por ejemplo, en el caso de Chile), estos hallazgos no llegan a ser estadísticamente relevantes. En particular, llegó al corolario de que un país de instituciones débiles no tendría éxito empleando un TBI como atajo para atraer inversiones sin implementar reformas generales a nivel interno (Hallward-Driemeier, 2003:18-23).

Frente a un panorama de creciente escepticismo respecto de la efectividad de los TBI, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) publicó en 2009 una investigación sobre el tema que nos compete, utilizando una metodología diádica. Este trabajo destacó que los incentivos para la facilitación de inversiones son solamente uno de los factores de atracción de IED, pero existen otros más importantes: el marco general de estabilidad económica, social y política del país y los componentes económicos como el tamaño del mercado, los costos de los recursos (incluyendo el trabajo) y la disponibilidad de recursos naturales (CNUCD, 2007:110).

La UNCTAD observó, en base a datos arrojados por varios estudios publicados entre 2005 y 2008, que los acuerdos de inversiones tienen cierta influencia sobre la cantidad de IED que un país en desarrollo recibe de parte de países desarrollados. Aunque estos tratados no afectan ciertas variables económicas clave, sí ejercen un efecto positivo sobre determinantes institucionales que incrementará la probabilidad de atraer IED. Esta hipótesis se vio confirmada por encuestas realizadas a empresas multinacionales, quienes mayoritariamente afirmaron que la existencia de un TBI que los favorezca “desempeña un papel” en su decisión final acerca de dónde invertir (CNUCD, 2007:110-111).

En definitiva, los resultados a los que llegó la UNCTAD afirman que los acuerdos de inversiones asisten a la atracción de inversiones mediante la mejora del factor de la calidad institucional del país en desarrollo al dotarlo de “seguridad, transparencia, estabilidad y previsibilidad”. En cuanto a los factores económicos, el acuerdo sobre inversiones puede ejercer una influencia mucho mayor si no se limita a la cuestión de la protección de las inversiones, sino que forme parte de un esquema más grande de liberalización del comercio exterior. La ampliación del mercado a partir de la integración regional volverá al país un destino mucho más atractivo (CNUCD, 2007:110-111). Teniendo en cuenta estas cuestiones, la UNCTAD puso especial énfasis en que los acuerdos de inversiones “deben encontrarse embebidos en más amplias políticas de IED que cubran **todos** los determinantes de las inversiones extranjeras”, dado que sería incorrecto buscar un vínculo monocausal entre estos tratados y el flujo de IED (CNUCD, 2007:xiii-xv).

Un muy reciente estudio a cargo de investigadores de distintas nacionalidades, publicado en diciembre de 2017, se ocupó de cuestionarse si los TBI promueven el flujo de inversiones específicamente en el caso de los países de Latinoamérica. Utilizaron como muestra el flujo de IED hacia 11 países latinoamericanos entre los años 1995 y 2012, y se valieron del enfoque que Jacobs define como monódico. Los autores toman como base que los inversores buscan países con marcos políticos y económicos sólidos, y que las instituciones consolidadas dan credibilidad a los gobiernos respecto de haber logrado y poder preservar tal ambiente. En los casos de países en desarrollo, donde las instituciones exhiben deficiencias, los acuerdos de inversiones pueden compensar estas carencias reduciendo el riesgo percibido por el inversor extranjero (Bengoa, Sánchez-Robles y Shachmurove, 2017:1-2).

Analizando los datos, los autores notaron en lo inmediato que parece haber una asociación positiva entre cantidad de TBI y volumen de flujo de EID, pero esta relación está lejos de ser lineal. Un ejemplo muy contundente de la discontinuidad de este vínculo es el caso de Brasil, que sin tener ningún TBI en vigor, atrajo las mismas cantidades de IED que la Argentina, que es el Estado que, junto con Chile, más TBI en vigor tiene (Bengoa, Sánchez-Robles y Shachmurove, 2017:13). Por otra parte, la influencia de los TBI parece ser ínfima en economías latinoamericanas más pequeñas (como las de Paraguay, Costa Rica, Bolivia o Ecuador) debido, según los autores, a la ausencia de componentes políticos y económicos claves en estos países que aseguren su cumplimiento. En los países de mayores ingresos relativos, es particularmente notable la influencia del MERCOSUR sobre los IED, que tiene una injerencia enormemente positiva. El razonamiento, claro está, es que la existencia de dicha unión aduanera vuelve a todos los países integrantes o asociados al bloque más atractivos en virtud de las posibilidades de comercio intracomunitario. En un país que forma parte de un proceso de integración regional, al tamaño del mercado doméstico debe también sumársele el potencial para el inversor de utilizar a ese país como una plataforma para exportar a los demás miembros del bloque (Bengoa, Sánchez-Robles y Shachmurove, 2017:22-25).

El estudio llegó a la conclusión de que los acuerdos regionales de liberalización comercial, como el MERCOSUR y la ALADI tienen una influencia más importante sobre la atracción de IED que los TBI, cuya efectividad es muy escasa. Estos últimos, de hecho, resultan más útiles como herramientas geopolíticas que como imanes de inversiones. Es decir, la firma de TBI podrá servir a fines estratégicos para facilitar el acercamiento diplomático bilateral entre dos Estados, pero difícilmente tenga los efectos macroeconómicos propuestos. Siguiendo esta línea, los resultados arrojaron que los TBI carecerán de toda eficacia si el país que los firmó no tiene un nivel de estabilidad política y económica que pueda generar un ambiente de riesgos moderados para los inversores. El estudio concluye recomendando a los Estados concentrarse en forjar relaciones comerciales a largo plazo y consolidar instituciones domésticas sólidas, como principal forma de atraer IED (Bengoa, Sánchez-Robles y Shachmurove, 2017:22-25).

En un trabajo a cargo de académicos belgas publicado en 2012 se tomaron datos de 12 países de Europa Central y Oriental entre 1995 y 2009 (Colen y Guariso, 2018:8), empleando un enfoque monódico. Este estudio tiene la particularidad de discriminar el efecto de los TBI en la IED por sectores, y encontró, por ejemplo, que la correlación es mayor en actividades que requieran una alta inversión inicial de capital² y que sean más intensivas en trabajo no calificado, particularmente la minería. En cambio, en los sectores de manufacturas se vuelve mucho más relevante el nivel de solidez institucional del país. Este panorama no es muy alentador para los partidarios de los TBI, debido a que la actividad minera contribuye en pequeña medida al desarrollo económico, en virtud de que la transferencia de conocimientos es muy escasa y de que hay una alta tasa de repatrio de las ganancias, de forma que no volverán a la economía del Estado receptor (Colen y Guariso, 2018:12-14). Estas conclusiones resultan particularmente relevantes para países andinos como Bolivia, Chile y Perú, cuyas principales exportaciones son minerales.

Por otra parte, un estudio diádico del año 2009, a cargo de un investigador estadounidense, tomó como muestra el flujo de IED de 23 países desarrollados a 127 países desarrollados entre 1983 y 2001 (Kerner, 2009:83). El autor, que empleó diversos modelos para confirmar su hipótesis, afirmó categóricamente la postura de que los TBI efectivamente atraen IED, y sostuvo que otros estudios que llegaron a la conclusión contraria vieron sus resultados distorsionados por factores endógenos. Para evitar tropezar con la misma piedra, aplica a su investigación correcciones tendientes a tomar en cuenta, principalmente, el hecho de que los Estados que ya están recibiendo altas cantidades de IED se verán menos motivados a negociar TBI que aquellos que tienen mayor

² El alto nivel de inversión de capital requerido implicaría altos costos hundidos (es decir, ya incurridos y no recuperables) en caso de expropiación por parte del Estado.

necesidad de atraerla. La incorporación de este factor a sus cómputos, entonces, lo lleva al resultado mencionado (Kerner, 2009:79-98).

Otro estudio diádico editado en el mismo año llegó a conclusiones diferentes. En este caso, no se buscaba analizar solamente el impacto de los TBI, sino también de los de doble imposición (TDI). Si bien los TDI pueden pretender en algunos casos lo mismo que los TBI, lo intentan de una forma muy distinta: el Estado receptor se abstiene de cobrarle al inversor impuestos sobre la misma renta que grava el Estado exportador de capital (Sachs y Sauvart, 2009:6). Los autores manifestaron la falencia de analizar el efecto de los TBI sobre la IED sin tener en cuenta la influencia de los TDI, pero terminan arribando a la conclusión de que estos últimos no tienen una influencia significativa sobre el flujo de IED, y que tampoco existe evidencia concluyente de que los TBI la tengan. No obstante, la realidad muestra que los gobiernos interesados en IED recurren regularmente a estos acuerdos con la expectativa de señalar a los inversores un buen clima para las inversiones, funcionen o no (Sachs y Sauvart, 2009:31-32).

Por último, cabe destacar un estudio publicado en 2011 por dos investigadores estadounidenses, que empleó una metodología ingeniosa desde un enfoque monódico. En lugar de estudiar datos agregados a nivel país, se enfocaron en altos ejecutivos de diversos mercados emergentes (Brasil, India, Sudáfrica y Corea del Sur) a los que se les plantearon escenarios relativos a las inversiones para analizar cómo encararían la situación desde su firma. La idea es que las mismas personas que toman la decisión de dónde invertir sean quienes manifiesten qué tanto los TBI influyen en su decisión (Kenyon y Margalit, 2009:1-6). La encuesta arrojó que los hombres de negocios consideraban importante que el Estado en cuestión fuera parte de tratados económicos (incluyendo TBI, pero también acuerdos de libre comercio), manteniendo constantes el nivel de crecimiento económico y de estabilidad política, y el tamaño del mercado. De hecho, calificaron como más atractivo a un Estado signatario de estos acuerdos que un Estado que no lo era pero que estaba implementando reformas para la liberalización del comercio. Sin embargo, en el propio estudio se señala que las prioridades de las empresas multinacionales de los países más desarrollados pueden variar respecto de las participantes del estudio (Kenyon y Margalit, 2009:19-28).

Conclusión

Pese a que no pudo establecerse concluyentemente que los acuerdos de inversiones tengan o no un papel significativo en la atracción de EID, hay algo que sí resulta claro: lo que antes no se ponía en duda, hoy está bajo un escrutinio estricto. Mientras que desde mediados de los '80 hasta principios de los 2000 el número de TBI creció globalmente a nivel exponencial, hoy la tendencia se invierte. A la vez que Estados como Bolivia, Ecuador y Venezuela se han retirado del CIADI con fuertes críticas y denuncias de TBI, otros países como Australia, India, Indonesia, Noruega y Sudáfrica han comenzado a renegociar sus TBI vigentes. Brasil, por su parte, llevó adelante en 2015 la firma de una nueva generación de TBI con términos mucho menos gravosos para el Estado que los acuerdos tradicionales (Arroyo Picard y Ghiotto: 2017). En los últimos tiempos, al menos 45 países y 4 organizaciones regionales han comenzado a revisar sus acuerdos vigentes, mientras algunos Estados están optando por dar por terminados los tratados existentes, en un clima de creciente desconfianza hacia los TBI (Kollamparambil, 2016).

No debe soslayarse que los TBI no son soluciones mágicas. El abanico de políticas que puede adoptar un gobierno para mejorar el flujo de IED a corto plazo es muy limitado. Los determinantes más importantes para las IED son factores económicos tales como el tamaño del mercado, la apertura al comercio exterior y la estabilidad política y, en general, ninguno de estos elementos se adquiere de un día para el otro. Son más bien el resultado de un largo proceso de

consolidación institucional y crecimiento económico. Los TBI no parecen, en principio, un hábil sustituto de estos componentes. Más bien, aparentan tener la capacidad de potenciarlos cuando ya están presentes, pero no de suplir su rol en países que tengan ambientes hostiles a los negocios y, en especial, a la inversión extranjera (Colen y Guariso, 2018:2).

El denominador común de la generalidad de los trabajos es la fundamental importancia de las instituciones sólidas, que se plantea como un incentivo mucho más efectivo que los acuerdos de inversiones. Un empresario extranjero nunca se verá tentado a inyectar su capital en un país cuyo gobierno pueda terminar expropiando sus ganancias por rédito electoral, ni siquiera cuando las perspectivas del mercado sean sumamente alentadoras. Por otra parte, los acuerdos de libre comercio también se presentan como un factor relevante, en especial si el Estado en cuestión adopta una actitud laxa frente al comercio exterior y/o es miembro de un bloque de integración regional.

Cabe destacar que el presente trabajo puso la lupa en los presuntos efectos positivos de los TBI en cuanto a su capacidad de atraer inversiones. No obstante, los funcionarios gubernamentales no sólo deberían seguir con atención los avances producidos en las investigaciones referidas a la efectividad de los TBI, sino también contrastarlas con las desventajas propias de estos acuerdos. Muchas veces el Estado podría estar sometiéndose a estándares que en ocasiones resultan tan estrictos que restringirán intolerablemente sus prerrogativas soberanas, especialmente en lo atinente a la regulación del mercado, quedando expuestos a ser condenado internacionalmente a pagar indemnizaciones multimillonarias. Determinar cuándo valdrá la pena afrontar estos costos en busca de capital extranjero no es una tarea fácil, y no debería tomarse a la ligera.

Bibliografía

- ARROYO PICARD, A. y GHIOTTO, L. (2017). Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, 52, pp. 39-54. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/download/280/Revista%20Completa>. Consulta: 25 de noviembre de 2018
- BENGOA, M.; SÁNCHEZ-ROBLES, B. y SHACHMUROVE, Y. (2017). *Back to BITs and Bites: Do Trade and Investment Agreements Promote Foreign Direct Investment within Latin America?* Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3083980. Consulta: 15 de mayo de 2018
- COLEN, L. y GUARISO, A. (2004). *What Type of FDI Is Attracted by Bilateral Investment Treaties?* Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2400429>. Consulta: 15 de mayo de 2018
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (CNUCD) (2007). *The Role of International Investment Agreements in Attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries*, United Nations Publications, Nueva York y Ginebra
- DOLZER, R. y SCHREUER, C. (2008). *Principles of International Investment Law*, Oxford University Press, Oxford
- GARCÍA, F.J.; CIKO, L.; GAURAV, A. y HOUGH, K. (2015). Reforming the International Investment Regime: Lessons from International Trade Law, en *Journal of International Economic Law*, Oxford, 18 (4), pp. 861-892. Disponible en: <https://academic.oup.com/jiel/article/18/4/861/2357932>. Consulta: 25 de noviembre de 2018
- HALLWARD-DRIEMEIER, M. (2003). Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment? Only a little bit, and they could bite, en *Policy Research Working Paper*, Washington, 3121

- JACOBS, M. (2017). Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment to developing countries? A review of the empirical literature, en *International Relations and Diplomacy*, Valley Cottage, 5 (10), pp. 583-593
- KENYON, T. y MARGALIT, Y. (2009). Does Joining International Treaties Attract Foreign Investment? Experimental Firm-Level Evidence. Disponible en: http://socsci3.tau.ac.il/~ymargalit/KenyonMargalit_March_2014.pdf. Consulta: 15 de mayo de 2018
- KERNER, A. (2009). Why Should I Believe You? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties, en *International Studies Quarterly*, Oxford, 53, pp. 73-102
- KOLLAMPARAMBIL, U. (2016). Why developing countries are dumping investment treaties, *The Conversation*, 23 de marzo, Boston. Disponible en: <http://theconversation.com/why-developing-countries-are-dumping-investment-treaties-56448>. Consulta: 15 de mayo de 2018
- KRUGMAN, P.R.; OBSTFELD, M. y MELITZ, M. J. (2016). *Economía internacional: teoría y política*, 10ª ed., Pearson, Madrid
- SACHS, L.E. y SAUVANT, K.P. (2009). BITS, DTTs, and FDI flows: An Overview, en SACHS, L.E. y SAUVANT, K.P., *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties and Investment Flows*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 1-27
- SKOVGAARD POULSEN, L.N. (2010). The importance of BITs for foreign direct investment and political risk insurance: revisiting the evidence, en *Yearbook on International Investment Law and Policy 2009/2010*, Nueva York, pp. 539-574

Racionalizar la disfuncionalidad constante: América Latina y la resiliencia de la agenda de integración*

Sébastien Dubé**

Resumen

El presente artículo propone una explicación racional a las múltiples disfuncionalidades de las relaciones internacionales latinoamericanas relacionadas a los temas de integración política y económica. Por disfuncionalidades se entiende la combinación de una intensa agenda diplomática y la multiplicación de las organizaciones regionales, que suelen mantenerse débiles e incapaces de alcanzar sus metas y objetivos en el tiempo. Para explicar las decisiones de los líderes de adherir a organizaciones que no se institucionalizan, de mantenerse en ellas y de rechazar la opción de salida aun cuando están insatisfechos, se propone una perspectiva analítica que combina elementos políticos, sociales e históricos. Esa perspectiva amplia permite plantear que siempre ha sido racional para los líderes mantener su conducta participativa. Los costos de adhesión a una organización latinoamericana son tradicionalmente bajos, los beneficios de la participación vistos como mayores a los costos y los costos estimados de salida demasiado elevados... hasta ahora.

Palabras clave: Relaciones internacionales - integración política y económica - América Latina - racionalidad - toma de decisión

Rationalizing Constant Disfunctions: Latin America and the Resilience of its Agenda of Integration

Abstract

This article proposes a rational explication to the multiple malfunctions of Latin American international relations dynamics related to political and economic integration. The malfunctions referred to are the combination of an intense diplomatic agenda and the multiplication of weak regional organizations usually incapable of reaching their goals over time. To explain the leaders' decisions to join organizations of these characteristics, to remain part of them and to refuse the exit option in case of dissatisfaction, the article proposes a perspective combining political, social and historical factors. This wider perspective allows to claim that it has always been rational for leaders to maintain their participative behavior. The costs of joining a Latin American organization are traditionally low, the benefits of belonging to one are easily higher than the costs of being excluded, and the estimated costs of exit are simply too high for opting out... until now.

Keywords: International Relations - political and economic integration - Latin America - rationality - decision-making

TRABAJO RECIBIDO: 15/10/2018 TRABAJO ACEPTADO: 23/11/2018

* Esta es una versión actualizada y revisada de un artículo desarrollado originalmente en el marco del Proyecto Fondecyt Iniciación número 111-300-93 cuando el autor era profesor en el Departamento de Historia de la Universidad de Santiago de Chile.

Todas las citas que provienen de una fuente originalmente en inglés son traducciones libres del autor del presente artículo.

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Montreal (Canadá). Actualmente es Profesor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Correo electrónico: sdube@uninorte.edu.co, sebastien.dube@gmail.com

Introducción

A finales de abril de 2018, las autoridades de seis Estados anunciaron su decisión de suspender su participación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El motivo oficial era la inconformidad con la gestión de la presidencia *pro tempore* ejecutada por Bolivia. Dado que esa presidencia se había iniciado apenas unos días antes del anuncio colectivo, resultó obvio que la decisión no era espontánea y que solamente consolidaba la fragmentación ideológica y la polarización vigente en la organización. A finales de agosto, tres semanas después de haber asumido como presidente, el mandatario colombiano Iván Duque iba más lejos, anunciando oficialmente el deseo del país de retirarse de la organización en un plazo de seis meses, de acuerdo con la normativa interna¹. En la práctica, la postura de Duque concretaba una voluntad expresada previamente en forma de denuncias en contra de la organización que definía como “caja de resonancia de la dictadura venezolana”².

La UNASUR no ha sido la única organización regional latinoamericana que fuera víctima colateral de la situación política y económica en Venezuela y de sus impactos externos durante la presente década. A finales del año 2017, se suspendió la reunión prevista entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE) también como consecuencia de las divisiones intrarregionales causadas por los eventos políticos en Venezuela y la conducción del país por parte de Nicolás Maduro³. Paralelamente a estos eventos, las autoridades venezolanas anunciaron el 26 de abril 2017 su deseo de retirar al país de la Organización de Estados Americanos (OEA) para evitar correr el riesgo de ser suspendido de la misma, mientras el país fue suspendido del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) el 5 de agosto del mismo año por incumplimiento de sus obligaciones políticas y económicas⁴.

La descripción anterior da la oportunidad de destacar tres características de la dinámica de las relaciones internacionales en América Latina y del funcionamiento de las organizaciones regionales. Primero, la agenda actual de la integración latinoamericana se encuentra estancada por la situación en Venezuela. Segundo, al momento de redactar el presente artículo, ninguna de las múltiples organizaciones regionales fue capaz de imponer un diálogo entre oficialistas y opositores al gobierno de Maduro, aliviar la situación social y económica de los venezolanos, o definir una solución concertada para administrar los grandes flujos migratorios causados por la salida de cientos de miles de venezolanos hacia los países de la región (Legler & Garelli-Ríos, 2018; Vargas Ribas, 2018). Tercero, la decisión de las autoridades de Venezuela de retirarse de organizaciones y la decisión de países miembros de expulsar al país son dos situaciones anómalas. El presente artículo abordará más precisamente esa tercera dinámica.

La región latinoamericana se caracteriza por una extensa agenda de integración política y económica, por la multiplicación de las organizaciones creadas y el carácter generalizado del incumplimiento de las metas de estas últimas. Por lo mismo, se puede plantear que la dinámica integracionista en la región latinoamericana es altamente disfuncional. De ahí la existencia de una extensísima literatura académica que aborda uno u otro de los fenómenos mencionados.

¹Iván Duque oficializa la salida de Colombia de la Unasur, *El Espectador*, 27 de agosto 2018, Bogotá. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ivan-duque-oficializa-la-salida-de-colombia-de-la-unasur-articulo-808643>. Consulta: 10 de octubre 2018

²Iván Duque confirmó que quiere retirar a Colombia de la Unasur: "Es una caja de resonancia de la dictadura venezolana", *Infobae*, 9 de julio 2018. Disponible en <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/07/09/ivan-duque-confirio-que-quiere-retirar-a-colombia-de-la-unasur-es-una-caja-de-resonancia-de-la-dictadura-venezolana/>. Consulta: 10 de octubre 2018

³La crisis de Venezuela deja en el aire la celebración de la cumbre Celac-UE, *Agencia EFE*, 13 de septiembre 2017, Madrid. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-crisis-de-venezuela-deja-en-el-aire-celebracion-cumbre-celac-ue/20000035-3377960>. Consulta: 11 de octubre 2018

⁴Mercosur suspende a Venezuela por tiempo indefinido y exige a Maduro que desmantele la Asamblea Constituyente, *BBC Mundo*, 5 de agosto 2017, Londres. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40839629>. Consulta el 13 de octubre 2018

Por un lado, los análisis basados en la idea de la resiliencia tienden a buscar explicaciones al mantenimiento de discursos, cumbres y agendas de integración desde la década de los años 60 del siglo pasado o incluso desde el periodo de la Independencia (Dabène, 2009; Mace, Thérien, Tussie, & Dabène, 2016; Rivarola Puntigliano & Briceño Ruiz, 2013a). Por otro lado, los resultados limitados de la agenda de integración han sido relacionados con causas como la debilidad institucional, las pugnas por el poder y el liderazgo, la multiplicación de las organizaciones y el *overlapping*, o la debilidad de las sociedades civiles como principales factores (Altmann Borbón, 2011; Cason, 2011; Gómez-Mera, 2018; Legler, 2011; Malamud, 2015; Wehner, 2015; Weiffen, Wehner, & Nolte, 2013). Considerando la gran cantidad de países latinoamericanos participando en un importante número de organizaciones y tratados regionales – muchos de ellos dando escasos frutos concretos – el abandono voluntario o las expulsiones son sorprendentemente raros.

Concretamente, los ejemplos de salida de una organización de integración regional en América Latina son escasísimos. En lo económico, los casos se resumen prácticamente a la salida de Chile del Pacto Andino en 1976, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 2011 para unirse al MERCOSUR y la suspensión de la participación de Costa Rica del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 2015.

En lo normativo, político y jurídico, existen distintos casos de abandono del Pacto de Bogotá (Colombia en 2012), del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Venezuela en 2013) o de acuerdos de relevancia más anacrónica como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Venezuela en 2012). Sin embargo, parece ser más común que líderes o gobiernos critiquen las organizaciones o amenacen dejarlas, pero sin concretar sus supuestos objetivos, lo cual lleva a veces a conductas que pueden ser tildadas de irónicas.

Durante la presidencia de Ricardo Martinelli (2009-2014), Panamá manifestó reiteradamente su intención de abandonar el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) pero la Corte Suprema del país declaró una eventual salida como inconstitucional. Al terminar su mandato, el mismo Martinelli optó por ocupar el escaño del PARLACEN que le correspondía como ex presidente, pero visiblemente por motivos que poco tenían que ver con el anhelo de fortalecer el regionalismo centroamericano. Finalmente, cuando su condición de diputado del parlamento regional lo expuso a ser investigado por la Corte Suprema de Panamá, y no por un tribunal ordinario, por un caso de escuchas ilegales, optó por renunciar a su escaño⁵. El gobierno de Brasil de la ex presidenta Dilma Rousseff tuvo un comportamiento equivalente con respecto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Durante años, las autoridades brasileñas trataron de debilitar dicho organismo a raíz de una decisión en contra del Estado brasileño con respecto a la construcción de una represa hidroeléctrica en el estado de Pará. Sin embargo, al momento de ser víctima de un proceso de destitución de dudosa legalidad, Rousseff y su gobierno solicitaron a la misma Comisión la adopción de medidas cautelares para poder frenar el juicio político en su contra (Cerqueira, 2016).

Ahora, si las salidas de organizaciones regionales no son comunes, las suspensiones y expulsiones son aun más escasas y se limitan a pocos casos realmente emblemáticos. El MERCOSUR suspendió a Paraguay en 2012 por la destitución del presidente Fernando Lugo. El Estado de Honduras, después del golpe de 2009 contra el expresidente Manuel Zelaya, quedó temporalmente alejado de la OEA hasta la elección de Porfirio Lobo que puso fin al régimen golpista de Roberto Micheletti. En contraparte, las amenazas de expulsión de una organización son más frecuentes. Fue el caso de Paraguay amenazado de suspensión del MERCOSUR en distintas ocasiones en los años 90 por crisis políticas que amenazaban el régimen democrático, y

⁵ Martinelli renuncia al Parlacen para evitar ser procesado por la Corte Suprema, *Agencia EFE*, 22 de junio 2018, Madrid. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/politica/martinelli-renuncia-al-parlacen-para-evitar-ser-procesado-por-la-corte-suprema/20000035-3657914>. Consulta: 15 de octubre 2018

también el caso de Perú en 1992 y de Guatemala en 1993. Las críticas con respecto a Perú obligaron al ex presidente “autogolpista” Alberto Fujimori a convocar un plebiscito, mientras la movilización diplomática contra el ex presidente guatemalteco Jorge Serrano Elías impidió la realización de un autogolpe en 1993.

En este sentido, la suspensión de Venezuela del MERCOSUR en 2017 es doblemente reveladora. No solamente ilustró una situación inédita en el bloque, sino que ocurrió después de años de membresía activa del país durante los cuales no alineaba su política económica con el acuerdo comercial. Es decir, lo interesante de la relación de Venezuela con el bloque es que haya podido unirse sin compartir varios de los principios económicos originales de la organización. Solo el cambio de orientación ideológica de los gobiernos de los países más fuertes del MERCOSUR, a saber Brasil y Argentina, llevó a la suspensión de Venezuela por incumplimiento de sus compromisos.

A modo de resumen, los ejemplos mencionados en los apartados anteriores permiten ilustrar tres disfuncionalidades constantes de los procesos de la integración latinoamericana desde la década de 1960: (1) la multiplicación de organizaciones que, a pesar de sus escasos resultados, causa una intensísima agenda diplomática y la realización de numerosas cumbres; (2) la continuidad de los discursos de los líderes a favor de la integración a pesar de su rechazo reiterado al reforzamiento de organizaciones regionales incapaces de alcanzar sus metas; y (3) la perennidad de las organizaciones que se mantienen vigentes a pesar de sus frecuentes crisis. Desde la perspectiva del análisis de los comportamientos de los líderes y de la toma de decisión en materia de política exterior, esas tres disfuncionalidades conducen al planteamiento de las siguientes preguntas: ¿por qué los líderes crean y siguen creando numerosas organizaciones en la región?, ¿por qué prefieren participar y seguir participando en ellas si suelen dar resultados muy limitados?, ¿y por qué evitan salir de las organizaciones aun cuando están insatisfechos con ellas?

1 - Una “familia disfuncional” y tres argumentos racionales para mantenerla

Las perspectivas teóricas politológicas clásicas de la integración tienen una capacidad explicativa o interpretativa muy limitada para facilitar la comprensión de las disfuncionalidades mencionadas. Primero, la lógica neofuncionalista topa con el hecho de que en América Latina no hay reales transferencias de poderes o de lealtades a niveles otros que el nacional. Segundo, la lógica del transnacionalismo topa con el hecho de que los Estados latinoamericanos están lejos de haber perdido control de su soberanía y de su política exterior. Tercero, la lógica de la interdependencia topa con para la mayoría de los Estados latinoamericanos, la interdependencia con otros países de la región es mucho más baja que con otros países o regiones del planeta. Cuarto, la lógica del intergubernamentalismo liberal se topa con el poco apoyo y activismo de las sociedades civiles latinoamericanas – principalmente los sectores empresariales nacionales – a la integración regional económica.

Considerando estos límites teóricos, este artículo incorpora elementos sociales e históricos para intentar explicar las disfuncionalidades presentadas. Concretamente, se plantea que las dinámicas de la integración latinoamericana son el producto de los cálculos de los líderes de turno, los cuales toman decisiones racionales basadas en cálculos costos-beneficios que contemplan los factores económicos, los aprendizajes históricos de las experiencias acumuladas y las consecuencias sociales que implica la pertenencia a la “familia” latinoamericana.

Esa racionalidad permite plantear que las disfuncionalidades en las tendencias integracionistas en la región se explican por tres motivos. Primero, el costo de la adhesión a una organización o tratado de integración en América Latina es prácticamente nulo. Segundo, la pertenencia a una organización tiende a generar suficientes beneficios – por más bajos que sean – para motivar el *status quo* aún cuando la organización no alcanza sus metas o está en crisis. Tercero, los costos de salida de una organización son estimados como altos por motivos

estratégicos y consideraciones sociales relacionadas a las dinámicas de grupo. De esa manera, el artículo se enmarca en el debate teórico iniciado por Dabène (2009) acerca de la “resiliencia” de la agenda de integración en América Latina, es decir, la vigencia del proceso a pesar de las crisis frecuentes que lo caracterizan (Dabène, 2009: 5).

La siguiente parte se divide en tres secciones. La primera profundiza e ilustra las tres disfuncionalidades de la dinámica histórica de los procesos de integración en América Latina mencionadas previamente. La segunda profundiza la discusión teórica en torno al concepto de resiliencia. La tercera y última sección presenta y explica los tres argumentos racionales y el peso de los factores sociales históricos sobre los comportamientos de los líderes latinoamericanos.

Dado que el presente artículo se inserta en una discusión iniciada por Dabène, se utiliza la definición del mismo autor para precisar lo que se entiende aquí por **integración**. Para Dabène, la integración es un “proceso histórico de incremento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales) promovido por actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen métodos para alcanzarlos, contribuyendo así a la construcción de una región” (Dabène, 2009: 10-11).

En el marco de la presente discusión, dicha definición contiene tres implicancias teóricas claves. En primer lugar, al definirse como un proceso, la integración en sí misma puede tener un resultado o producto final incierto. En segundo lugar, la definición permite incluir organizaciones formales, pero también organizaciones poco estructuradas e institucionalizadas que sirven más de foro de discusión multilateral o de cooperación, como la CELAC o la UNASUR. Es decir, el proceso de integración latinoamericana no implica necesariamente la existencia o el objetivo de construir instituciones supranacionales y la definición ocupada permite considerar esa realidad. En último lugar, la tercera implicancia es que la definición propuesta por Dabène permite incluir en el análisis no solamente los tratados que crean “grandes agrupaciones regionales” como el SICA o el MERCOSUR pero también “la miríada de acuerdos bilaterales y multilaterales” (Dabène, 2009: 3-4) que involucran a los países de la región.

2 - Tres disfuncionalidades históricas de los procesos de integración en América Latina

¿Cómo se puede ilustrar en pocas palabras la dinámica de la historia política de los procesos de integración en América Latina y las tres grandes disfuncionalidades mencionadas previamente? Más que de los teóricos, la mejor ilustración proviene tal vez de la cita de un mandatario. Después de dejar su cargo al término de su primer mandato como presidente de Uruguay (2004-2009), Tabaré Vázquez lamentaba que como presidente, debía asistir a un sin número de cumbres para discutir de integración regional mientras su país sufría constantemente las trabas al comercio y a la cooperación que imponían, entre otros, sus vecinos argentino y brasileño. Su opinión era tajante cuando afirmaba que América Latina tiene la “mayor vocación integradora en todo el planeta” pero también la mayor “ineficiencia para integrar[se]”. Una ineficiencia que se ilustraba, a su juicio, por la gran cantidad de organismos creados pero su incapacidad en dar resultados concretos para las poblaciones latinoamericanas (Vázquez, 2013)⁶.

⁶ La declaración original de Vázquez es: “En cuanto a la región, difícilmente haya en todo el planeta una región con mayor vocación integradora que nuestra América Latina o América del Sur. Veamos los nombres de los distintos procesos de integración, que son una cantidad. Mercosur, Unasur, Grupo de Río, Aladi, los países del Pacto Andino, los países de América Central y del Caribe. Y podríamos seguir mencionando otros institutos de integración regional. Más vocación que ésta para integrarse no hay en ninguna región del mundo. Pero tampoco más ineficiencia en ninguna región del mundo para integrarnos porque por algo existen tantos procesos de integración regional. Porque hasta ahora ninguno de ellos ha dado respuestas a los reales problemas que nuestra gente tiene”.

El planteamiento del político es ilustrativo de las tres tendencias que han caracterizado la agenda histórica de la integración política y económica en América Latina. Primero, existe una actividad diplomática constante y un discurso generalizado a favor de la integración por parte de las autoridades latinoamericanas. Como lo afirman Rivarola y Briceño Ruiz, “a pesar de los obstáculos, la integración sigue siendo un tema consolidado en la agenda oficial de los países latinoamericanos, y [...] ningún gobierno rechaza la idea de la integración” (Rivarola Puntiglioni & Briceño Ruiz, 2013:3). Rivera también es enfático acerca de esa misma característica cuando afirma que el proyecto integracionista latinoamericano llegó a ser asociado a un ideal de progreso y de solidaridad regional tan presente en los discursos oficialistas que es prácticamente imposible que los líderes latinoamericanos pudiesen pronunciarse en su contra (Rivera, 2014).

En cuanto a la actividad diplomática que puede generar el tema de la integración, Portales afirma que solo entre el fin de la Guerra Fría y el año 2012, hubo un total de 303 cumbres de diez niveles distintos en las cuales han participado líderes de países latinoamericanos (Portales, 2016). Si bien es cierto que esa cifra incluye cumbres especiales dedicadas a temáticas particulares como relativas a la resolución de crisis puntuales, el promedio anual de 13 cumbres involucrando a países latinoamericanos también comprende una diversidad de encuentros regulares de organizaciones que tienen como objetivo principal una u otra forma de integración. Al nivel subregional que representa Sudamérica, Dabène cuenta 138 cumbres presidenciales ocurridas entre los años 2000 y 2013, es decir, desde el inicio de lo que el autor describe como la “cuarta ola de regionalismo” en América Latina (Dabène, 2016). Esa intensa agenda diplomática, sobre todo cuando las organizaciones no cumplen sus objetivos, produce costos significativos para los Estados (Heine, 2016).

La cantidad de cumbres y de organizaciones regionales en América Latina que se dedican a temas de integración no solo causa costos para los Estados, sino que afecta toda la dinámica de las relaciones internacionales en el hemisferio. Por lo mismo, Altmann menciona el problema de “sobre oferta de integración y de organizaciones” en la región (2011:213). Para Portales (2016), esa dinámica causa serios problemas de coordinación entre las organizaciones y contribuye a vaciar las cumbres de contenido a pesar de las declaraciones desproporcionadamente optimistas de los líderes en cuanto a sus resultados.

Irónicamente, esa actividad diplomática intensísima y la multiplicación de organizaciones regionales no son señales ni de alta eficiencia ni de logros profundos y extensos de las iniciativas de integración en América Latina. La segunda tendencia histórica de los procesos de integración en la región es que las organizaciones creadas nunca se consolidan ni alcanzan una real autonomía institucional. Históricamente, las organizaciones regionales son deliberadamente débiles, para evitar así que los líderes y los Estados transfieran poderes a instancias supranacionales. El caso del MERCOSUR aquí es emblemático. Ha sido considerado el más exitoso de la región (Cason, 2011; Dabène, 2009; Malamud, 2012) pero como lo demuestran Medeiros *et al.*, la organización está diseñada para que los poderes sean concentrados y controlados por las burocracias nacionales a partir de las orientaciones definidas por un Consejo compuesto por los mandatarios de los Estados miembros (Medeiros, Mesquita de Souza Lima, & Ferreira Cabral, 2016).

Ese control político por parte de los jefes de Estado llevó a Malamud a plantear que el tradicional hiperpresidencialismo latinoamericano hace del MERCOSUR una organización “interpresidencialista” (Malamud, 2012:181) dominada por dinámicas de poder más que por dinámicas de reglas de funcionamiento. En cuanto a las consecuencias de dicha práctica histórica de crear y multiplicar organizaciones regionales débiles y sin autonomía, Domínguez ya anticipaba las palabras de Vázquez citadas anteriormente cuando afirmaba, hace más de una década, que “todas las organizaciones latinoamericanas han sido ‘flexibles’ al punto de llegar a ser ineficientes” (Domínguez, 2007:122).

El resultado concreto de esa dinámica es que varias organizaciones moribundas siguen vigentes, contribuyendo también a la multiplicación de las cumbres mencionadas previamente. Salvo en raras ocasiones, las organizaciones nunca se hunden o desaparecen. Las pocas excepciones a la regla incluyen los casos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino o el Arco del Pacífico respectivamente refundadas y “transformadas” en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la CAN y la Alianza del Pacífico (AP). Otras como el Parlamento Amazónico, creado en 1989, no han emitido un acta oficial de defunción pero tampoco registran la realización de actividades o ni siquiera tienen una página web oficial activa.

3 - Aportes y límites de las teorías politológicas de la integración latinoamericana

Como se mencionó en las secciones anteriores, las relaciones internacionales en América Latina se caracterizan por una actividad diplomática intensa y costosa en la cual los jefes de Estado se reúnen en el marco de numerosas organizaciones de cooperación o de integración que carecen de autonomía, que se mantienen vigentes sin institucionalizarse y que básicamente no alcanzan sus metas. ¿Cómo se puede explicar esa dinámica que se ha perpetuado durante décadas? La pregunta es particularmente interesante sobre todo cuando se considera que los procesos de integración no generan apoyos masivos en las opiniones públicas (Deutschmann & Minkus, 2018; Lagos & Zovatto, 2007) ni ganancias políticas internas sustanciales para los líderes, dada la escasa participación de las sociedades civiles en los procesos de integración regional (Cason, 2011; Legler, 2011; Serbin, 2001).

Los académicos de la ciencia política y de las relaciones internacionales en América Latina han producido una extensa literatura sobre las dinámicas de la integración en la región. Ahora, las teorías utilizadas suelen abordar solo una realidad o faceta de dichas dinámicas. Por ejemplo, los trabajos suelen enfocarse en explicar las crisis frecuentes de los procesos de integración, sus resultados limitados o la creación continua de nuevas organizaciones. De la literatura más reciente, es posible identificar como principales explicaciones de las dificultades de los procesos de integración en América Latina:

- fragmentación ideológica y modelos de desarrollo socioeconómico (Aranda & Salinas, 2015; Briceño Ruiz, 2018);
- influencia de Estados Unidos (Rivera, 2014);
- la debilidad institucional de las organizaciones (Cason, 2011; Dabène, 2009);
- la ausencia de un liderazgo regional (Legler, 2011), las crisis económicas, políticas e institucionales (Rivarola Puntiglioni & Briceño Ruiz, 2013);
- las asimetrías y desacuerdos internos en cuanto a los objetivos de las organizaciones (Malamud, 2012).

Las razones que componen este listado de explicaciones de las dificultades de los procesos de integración regional no sorprenden por varios motivos. Primero, las políticas exteriores de los 33 Estados latinoamericanos y caribeños que hoy conforman la CELAC se orientan obviamente hacia la defensa de sus intereses nacionales. Segundo, como lo menciona Van Klaveren, los objetivos tradicionales de estos países en el sistema internacional son el desarrollo socioeconómico, la seguridad y la mantención de un cierto equilibrio de poder (Van Klaveren, 1992:191); es decir tres objetivos que no son siempre fácilmente compatibles con las dinámicas colectivas. Tercero, la ausencia de un país líder a nivel regional es también el resultado de alianzas que sirven, entre otros objetivos, precisamente a evitar que eso ocurra (Wehner, 2011, 2015). Finalmente, las políticas exteriores latinoamericanas son implementadas con diferentes grados de ideología pero también de pragmatismo (Gardini & Lambert, 2011), lo que puede llevar a conductas políticas con diferentes grados de contradicciones entre los discursos y las acciones.

Ahora, si los factores mencionados contribuyen a entender por qué la integración en América Latina es difícil de concretar, su utilidad es limitada a la hora de tratar de entender por qué los líderes latinoamericanos siguen abogando por la integración y crean nuevas organizaciones, fenómeno que Dabène llama la “resiliencia” de la agenda integracionista de la región. Una hipótesis para explicar dicho fenómeno es propuesta por Rivarola y Briceño Ruiz, quienes la explican por la importancia de una identidad latinoamericana supranacional compartida, la búsqueda constante de la autonomía regional y las políticas en pos del desarrollo económico (Rivarola Puntigliano & Briceño Ruiz, 2013b).

El aporte de Rivarola y Briceño Ruiz a la discusión es clave al abrir una reflexión más amplia incluyendo consideraciones como el peso de la identidad común en el análisis de las dinámicas latinoamericanas. Sin embargo, los factores que identifican difícilmente permiten explicar las tres disfuncionalidades mencionadas en la introducción. Es decir, los factores identitarios por sí solos tienen limitaciones a la hora de explicar por qué los procesos de integración se estancan, por qué los tratados no son cumplidos ni las organizaciones institucionalizadas, ya sea en una lógica intergubernamentalista o supranacional.

Si los trabajos citados anteriormente son válidos para explicar una dimensión de la dinámica general de los procesos de integración latinoamericana y de sus disfuncionalidades históricas, ¿es posible conciliar los aportes de los trabajos politológicos citados en un solo argumento? La propuesta teórica para responder la pregunta plantea que los factores mencionados no deben ser considerados como determinantes causales *per se* sino como factores que entran en las consideraciones y decisiones que toman los líderes con respecto a los procesos de integración regional. Mejor dicho, son elementos que influyen en los cálculos costo-beneficio de los líderes a la hora de decidir entre adherir a una organización regional o no, cumplir con las obligaciones que aquello implica o no, y pertenecer a la organización o salir en caso de insatisfacción.

Para lograr aquello, el enfoque politológico clásico del análisis debe ser ampliado para introducir consideraciones sociales e históricas que también influyen en las decisiones de los líderes. Para eso, la esfera diplomática latinoamericana debe ser considerada como un entorno social en el cual las conductas de los individuos no solo dependen de intereses políticos individuales y nacionales sino también del resultado de los aprendizajes de décadas de procesos de integración regional. La combinación de las tres perspectivas – la política, la social y la histórica – lleva a la adopción de un enfoque en el cual los comportamientos contradictorios y constantes se explican por una racionalidad particular.

4 - La racionalidad de la integración en América Latina en tres tiempos

La relación de un Estado con una organización internacional consta de tres etapas o dinámicas: (1) la decisión de adherir o no a la entidad; (2) la decisión repetida de cumplir o no con las exigencias y los compromisos; y (3) la decisión de pertenecer a la organización o de salir, particularmente en caso de insatisfacción o de crisis de la propia organización. Para entender las disfuncionalidades en las dinámicas con respecto a la integración latinoamericana, el argumento propuesto es que la racionalidad lleva a los Estados latinoamericanos a adherir a una organización por los costos bajos que representa el ingreso; a pertenecer a ella para obtener los beneficios que otorga y los bajos costos que causa (o evitar que solo los demás los tengan); y finalmente a rechazar la salida para evitar los costos que implicaría dicha decisión.

4.1 Los bajos costos de la adhesión a una organización latinoamericana

¿Por qué los Estados latinoamericanos forman e ingresan a una gran cantidad de organizaciones? Una respuesta sencilla consiste en plantear que la razón principal es porque hacerlo genera costos mínimos. Por una parte, una mirada histórica permite concluir que los contextos de crisis mayores – políticas y/o económicas – han sido los motores de las grandes

olas de integración en la región (Dabène, 2009:24). A ese elemento contextual se puede añadir el factor psicosocial de la teoría de las expectativas de Kahneman y Tversky (1979) como determinante para la toma de decisión de los líderes latinoamericanos. Según estos autores, los individuos adoptan una conducta más arriesgada cuando se encuentran en una situación negativa o de pérdidas. Al revés, tienden a adoptar una conducta conservadora cuando se estiman en una situación favorable o de ganancias. Según esa lógica, a mayor crisis, más fuertes serán las presiones sobre los líderes para que adopten medidas que rompan con el *status quo*. Aceptando esas premisas, no sorprende que las olas de integración regional en América Latina han seguido eventos como la Revolución cubana, la crisis del modelo de industrialización vía la sustitución de las importaciones, las crisis políticas y sociales causadas por los autoritarismos, la crisis de la deuda o la crisis financiera en Estados Unidos y Europa de la segunda mitad de la década del 2000. En cada uno de estos contextos, los líderes latinoamericanos han buscado soluciones en la cooperación y la integración para enfrentar dificultades que los Estados no podían superar individualmente. La situación de pérdidas era suficiente para motivar una conducta arriesgada como lanzar una nueva organización.

Por otra parte, las lecciones de la historia son claras. Ser miembro de una organización latinoamericana no significa que se debe, ni deberá, cumplir con todas las exigencias que supone la adhesión. La facilidad con la cual es posible transgredir las normas sin ser castigado es llamativa. Los ejemplos sobran e incluyen a todos, independientemente del tamaño y del poder del país que transgrede las normas comunes. En la CAN, Perú y Colombia han llevado a cabo negociaciones para firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, en violación de la normativa de la organización estipulada en el Acuerdo de Cartagena de 1997. En el MERCOSUR, Brasil y Argentina han mantenido políticas proteccionistas a pesar del compromiso en avanzar hacia un mercado común y una unión aduanera. Finalmente, la decisión de las autoridades de Brasil y Uruguay de negociar individualmente acuerdos comerciales con China, con países latinoamericanos extrabloques o con países africanos, también son medidas que han ido en contra de las reglas internas del pacto o por lo menos del espíritu de la organización. Al fin y al cabo, tanto los socios grandes como los más pequeños saben que transgredir las reglas no llevará a ninguna sanción drástica. La historia enseña y recuerda constantemente que el riesgo de la adhesión a una organización latinoamericana es mínimo en el peor de los casos, y limitado en el mejor de los casos.

4.2 Los beneficios de la pertenencia a una organización latinoamericana

Existe un amplio consenso en la literatura acerca de la incapacidad de las organizaciones regionales de consolidarse y de alcanzar sus metas. Sin embargo, detrás de esa realidad que suscita varias críticas, se esconde otra dinámica. Si todos los Estados latinoamericanos buscan la integración y optan por integrarse a organizaciones nuevas o existentes es porque la pertenencia a un grupo también trae beneficios concretos.

En cuanto al balance económico y comercial de las primeras olas de integración, un análisis exhaustivo del tema es aquel que realizó el economista Dominique Hachette hace un poco más de una década (2005). La expansión del comercio intrabloque e intrarregional a raíz de la firma de tratados comerciales no genera dudas. A modo de ejemplo, a partir de datos de la CEPAL, Hachette calcula que entre 1960 y 2000, la proporción de las exportaciones de los países miembros de ALALC-ALADI hacia países de la región pasaron del 9,3% al 15,3% (Hachette, 2005:10). Si bien ese dato parece menor, el valor de las exportaciones totales de la región durante estas décadas pasó de un poco más de 7 mil millones de dólares a más de 332 mil millones de dólares (Hachette, 2005:33). Tanto en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) como en la CAN, en la Comunidad del Caribe (CARICOM) o en el MERCOSUR, el comercio intrabloque ha crecido de manera sustantiva. A nivel regional, datos históricos más recientes de la CEPAL también señalan que el promedio de la proporción del valor de las exportaciones de los países latinoamericanos destinadas a otro país de la región pasó del 20,6%

en 1980 al 31% en 2010; y para las importaciones pasó de 25,4% a 31,6% entre los mismos años (CEPAL, 2012).

Sin embargo, Hachette es enfático al recordar que, analíticamente, es complejo medir el impacto real de un tratado, aislándolo de otros factores externos que puedan influir en el comercio internacional (Hachette, 2005:11). Por esa misma razón, es más complejo aún determinar el aporte de la integración económica latinoamericana desde los años 2000. Por ejemplo, desde la crisis argentina de 2001 el MERCOSUR ha entrado en declive después de años de un crecimiento rápido de su comercio intrabloque (Domínguez & Covarrubias, 2015:14). A pesar de ese declive, los países del Cono Sur, como los otros de la región, han experimentado un crecimiento económico histórico que llevó a un hito, en 2014, cuando por primera vez en la historia de la región, las clases medias superaron a la población viviendo en situación de pobreza (Zovatto & Tommasoli, 2014:9). Es decir, la tendencia desde el inicio del siglo para América Latina ha sido el crecimiento por un aumento del comercio extrarregional y a pesar de una estabilización del comercio intrarregional. En un informe sobre el impacto potencial de la Alianza del Pacífico (AP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) resume esta idea al afirmar: “Si bien es probable que la AP impulse el intercambio comercial intrarregional de un modo significativo, los patrones históricos del comercio sugieren que las mayores ganancias se obtendrán fuera de la región” (Molina, Heuser, & Mesquita Moreira, 2016: 9).

¿Cómo se puede relacionar lo anterior con la lógica de la racionalidad de la pertenencia a organizaciones? Claramente, las olas de integración en América Latina han sido acompañadas de aumentos del comercio intrarregional, de mejoramiento de varios indicadores macroeconómicos y también de crecimiento del comercio con otras regiones, como el Asia Pacífico (Lowenthal & Baron, 2015:30). Para una región donde la complementariedad económica entre los países es limitada, la debilidad de las organizaciones regionales abre la puerta a oportunidades comerciales extrarregionales a un costo muy bajo en la medida en que no impiden desarrollar relaciones comerciales estratégicas más importantes con otros socios. Finalmente, los datos como las lecciones de la historia permiten plantear que pertenecer a acuerdos de integración económica en América Latina otorga beneficios en términos de comercio intrarregional y costos limitados dado que permite de una forma u otra de beneficiarse de oportunidades comerciales extrabloques. Eso, porque el mismo bloque lo permite, o porque los miembros no sancionan a aquellos que transgreden las normas internas.

A lo anterior se puede añadir también una serie de beneficios no comerciales que han traído las distintas organizaciones de cooperación y de integración en la región. Un beneficio relevante ha sido la promoción y la protección de la democracia, particularmente para los países que han experimentado crisis políticas importantes (Weiffen & Heine, 2016:19-20). Al analizar el rubro de las políticas sociales, Riggiozzi y Grugel también se posicionan en contra del planteamiento del fracaso general de la integración en América Latina al afirmar que el papel de la UNASUR en materia de salud “estructura nuevas prácticas y la reasignación de recursos materiales y de conocimiento que a su vez afectan positivamente el desarrollo social” (Riggiozzi & Grugel, 2016:176).

Finalmente, la experiencia histórica indica que pertenecer a una organización regional latinoamericana trae beneficios. En la medida en que los costos de adhesión y de pertenencia a una organización pueden ser muy bajos, cualquier beneficio sustancial puede conducir a un balance positivo. Y si es difícil para los analistas como para los líderes medir el aporte real de la pertenencia a las organizaciones, estimar los costos y beneficios que hubiera traído la autoexclusión de las organizaciones es prácticamente imposible.

4.3 Los costos de salida de una organización latinoamericana

Pocos Estados latinoamericanos salen de organizaciones regionales a las cuales pertenecen. Además de los motivos mencionados para pertenecer en una organización regional,

dos factores pueden contribuir a llevar a los líderes, por más insatisfechos del funcionamiento de una organización que estén, a estimar que los costos de salida serían demasiado altos para privilegiar dicha opción. Primero, salir de una organización puede significar mayor autonomía, pero puede significar mayor aislamiento. Aquí, la dinámica de grupo social entra en el cálculo de los costos y beneficios no materiales de los líderes. Segundo, salir de una organización también implica ahorrar costos actuales, pero renunciar a potenciales beneficios futuros que los otros miembros podrán obtener. Esa dimensión recuerda la lógica de la preocupación por el equilibrio de poder que observaba Van Klaveren y que influye en las políticas exteriores latinoamericanas (Van Klaveren, 1992). Adoptar una postura aislacionista puede generar riesgos si los demás países avanzan en mayores formas de cooperación y de integración en el futuro.

Salir de una organización regional es complejo también porque, en las relaciones internacionales latinoamericanas, las lógicas de cooperación no se basan solamente en lógicas de interés sino también en la existencia de una identidad supranacional compartida entre los Estados (Rivarola Puntigliano & Briceño Ruiz, 2013b; Rivera, 2014). Para estos autores, la identidad cultural latinoamericana compartida ha sido un motor de la resiliencia de la agenda integracionista en la región y de la creación de varias organizaciones subregionales. Para Domínguez *et al.*, la identidad latinoamericana genera cohesión y pacificación y explica por qué los conflictos interestatales en la región no se militarizan (Domínguez *et al.*, 2004). En su análisis de las relaciones entre la región y el resto del mundo, Santa-Cruz va más allá de la idea de identidad compartida al retomar la afirmación histórica de la existencia de una “familia latinoamericana” (Santa-Cruz, 2015:97).

Considerar la región como un conjunto de Estados compartiendo una misma identidad lleva a plantear que la salida de sus grupos o de la “familia” puede tener costos no materiales para quienes se atreverían a romper lo que Dabène describe como el “espíritu de fraternidad” (Dabène, 2009:203) que existe en la región. En la medida en que en América Latina las organizaciones carecen de la institucionalidad para impedir la salida de sus miembros, la identidad subsidia esa debilidad al hacer que actuar de manera individual, en esta lógica de grupo, tiene sus costos y sus consecuencias. A modo de ejemplo de esa dinámica, Oyarzún demuestra que la decisión de las autoridades chilenas de enfocar la política exterior del país en el desarrollo de relaciones comerciales con socios extrarregionales – descuidando los asuntos políticos regionales – ha causado significativos costos políticos y diplomáticos para Chile, dentro de los cuales se insertan las relaciones complejas con sus países vecinos (Oyarzún, 2013).

Paralelamente a los costos sociales inmediatos que puede causar la salida de un grupo cuya existencia descansa en parte en una identidad común, el temor al aislamiento también puede motivar las decisiones de los líderes de iniciar negociaciones comerciales (Shadlen, 2008). Aquí, los cálculos costo-beneficio son a la vez sociales y económicos. El aislamiento provoca temores psicosociales, pero también temores materiales como tener que renunciar a potenciales beneficios futuros que se podrían compartir todos los demás socios del grupo.

Conclusiones y otras consideraciones

El análisis politológico con una perspectiva macro de los procesos de integración en América Latina conduce a identificar una serie de disfuncionalidades difíciles de explicar. Según esa mirada clásica, los líderes latinoamericanos se imponen una intensa agenda diplomática para participar en organizaciones débiles que no cumplen con sus objetivos y suelen estancarse. Ese comportamiento representa algo que se puede describir como una conducta individual irracional en una dinámica grupal disfuncional. Sin embargo, una perspectiva más amplia que incluye elementos sociales relacionados a las dinámicas de grupo, y elementos históricos como el aprendizaje de las experiencias acumuladas durante décadas, permite racionalizar ese comportamiento reiterado y los procesos de toma de decisión de los líderes. Con esa perspectiva, las conductas dejan de ser incomprensibles y empiezan a ser racionales. La

historia de los procesos de integración en América Latina está llena de ejemplos que demuestran que los costos de adhesión son mínimos para los Estados y que la pertenencia a organizaciones trae beneficios mientras el no cumplimiento no suele generar sanciones. La lógica de grupo sirve para suponer que salir del grupo o de la “familia” tiene costos inmediatos y potencialmente futuros. Por todo lo anterior, tanto lo disfuncional como lo ineficiente llega a ser racional. ¿Esa dinámica podría cambiar en el futuro?

El presente artículo empezó con ejemplos recientes y actuales de tensiones en las organizaciones latinoamericanas principalmente provocadas por la situación interna en Venezuela y sus impactos en los distintos países de la región. Una perspectiva histórica permite decir que dichas tensiones ilustran con claridad el carácter excepcional del contexto actual. Nunca desde 1960 un solo Estado latinoamericano ha sacudido tantas organizaciones regionales simultáneamente. La profundidad de la crisis social, económica y política que atraviesa Venezuela – al momento de escribir este artículo – consolida la fragmentación de la región por las consecuencias que ha tenido sobre el MERCOSUR, la CELAC y la UNASUR. La consecuencia más ilustrativa ha sido el anuncio de la suspensión o retirada de seis países miembros de la UNASUR cuando Bolivia – aliado del régimen venezolano – asumió la presidencia *pro tempore* del bloque. Ahora, Bolivia debería asumir las mismas funciones para la CELAC en 2019, lo cual deja planteando una mayor incertidumbre para el único bloque que reúne la totalidad de los Estados latinoamericanos y caribeños. ¿Esta crisis de las organizaciones regionales es solamente puntual o lo que acontece es un proceso de cambio estructural de mayor alcance? Es decir, ¿se podrían cambiar las dinámicas regionales de tal manera que se podrían afectar los costos y los beneficios de la participación y de la no participación en las organizaciones regionales?

Hasta los últimos años, las dinámicas regionales podían llevar a las autoridades latinoamericanas a evaluar como altos los costos de la salida de una organización regional. Si bien es cierto que el caso venezolano no es necesariamente generalizable por las particularidades de su economía, no se puede decir que el país ha tenido que pagar un costo financiero o diplomático elevado en el escenario regional. Hasta finales del año 2018, las principales sanciones y medidas de castigo contra autoridades venezolanas – individuos y no el régimen – han venido de fuera de la región. Es cierto, Venezuela no fue invitada a la Cumbre de las Américas de Lima en abril 2018, pero aquello representa un costo simbólico más bien marginal. Por otro lado, ¿cómo se pueden evaluar o medir las consecuencias de una suspensión del MERCOSUR? Si el bloque concretase la firma de un acuerdo con la Unión Europea, Venezuela podría verse excluida de la distribución de los beneficios, pero la relación del país con otros actores como Rusia y China le da suficientes opciones para superar las potenciales pérdidas. No se debe olvidar que el peso comercial del MERCOSUR para Venezuela es marginal, correspondiendo a menos del 2% de sus exportaciones para el año 2016 (OEC, 2018).

Al fin y al cabo, lo que la situación venezolana permite destacar es que los costos de salida o de expulsión de una organización regional parecen más bajos que antes. La decisión de Colombia de retirarse voluntariamente de la UNASUR, y no solamente de suspender su participación, también ilustra esa realidad. Ahora, un impacto de esa tendencia es el mayor debilitamiento de organizaciones que ya tenían serios problemas de funcionamiento, causando así un círculo vicioso de gran magnitud. En un primer momento, el estancamiento de las organizaciones regionales por los conflictos entre sus miembros disminuye una pertenencia ya cuestionada y reduce los costos de salida. En un segundo momento, las salidas las van debilitando aún más, como el caso de la UNASUR lo demuestra.

¿La agenda integracionista latinoamericana se encuentra, por lo tanto, en una encrucijada? Solo el paso del tiempo y una perspectiva histórica permitirán responder a esa pregunta, a saber, si la crisis venezolana y sus consecuencias puntuales sobre el MERCOSUR, la CELAC y la UNASUR habrán tenido también efectos estructurales sobre las dinámicas regionales. Sin embargo, resulta útil llamar la atención hacia otra tendencia de la agenda de integración regional, menos percibida pero vigente principalmente desde las elecciones de

Michelle Bachelet en Chile (2014) y de Mauricio Macri en Argentina (2015). Esta segunda tendencia, en el contexto actual, también contribuye a la ilustración de las disfuncionalidades de las dinámicas integracionistas en América Latina.

Mientras la percepción general actual es que la crisis venezolana monopoliza y paraliza las agendas de las organizaciones regionales, el 24 de julio 2018 en Puerto Vallarta, líderes y representantes de los países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR firmaron una declaración conjunta para tratar de avanzar en el acercamiento entre ambos bloques. En dicho documento, los socios de ambos bloques reiteran sus compromisos generales a favor del libre comercio y proclaman concretamente su “decisión de continuar avanzando y profundizando la integración entre ambas Partes a través de la implementación de un Plan de Acción (...) con el fin de complementar y ampliar la Hoja de Ruta existente entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR”⁷.

Si bien el Plan de Acción que involucra a los ocho Estados no se distingue de declaraciones o tratados regionales anteriores por su carácter ambicioso y su vaguedad, simboliza sin duda la mayor iniciativa de integración comercial a nivel sudamericano desde el inicio de la década de los años 90 del siglo pasado. Ahora, considerando que la agenda de la integración latinoamericana suele experimentar empujones en periodos de crisis y de incertidumbre (Dabène, 2009), tanto los fenómenos geopolíticos y comerciales que ocurren fuera de la región como la situación en Venezuela pueden ser vistos como motores del acercamiento entre los dos principales bloques sudamericanos que nacieron y evolucionaron a partir de motivaciones y contextos distintos. La eventual implementación del acercamiento de los bloques tendrá que superar numerosos desafíos para concretarse exitosamente (Herreros & García-Millán, 2017), y es difícil imaginar que un eventual bloque único sería más funcional que todos los acuerdos existentes, pero el contexto y las experiencias pasadas dejan pensar que la decisión más racional para los líderes sudamericanos hoy día consiste en unirse a la iniciativa y participar en el proyecto.

Bibliografía

- ALTMANN BORBÓN, J. (2011). Multilateralismo en América Latina: el papel del ALBA, en ALTMANN BORBÓN, J., BEIRUTE BREALEY, T. & ROJAS ARAVENA, F. (Eds.), *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?*, Teseo-CAF-FLACSO, Buenos Aires, pp. 207-224
- ARANDA, G., & SALINAS, S. (2015). ALBA y Alianza del Pacífico: ¿Choque de Integraciones?, en *Universum*, 30 (1), pp. 17-38
- BRICEÑO RUIZ, J. (2018). ¿Regionalismo, interregionalismo o bilateralismo?: Los retos de América Latina frente a la turbulencia global, en TREMOLADA ÁLVAREZ, E. (Ed.), *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 195-236
- CASON, J. W. (2011). *The Political Economy of Integration: The Experience of Mercosur*, Routledge, New York
- CEPAL (2012). *Informe estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago
- CERQUEIRA, D. (2016). La última apuesta de Rousseff contra el ‘impeachment’: ¿Ironía, falta de ética o simplemente política?, *El País*, 12 de agosto, Madrid. Disponible en

⁷ Declaración entre los Estados partes del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico (AP) y los Estados partes del MERCOSUR signatarios del Tratado de Asunción, 24 de julio 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/349593/DECLARACION_AP_MERCOSUR.pdf. Consulta: 15 de octubre 2018

https://elpais.com/internacional/2016/08/12/america/1470953241_332885.html. Consulta: 15 de octubre 2018

DABÈNE, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explanations*, Palgrave Macmillan, New York

DABÈNE, O. (2016). Multilayered summitry and agenda interaction in South America, en MACE, G., THÉRIEN, J.-P., TUSSIE, D. & DABÈNE, O. (Eds.), *Summits and Regional Governance: the Americas in Comparative Perspective*, Routledge, New York

DEUTSCHMANN, E., & MINKUS, L. (2018). Swinging Leftward: Public Opinion on Economic and Political Integration in Latin America, 1997-2010, en *Latin American Research Review*, 53 (1), pp. 38-56

DOMÍNGUEZ, J. I. (2007). International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion, en ACHARYA, A. & JOHNSTON, A. I. (Eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge

DOMÍNGUEZ, J. I., & COVARRUBIAS, A. (2015). Introduction: Latin America in World Politics, en DOMÍNGUEZ, J. I. & COVARRUBIAS, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Routledge, New York, pp. 1-21

DOMÍNGUEZ, J. I., MARES, D., OROZCO, M., SCOTT PALMER, D., ROJAS ARAVENA, F., & MURILLO S., L. (2004). Disputas fronterizas en América Latina, en *Foro Internacional*, 44 (3), pp. 357-391

GARDINI, G. L., & LAMBERT, P. (Eds.). (2011). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan, New York

GÓMEZ-MERA, L. (2018). Governance as regional integration: ALADI, CAN, and MERCOSUR, en RIGGIROZZI, P. & WYLDE, C. (Eds.), *Handbook of South American Governance*, Routledge, New York, pp. 147-158

HACHETTE, D. (2005). *El regionalismo latinoamericano o aventuras integracionistas continentales*, documento de trabajo, Pontificia Universidad de Chile, Santiago

HEINE, J. (2016). Foreword, en MACE, G., THÉRIEN, J.-P., TUSSIE, D. & DABÈNE, O. (Eds.), *Summits and Regional Governance: the Americas in Comparative Perspective*, Routledge, New York

HERREROS, S., & GARCÍA-MILLÁN, T. (2017). *Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): La regulación de la inversión extranjera directa*, Santiago, CEPAL, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42176/1/S1700855_es.pdf

KAHNEMAN, D., & TVERSKY, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk, en *Econometrica*, 47 (2), pp. 263-291

LAGOS, M. & ZOVATTO, D. (2007). Mitos y realidades de la integración latinoamericana: perspectiva de la ciudadanía, en *Foreign Affairs en Español*, 7 (4), pp. 11-20

LEGLER, T. (2011). De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe, en ROJAS ARAVENA, F. (Ed.), *Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Teseo y FLACSO, Buenos Aires, pp. 23-47

LEGLER, T., & GARELLI-RÍOS, O. (2018). La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas, en *Pensamiento Propio*, 23(47), pp. 159-188

LOWENTHAL, A. F., & BARON, H. M. (2015). A Transformed Latin America in a Rapidly Changing World, en DOMÍNGUEZ, J. I. & COVARRUBIAS, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Routledge, New York, pp. 25-41

MACE, G., THÉRIEN, J.-P., TUSSIE, D., & DABÈNE, O. (Eds.) (2016). *Summits and Regional Governance: the Americas in Comparative Perspective*, Routledge, New York

MALAMUD, A. (2004). Regional integration in Latin America: Comparative Theories and Institutions, en *Sociología. Problemas E Prácticas*, 44 (janeiro), pp. 135-154

- MALAMUD, A. (2012). Sovereignty is Back, Integration Out: Latin American Travails with Regionalism, en ROY, J. (Ed.), *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*, Miami-Florida Center of Excellence, Miami, pp. 177-190
- MALAMUD, A. (2015). Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes, en DOMÍNGUEZ, J. I. & COVARRUBIAS, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Routledge, New York, pp. 112-123
- MEDEIROS, M. d. A., MESQUITA DE SOUZA LIMA, R., & FERREIRA CABRAL, M. E. (2016). The impact of summitry on the governance of Mercosur, en MACE, G., THÉRIEN, J.-P., TUSSIE, D., & DABÈNE, O. (Eds.) (2016). *Summits and Regional Governance: the Americas in Comparative Perspective*, Routledge, New York
- MOLINA, D., HEUSER, C., & MESQUITA MOREIRA, M. (2016). *Infraestructura y desempeño de las exportaciones en la Alianza del Pacífico*, Banco Interamericano de Desarrollo
- OECD (Observatory of Economic Complexity). Massachusetts Institute of Technology, <https://atlas.media.mit.edu/en/>
- OYARZÚN, L. (2013). When Trade Policy is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile's International Insertion, en *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19 (2), pp. 265-285
- PORTALES, C. (2016). Some thoughts on summit proliferation and regional governance, en MACE, G., THÉRIEN, J.-P., TUSSIE, D. & DABÈNE, O. (Eds.), *Summits and Regional Governance: the Americas in Comparative Perspective*, Routledge, New York
- RIGGIROZZI, P., & GRUGEL, J. (2016). Políticas de salud en UNASUR: legitimidad, democracia y legitimidad de resultado, en *Pensamiento Propio*, 43, pp. 173-200
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, A., & BRICEÑO RUIZ, J. (Eds.). (2013a). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*, Palgrave Macmillan, New York
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, A., & BRICEÑO RUIZ, J. (2013). Introduction: Regional Integration – Linking Past and Present, en RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. & BRICEÑO RUIZ, J. (Eds.), *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean, Development and Autonomy*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 1-18
- RIVERA, S. (2014). *Latin American Unification: A History of Political and Economic Integration Efforts*, McFarland and Company, Jefferson
- SANTA-CRUZ, A. (2015). Liberalism, Constructivism and Latin American Politics Since the 1990s, en DOMÍNGUEZ, J. I. & COVARRUBIAS, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Routledge, New York, pp. 97-110
- SERBIN, A. (2001). Globalifólicos vs. globalitarios: Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente, en *Nueva Sociedad*, 176, pp. 67-86
- SHADLEN, K. C. (2008). Globalisation, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas, en *Journal of Development Studies*, 44 (1), pp. 1-20
- VAN KLAVEREN, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas : modelo para armar, en *Estudios Internacionales*, 25 (98), pp. 169-216
- VARGAS RIBAS, C. (2018). La migración en Venezuela como dimensión de la crisis, en *Pensamiento Propio*, 23 (47), pp. 91-128
- VÁZQUEZ, T. (2013). *Brasil e América Latina: que liderança é possível?*, Paper presented at the Brasil e América Latina: que liderança é possível?, Sao Paulo
- WEHNER, L. E. (2011). Roles and Actions of Leadership: Brazil and the South American Others, en GODEHARDT, N. & NABERS, D. (Eds.), *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, New York, pp. 137-154
- WEHNER, L. E. (2015). Role Expectations As Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil As A Regional Power, en *Foreign Policy Analysis*, 11 (4), pp. 435-455
- WEIFFEN, B., & HEINE, J. (2016). ¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años, en *Pensamiento Propio*, 43, pp. 19-63

WEIFFEN, B., WEHNER, L., & NOLTE, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR, en *International Area Studies Review*, 16(4), pp. 370-389

ZOVATTO, D., & TOMMASOLI, M. (2014). Introducción. El debate sobre la calidad de las democracias en América Latina: 35 años después del inicio de la Tercera Ola en la región, en MORLINO, L. (Ed.), *La calidad de las democracias en América Latina: Informe para IDEA Internacional*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), San José de Costa Rica, pp. 9-33

MERCOSUR common market building: harmonization and (or) mutual recognition of rules*

Gabriele Orcalli**

Abstract

My paper addresses the following questions: can MERCOSUR achieve the goal of creating a common market that implies free movement without resorting to governance instruments that require supranational institutions? Can the Mutual Recognition (MR) instrument resolve the problem of divergent standards? Further, in the case of MERCOSUR, can it really be considered a non-supranational governance instrument? In the next sections, I define a common market under a Regional Integration Agreement (RIA), I then address the relationship between standards, technical barriers, and the integration of goods markets, especially in view of the potential trade-off between liberalization and heterogeneity. Finally, I consider the possibility of building a MERCOSUR common market without supranational institutions.

Key words: MERCOSUR - Mutual Recognition (MR) - integration - common market - Regional Integration Agreement

Construcción del mercado común del MERCOSUR: armonización y (o) reconocimiento mutuo de reglas

Resumen

Mi documento aborda las siguientes preguntas: ¿puede el MERCOSUR lograr el objetivo de crear un mercado común que implique la libre circulación sin recurrir a instrumentos de gobernanza que requieren instituciones supranacionales? ¿Puede el reconocimiento mutuo (MR) resolver el problema de normas divergentes? Además, en el caso del MERCOSUR ¿realmente se lo puede considerar como un instrumento de gobierno no-supranacional? En las siguientes secciones, defino un mercado común bajo un Acuerdo de Integración Regional (RIA), luego abordo la relación entre normas, barreras técnicas, y la integración de mercado de bienes, especialmente en vista del posible intercambio entre liberalización y heterogeneidad. Finalmente, considero la posibilidad de construir un mercado común del MERCOSUR sin instituciones supranacionales.

Palabras claves: MERCOSUR - reconocimiento mutuo - integración - mercado común - Acuerdo de Integración Regional

TRABAJO RECIBIDO: 17/07/2018 TRABAJO ACEPTADO: 10/10/2018

* The author would thank Sandra Negro de la Universidad de Buenos Aires for her helpful comments.

** Associate Professor of Economics of European Integration, Department of Economics and Management, University of Padova, Italy. E-mail address: gabriele.orcalli@unipd.it

Introduction

The MERCOSUR integration process can be usefully compared with the equivalent European process insofar as pursuing the same objectives, particularly the construction of a common market, albeit through substantially different processes. This therefore constitutes an important case study to assess the different forms of integration of European markets when compared to Latin American markets.

After all, MERCOSUR scholars and politicians have always referred to the substantial difference between the European integration method and that of MERCOSUR integration, which rejects the use of supranational solutions based on the rule of law in favour of forms of intergovernmental cooperation.

Important to recall first are the definitions: the official MERCOSUR documents speak of the formation of a common market promoting only free trade but the “free movement of goods, services, and factors of production between countries”, and hence beyond the mere liberalization of domestic markets¹. This implies a higher degree or “deep” integration entailing not only the elimination of tariff and non-tariff barriers, but also defining a new system of law and order for establishing rules and their enforcement, i.e., a constitutional change. This, however, according to the notions formerly expressed, must be achieved without assigning sovereignty.

In the economic literature dedicated to the issue of the removal of technical barriers to trade (TBT), the possibility of replacing the instrument laying down common rules, whereby regional institutions require a high degree of supranationality, with that of the mutual recognition of national rules, is often supported and deemed more flexible and, above all, more suitable to agreements that do not entail ceding national sovereignty.

My paper thus addresses the following questions: can MERCOSUR achieve the goal of creating a common market that implies free movement without resorting to governance instruments that require supranational institutions? Can the Mutual Recognition (MR) instrument resolve the problem of divergent standards? Further, in the case of MERCOSUR, can it really be considered a non-supranational governance instrument? In the next sections, we define a common market under a Regional Integration Agreement (RIA). I then address the relationship between standards, technical barriers, and the integration of goods markets, especially in view of the potential trade-off between liberalization and heterogeneity. Finally, I consider the possibility of building a MERCOSUR common market without supranational institutions.

1 - Building the common market under a RIA

What are the design features that characterise a common market? The EU's experience has at times been regarded as a template for other regional bodies throughout the world, and this has often hampered the comparative analyses of the formation of common markets by confusing the study of European integration with the study of economic regionalism, itself a sub-set of the broader study of European integration. In other words, in an Eurocentric view, the European Union (EU) is often considered the universal model for the construction of a domestic market

¹ The difference between “free trade” and “free movement” is explained by Pelkmans (2007: 700): “...free movement is much more compelling and far-reaching than ‘free trade’. Under free trade, a country agrees not to impose (say) tariffs and quotas under an international treaty, so it is ‘bound’ in that respect but remains autonomous otherwise. Free movement, however, forces the country into a different position: the right of market access (here, inside the EU) is not negotiable but guaranteed as such, and the country can only deviate by explicit derogations as specified in the treaty or European Court of Justice (ECJ) case law”.

measuring the success (or failure) of other Regional Integration Agreements (RIAs) by way of their proximity to (or remoteness from) the European model.

Indeed, much of the scholarly literature on international cooperation regards those regional agreements characterised by a single efficient solution to the problems of the interaction of states as less than sufficient (for example, Garrett and Weingast, 1993). Functional type approaches based solely on identifying the most efficient solution or on assessing the national interests of states cannot, however, provide valid explanations for international cooperation applied in a comparative context across regions. Although these types of analyses can confirm *ex post* whether the solutions identified are efficient, they cannot explain *why* these particular solutions were chosen.

Garrett (1992) in his analysis of the EU internal market notes that numerous empirical studies indicate that there may be many different solutions to the need for inter-state cooperation in a regional body, and that none can be considered as generally valid. These studies can hence be synthesised with the “folk theorem” in non-cooperative game theory, which emphasizes that in repeated games with non-superficial information, infinite solutions can be sustained in equilibrium, including those that are not on the Pareto-optimality frontier. This implies that the assessment of cooperative solutions to a problem, such as the construction of a common market, requires considering not only one optimal solution, but many possible solutions. Further, the impact of redistributive power and asymmetries cannot be underestimated, nor the importance of ideas, social norms, institutions, and shared expectations in the search for, and choice of, a common solution (Garrett and Weingast, 1993; Murray and Warleigh-Lack, 2013).

Thus, different solutions to the task of constructing a common market need to be considered. In any case, what constitutes a common market under a RIA must first be defined.

In a traditional economic perspective, the prevalent conceptual approach indicates the market as a place of economic transactions to improve consumer welfare - the catallaxy game in Hayek’s (1976) version - through the optimal allocation of resources or rationalizing their use by means of competition. If this concept is extended to the case of a single market regional agreement, the standard definition refers to the verification of the law of one price, whose conditions are the presence of competition policies and full information for buyers and sellers (Flam, 1992). In this view, the formation of a regional market becomes a “simple” exercise of deregulation, i.e., eliminating tariff and non-tariff barriers and monitoring the compliance of participating States to the commitment.

By contrast, economic theory in the institutionalist and constitutionalist tradition, political science, and economic sociology have long dealt with issues relating to market building, particularly with regard to facilitating economic transactions through rule-making and law enforcement. One of the basic arguments of institutionalist theory is the link between politics and markets: a market economy cannot exist in a vacuum (Boettke et al., 2005), but is embedded in a broader set of institutions.

Markets cannot exist without rules enabling economic transactions - property rights, rules on contracts, product and production process standards, and so forth. The goodness of these rules (institutions) determines an economy’s growth capacity (Acemoglu, 2005) and is in turn determined by the quality of the relationships formed between the rules, the government organizations and the economic actors (North, 1990). In this way, even large differences that exist in the economic performance of different countries can be explained taking into account the differences in their institutional structure.

The formation of markets thus understood – as exchanges regulated by an institutional system - has been the subject of numerous studies in various social science disciplines.

In the socio-political sphere, for example, Fligstein and Stone Sweezy (2002) argue that the link between markets and political authorities encourage economic development on the extent that this is linked to the emergence and consolidation of a particular symbiotic relationship among rule formation structures, government organizations and economic actors.

Appropriate types of governance, institutions and enforcement mechanisms promote economic development while bad institutional choices probably lead to forms of rent seeking by companies or public operators. This mechanism is evolutionary, in the sense that an increase in trade, as can occur in an international or inter-regional context, pushes traders to demand more rules and greater governance capacity. New institutions therefore change the way in which businesses and other actors are organized and interact.

Beckert (2009:247) intends market exchange as “a form of social interaction that can be explained... only by the institutional structures, social networks, and horizons of meaning within which market actors meet”. The author considers that the task of economic sociology is to explain the terms of coordination, i.e., the possibility for actors to align “their actions in ways that allow for market exchange to take place”, possibilities deriving from the fact that expectations can be formed about the behaviour of the other actors, considered sufficiently compatible with their material interests and ideals.

Duina (2006) in his analysis of the social construction of the market in the EU, NAFTA, and MERCOSUR investigates how markets have been built taking into account the ability of participants to share cognitive notions, especially in the area of property rights.

Remaining within the institutionalist framework, economists drawing on this inspiration assume the obvious presence of transaction costs where the market must be understood as “a social arrangement that facilitates repeated exchange among a plurality of parties” (Furubotn and Richter, 2003: 284). The market is thus intended as an organization that consists of a set of institutional rules in addition to those who create and apply these rules. The objective is to obtain higher utility levels than those possible in the absence of any type of rule. Furubotn and Richter indicate that ultimately the market is able to organize contacts between parties due to the existence of a system of formal and informal rules (institutions) that govern transactions, specifically in the search, inspection, contracting, execution, control and enforcement stages. The rules are implemented collectively and through bilateral initiatives. Market efficiency thus depends on the costs incurred in “... setting up, maintaining and changing the organization market” (Furubotn and Richter, 2003: 284) and these costs can be attributed to the market but also to political transactions. Institutionalists inspired economists therefore resume the concept of the market as a “social construct” and consider, in addition to rules in the strict sense, the investments to promote relations among individuals, namely, to strengthen the relational culture (or mutual trust).

These analyses therefore – in contrast to standard economics – enable us to explain how a market and a polity (or regional political entity such as MERCOSUR) is simultaneously built.

Recalling the importance of institutions, rules, and relational investments leads to considering the need for a legal order as a means of identifying a market. Important for our purposes is therefore Hadfield and Weingast’s (2012, 2013) suggestion that an environment (a market) can be considered as organized according to a legal order if:

- There is an identifiable entity (an institution) that deliberately supplies a normative classification scheme that designates some actions as “wrongful”.
- Actors, due to the classification scheme, forego wrongful actions to a significant extent.

Economic analyses on the formation of markets tend to recognize that the main task of institutions is the same over time and space, namely, to ensure respect for property rights and make credible the threat of pursuing those that do not respect them. However, even if the objectives are constant, the appropriate institutions may vary with alternative law enforcement strategies.

In evaluating the case of MERCOSUR, this observation enables us to avoid comparisons that are based on the use of the European integration experience as a benchmark. Rather, we rely on the assumption that a shared goal, such as the construction of a common market, can be achieved with different solutions that consider the starting point of participating

states. As Glaeser and Shleifer (2003) underline, different institutions in different circumstances can provide the solution to the perceived need for a single market and the basic issue of market regulation, namely, the protection of property rights. However, recognizing that there may be different solutions to the same problem does not mean that all solutions can be adapted to the established objective.

Clearly, building a common market under a RIA is a very complex problem, since a RIA:

- a) Creates a new market starting from existing market organizations, in the sense of Furubotn and Richter (2003), or more precisely, creates a new organization capable of producing new market transaction organizational rules.
- b) Is implemented between different countries, thus creating the problem of making a new efficient choice or limited to a transplantation of law.
- c) Therefore, the ability to change the institutions is essential.

We intend to consider this problem from a particular point of view: the official MERCOSUR documents speak of the formation of a common market, which implies free movement, and not only free trade, and hence beyond the mere liberalization of domestic markets. This implies a higher degree or “deep” integration entailing not only the elimination of tariff and non-tariff barriers, but also defining a new system of law and order for establishing rules and their enforcement. In our view, the fundamental difference with the EU is in the common market definition:

- in the EU, the common market (now the internal market) is “an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties” (Article 26 of the Treaty on the functioning of the EU).
- in MERCOSUR, according to the Treaty of Asunción, Art. 1: “The States Parties hereby decide to establish a common market, which shall be in place by 31 December 1994 and shall be called the ‘common market of the southern cone’ (MERCOSUR). This common market shall involve: the free movement of goods, services and factors of production between countries through, inter alia, the elimination of customs duties and non-tariff restrictions on the movement of goods, and any other equivalent measures”.

To note is the difference with the European definition, which calls for both the absence of borders and the “guarantee” of free movement. This implies the transition from the notion of a common market to that of single or internal market, a step linked to the creation of a common system of rules based on supranational institutions. In the case of MERCOSUR, the Treaty limits itself to a definition that does not imply guarantees for economic operators or commitments for states, while the goal of free movement is entrusted to intergovernmental type agreements.

2 - Regional liberalization and standards

The elimination of non-tariff barriers – the crux of any attempt to create a regional common market - has long been the focus of public and private operators with substantial consensus on the need to reach agreement on standards, namely, the rules governing the production and marketing of goods and services, and the regulation of input factor markets. Why seek an agreement on standards, particularly in MERCOSUR?

The nature of the public good of standards (understood according to theory as non-privately appropriable goods whose consumption is non-divisible) entails some particularly important consequences for our problem in terms of the link with regional integration. The fact that standards are shared by a community, generally national, since they guarantee the achievement of common goals, indicates their clear association with the characteristics of the

community itself: preferences, habits, technological skills, levels of quality of life, cultural traditions.

Given that communities may greatly differ, this implies the absence of any supposition that the regulations must be the same. A further consequence is that the endogenous nature of the regulations can only change when the fundamental characteristics of the communities that have expressed them also change. This therefore points to the need for communities participating in a RIA being sufficiently homogeneous.

International trade plays an important role here: trade openness can substantially change the characteristics of a community, for example, by modifying spending capacities, production models, and income distribution, and thus indirectly contributing to the change of the regulations sought. Likewise, the international opening of a country may allow the influx of information - for example, the most innovative technologies available to resolve a problem addressed by national regulations - that was previously unavailable, and thus overcoming another important factor, namely, the information gap that may at times be the source of regulatory differences.

This consideration entails the need to make a clear distinction between the existence of different regulations - which, considering public goods theory is absolutely rational - and the strategic use of the same regulations, which conversely may lead to distortions in the allocation of resources and therefore an inefficient outcome. These are two distinct issues at the logical level: the difference in market regulations between different communities when also effectively reflecting a difference in the characteristics and preferences of citizens does not only lead to distortions in the international system, but is precisely the means of impeding them. Conversely, imposing the same regulations in substantially different countries can lead to a distorted use of resources.

In other words, the heterogeneity of regulations has very different consequences for international trade in relation to the reasons that determined it. According to Sykes (1996), “good” heterogeneity, derives from differences in people's tastes, preferences, and incomes. For example, a national community that has had to bear the weighty costs of the failure of financial institutions demands higher banking or insurance regulations than others, in the same way as another community that has relatively low-income levels is less willing than others to bear the costs of rigid regulations on the quality or safety of products. The income distribution within a community can itself be the source of heterogeneity: if the preferences for regulations are expressed by the “average” constituent, a community characterized by an egalitarian distribution of income will tend to show preferences for rules that protect health or safety compared to those expressed by a community characterized by highly concentrated income distribution. Many of these differences can be justified, as stated before, with reasons linked to efficiency, but even when such reasons cannot be applied, democratic legitimacy is also a sufficient justification.

The discourse changes when the causes of heterogeneity are not found in these types of reasons, but are merely causal factors or related to government deficiencies. In other words, regulations can only be approved based on traditions without any reference to preferences or income levels, or when sufficient government information is lacking, for example, on new technologies available to achieve a particular result of public interest. In this case, defending support for the differences between national regulations is more difficult, especially when they result in additional costs for international trade.

“Bad” heterogeneity raises even more doubts due to organized interest groups “capturing” the regulations, such as those easily constituted in heavily regulated sectors and which find precisely in the regulations an important trade defence instrument. Such a situation may give rise to rules with explicit discriminatory content, harming foreign competitors, and formally non-discriminatory rules, which may equally create differences to the detriment of competitors. According to the theory of international trade, rules that explicitly or otherwise have discriminatory intent reduce social welfare in the same way as traditional trade defence instruments.

Therefore, “good” heterogeneity appears to be largely justified and, indeed, is the source of differences between countries that determine the trade benefits. Conversely, differences arising for other reasons may be undesirable, and should therefore be eliminated in an ideal world. Of course, the call for the international harmonization of internal regulations cannot only consider the reasons for heterogeneity, but must also consider the role attributed to the regulations in relation to international trade. Indeed, even in the face of the second type of justification for regulatory differences, if they do not involve costs for international trade, but only for those countries that apply them, there would seem to be no rational reasons to link trade liberalization to harmonization.

Abbott and Snidal (2001) seek to address the complexity of the matter by providing first a definition and taxonomy of the different types of standards, which is very important to understand the problems associated with solving this problem and choosing the requisite forms of governance to deal with them. The definition of standards as “a guide for behaviour and for judging behaviour” (Abbott and Snidal, 2001:345) is broad enough to consider very different situations, all of which can affect a regional agreement. Consider, for instance, the standards designed to regulate products and production processes, but also those aimed at regulating factor markets, or rules for the production of public goods (environmental protection, etc.). Likewise, the authors define international governance as “the formal and informal bundles of rules, roles and relationships that define and regulate the social practices of state and non-state actors in international affairs. Standards and the institutions associated with them are subcategories of governance” (Abbott and Snidal, 2001:346).

These definitions may clarify the complexity of problems related to resolving the externalities created by the difference between national standards. Externalities, which may manifest when an actor's behaviour affects the welfare of others, require adopting the necessary standards in an economic perspective to improve the efficiency of a market system. However, as we previously pointed out, a possible trade-off exists between the need for standards compatible with market integration and the different preferences (and regulatory capacity) of participating countries.

This complexity ultimately makes it particularly difficult to choose the desired governance systems in a RIA considering both the different problems and the different preferences.

Returning to Abbott and Snidal (2001) for a deeper insight into this topic, identifying a taxonomy that enables expediently classifying the standards to discuss their role in regional integration processes is useful. These authors suggest considering the differences between the standards depending on whether they entail coordination or cooperation games.

The first case involves standards related to technological or transactional interconnectivity issues, which normally favour common standards even if countries cannot agree on which standards to choose. In the second case, we can include standards applied to resolving physical externalities (such as environmental issues) or policies (for example, regulating factor markets): cooperative games prevail here, since individual countries may find it expedient to adopt their own standards, possibly conflicting with those of other countries, and only through cooperation - when the opportunity is recognized - it is possible to reconcile the standards with international trade.

Naturally, coordination or cooperation games may require different international governance solutions, and those normally discussed vary widely, ranging from pure competition to the extreme opposite of uniform and common regulations.

3 - TBT and MERCOSUR

TBTs in MERCOSUR have a significant impact on the level of well-being of member countries. A recent UNCTAD (2016) study reported that the impact of TBTs is significantly

higher than the impact of traditional Non-Tariff Barriers (NTBs) - quotas, price controls, etc. -, causing prices to increase by 10-15% in Argentina and Brazil, and 10% in other countries. The need for the convergence of regulations therefore seems evident. UNCTAD also indicates that such convergence can create significant well-being gains: the adopted Computable General Equilibrium model signals a gain attributable to deeper regional integration, equal to an increase of two billion US \$, also considering the losses due to the national governments renouncing the revenues obtained through NTBs.

Similar to other regional agreements, decisions regarding TBT and sanitary and phytosanitary standards (SPS) adopted in MERCOSUR refer to the rules established by the WTO Agreements.

In fact, both in Resolution 60/93, relating to SPS, and in Decision 45/17, concerning technical barriers, the basic principle is to adopt the WTO Agreements as a basis for decisions. In the case of SPS, the resolution is dedicated both to establishing the principles, objectives, and criteria for the adoption of measures, and to indicate the parameters to be used for the equivalence of such rules. These parameters include those of the Codex Alimentarius and the World Organization for Animal Health. In the case of TBT, the MERCOSUR countries decided to establish an internal program for the reduction of technical barriers through the harmonization of national rules and the mutual recognition of the conformity assessment processes. Again, both the definitions and the contents of the rules must be established considering the general rules and principles of the WTO TBT Agreement. This decision offers a minimum level of security to commercial transactions, given that if a country adopts an internationally recognized standard, the TBT Agreement prevents recipient countries from erecting technical barriers to trade. On the other hand, in addition to accepting the institutional weakness of the WTO Agreements, it also entails the substantial waiver of regional norms typical of MERCOSUR.

In fact, the “original” part of the MERCOSUR decisions is procedural in nature, i.e., how to adopt, when deemed necessary, the MERCOSUR technical standards. Decision 45/17, which replaced the previous 56/02, is rather precise in this regard, and indicates a complex decision-making process that starts from a Member State's proposal and passes to the specific working subgroup (SGT), and from here to the Common Market Group (GMC), which must take the final decision. The process then entails incorporating the law into the national legal system, and as known, the rules come into force after incorporation by national institutions only in Brazil, while in other member countries, they come into force only after all members have incorporated the rules.

In the event of a subsequent dispute, the MERCOSUR countries then have different dispute resolution options, either through the settlement mechanism envisaged by the founding treaty or through the WTO dispute settlement mechanisms.

From reading the rules and their subsequent application, the following emerges:

- MERCOSUR expects to solve the problem of the elimination of TBTs through the harmonization of national rules that must take place according to the procedure set out in Resolution 45/17. The innovation brought about by this last resolution consists mainly in the commitment of member countries to oppose the MERCOSUR standards only for technical reasons. The mutual recognition mechanism, in turn, is reserved only for the conformity assessment procedures.

- The adoption of common rules is very complex and slow, and in any case does not offer economic operators guarantees or respect of the adoption. Numerous analyses indicate that many years after adoption by the GMC, most of the harmonized rules have not been incorporated by Member States. Furthermore, the preferred procedures for resolving disputes are direct negotiations between governments rather than the intervention of the Permanent Review Court. In any case, the lack of a supranational institution able to establish the correct

interpretation of the rules, which is left to national courts, provides no guarantees of the commitment to eliminate technical barriers.

- A large part of the work, especially in elaborating the harmonized common rules, is entrusted to national technical bodies, and therefore depends on their technical and institutional quality. Prado and Bertrand (2015) indicate that relying on national regulatory bodies has proved to be the main obstacle to the harmonization process, but as we shall see, it also prevents the use of forms considered less demanding than TBTs, such as the mutual recognition of national rules.

Indeed the MERCOSUR experience to date does not seem to meet the requirements. The GMC cannot be deemed an authoritative steward, considering that, at most, it can offer proposals or informal recommendations, and is not regarded as a political but a purely functional organ. Decisions are made by consensus, which means that negotiations must continue until an agreement is reached, often accompanied by high levels of ambiguity.

The dispute resolution instruments are not mandatory though, at least formally; however, when used, they produce final and binding decisions. Nevertheless, states can negotiate suspension measures with other parties to the litigation, thus not creating interpretative certainty.

The operational and institutional difficulties associated with these attempts to harmonize national rules through the production of MERCOSUR rules have led, in some cases, to following different paths. The main path, in the case of both TBT and SPS, is that of private agreements. At least in theory, this is a very interesting experiment, namely, the possibility of creating a market without a traditional rule of law. In this regard, useful to recall are the indications of Hadfield and Weingast (2012, 2013) that an environment (a market) can be considered as organized according to a legal order, which could be envisaged in particular circumstances. "There is an identifiable entity that serves as an authoritative steward of a unique, clear, and non-contradictory normative classification that is prospective and reasonably stable. This classification must be public and common knowledge. It must enable ordinary individuals to predict reasonably well the classifications that the system will reach through the use of impersonal, neutral, and independent reasoning to extend generalizable classifications to specific and novel circumstances".

To achieve this, the institution tasked with coordinating the legal order must facilitate the integration of knowledge and ways of reasoning of each individual (state) in a generalized and sufficiently universal way to be able to serve the interests and needs of all of those who play an important role in its decentralized enforcement. Further, individuals (states) must perceive that belonging to such a coordination mechanism increases their wellbeing.

Is it possible that this identifiable entity is of a private nature? In the case of MERCOSUR, is a legal order conceivable that is not necessarily defined by the presence of a "centralized enforcement body" but can exist -under the conditions that we shall highlight- even in the absence of a central government but with the power of enforcement?

Under these conditions, is the effective implementation of the internal market achievable? Is it possible for MERCOSUR to achieve within the existing institutional framework a common market that is based on the rule of law but without a centralized structure of rules and their coercion and enforcement mechanisms?

The question can be answered thus: it is possible to envisage a non-centralized lawful order if an institution can be created that is able to choose from a list of universally recognizable rules of conduct and where the incentive to respect a behaviour that the classification deems not wrongful is that of not incurring a penalty. However, the ability to impose a penalty should not necessarily be attributed to this or another centralized institution. Hadfield and Weingast (2013:8) consider this to be "a form of collective punishment whereby delivery of an effective penalty depends on independent and simultaneous decisions made by individual (non-official) actors to punish a wrongdoer".

From this perspective, the functioning of the known mechanisms of decentralized collective punishment (loss of reputation, retaliation, shame, ostracism, or suchlike) leads us to the central question regarding coordination among different countries for a common interpretation of the rules and a common assessment of the need for punishment. The existence of a legal institution that can produce a common classification of the conduct of an individual (state) as wrong or right reduces ambiguity and makes the coordination of collective punishment possible.

Clearly an approach based on private, nongovernmental enforcement, is appropriate when the interaction between the parties is continuous and repetitive.

In MERCOSUR, several examples of rule integration processes, largely outside government agreements, are recalled. Bruszt and McDermott (2014) present two studies dedicated to the automotive (Costa and Jacoby, 2014) and agricultural sector (Lengyel and Delich, 2014), both characterized by a “private” initiative that interacts with the public initiative.

In the case of the automotive sector, the initiative was mainly in the hands of the multinationals that identified solutions to propose to their governments through the bodies representing their interests (and therefore without attention to the distribution of benefits). The regional solution took place thanks to the “private” talks between the national associations of the MERCOSUR countries that then simultaneously transmitted their joint proposals to their governments. This system enabled overcoming the absence of a supranational authority, creating a regional structure that made it possible to overcome the divisions that emerged at the intergovernmental level.

Naturally, this solution is limited to a productive sector that, albeit in the absence of a formal regional rule capable of favouring the implementation and possible resolution of disputes, keeps the agreements weak and subject to economic and political pressures, especially in periods of economic difficulty. Costa and Jacoby (2014) recall, for example, that in 2011, private agreements were strongly hampered by the disputes between the governments of Argentina, Brazil, and Uruguay that led to new trade barriers in the automobile sector.

A similar situation occurred in the agri-food sector, where the trend towards the growth of voluntary private standards is affirming globally, especially in the markets of developed countries (Lengyel and Delich, 2014). Of course, there is also a tendency to adapt to this private approach in the MERCOSUR countries, especially in exporting countries. The authors highlight that the economic operators in the sector appreciate the greater access to markets, the improvement of production quality, the greater attention to environmental issues, but are also concerned about the costs of adjustment and the difficult harmonization of the SPS themselves.

Lengyel and Delich (2014) report the heterogeneity of behaviour both in Argentina and, more generally, in MERCOSUR, as regards the SPS of products most linked to international trade, where the quality of standards is very important, namely, fresh fruit (apples and pears in particular), rice, and lemons, and their different commercial performances.

An in-depth analysis of individual cases leads to the indication that the success in adopting private standards depends on the quality of public-private cooperation, above all to guarantee the dynamic of continuous product quality improvements. This makes it very difficult in MERCOSUR to achieve the reduction of trade barriers through the voluntary adoption of sufficiently homogeneous SPS. The profound differences between member countries with respect to the ability to manage this public/private relationship signal the difficulty of creating a unified institutional apparatus at the regional level.

The interesting conclusion of the two authors is that the main task of MERCOSUR, in this specific case, is not so much harmonizing the existing public or private rules, but implementing an experimentation space, and therefore accumulating common knowledge that “from below” leads to reducing differences and strengthening product innovation capacity.

4- Alternatives to harmonization: mutual recognition

As we have seen, full harmonization appears not only technically and politically more difficult, but in many cases is less appropriate, as we previously pointed out in terms of heterogeneity.

We have seen that the harmonization attempts managed at the intergovernmental level or with the support of private economic operators are equally very difficult and do not represent a credible solution to the problem.

Even in MERCOSUR, therefore, alternatives to harmonization may be preferable. Which alternatives are viable in MERCOSUR?

The governance form that can take these observations into account could be – in the OCDE classification - the “Mutual Recognition” (MR) of national rules or the Mutual Recognition Agreements (MRA) observing the competence of “conformity assessment bodies”.

MR has recently gained a great deal of attention among politicians precisely because it would ensure the possibility of maintaining national autonomy in the production of rules.

MR foresees that the regulations of Member States may have different solutions to the same problem. If a product is lawfully marketed in one Member State, it may also enter the markets of other Member States. Schmidt (2007) indicates that significant benefits can derive, ranging from avoiding the costs of negotiation for harmonization, to avoiding the costs of adapting different national standards. However, the same author notes that MR nevertheless entails a transfer of sovereignty, even if not vertical, i.e., a supranational authority, but horizontal, since it requires accepting the consequences, for example, on the level of regulations, on the free circulation of products in their country that meet different regulations.

The most important consequence for our purposes, and as we shall see in the case of MERCOSUR, is that MR requires a high level of confidence in the ability of other countries to regulate and control their own enterprises. From this point of view, Schmidt (2007) notes that MR is a mechanism to integrate very demanding markets. The practical difficulties of implementing it and the problems that may arise *ex post* are in contrast with the apparent ease of its governance. Consider the management of mutual trust between governments, or the ability to create incentives, once the free movement of products is ensured, for lowering the level of regulation in a country with the intent to promote the competitiveness of its enterprises. In other words, the risk of a “race to the bottom” often feared in the international system.

The research conducted on MR in the Journal of European Public Policy’s special issue indicates the characteristics summarized by Schmidt in the introductory article (2007:675):

- (1) Mutual recognition is bound to work differently in different policy fields – making it more acceptable in one compared to the other;
- (2) Mutual recognition will have different implications for different people and different geographical areas;
- (3) Mutual recognition is generally applied in a restricted way, mediating its consequences; and
- (4) For an assessment of mutual recognition, a dynamic perspective is needed, taking into account its longer term effects, while being aware of both the advantages and disadvantages of its alternatives.

The first point recalls Abbott and Snidal’s (2001) and our previous assertion, namely, that an agreement on standards is easier to obtain, even if not to maintain, when coordination games prevail, in other words, in the case of technological or transactional interconnectivity, where the interest in common standards is evident, although it may be difficult to agree on individual standards. Much more difficult, as indeed the European experience demonstrates, is MR in the case of physical or political standards: consider, for instance, European immigration

policies. Further, points (2) and (3) indicate that MR must be managed, and therefore entails significant governance problems. Finally, MR can only be proposed and managed in agreements that have a credible lifespan for private operators and are able to provide them with adequate safeguards.

These considerations lead to an inevitable conclusion: an MR agreement cannot only rely on market incentives but requires the existence of public and private operator networks that can jointly address the problem of its functioning. This recalls the assertion of Hermann-Pillath (2006) arguing that the cornerstone of the integration policy lays in the possibility that interaction in markets and in policy takes place only in the presence of networks of actors who have the need to communicate with each other. "This is because institutions are the necessary condition for any coordinated action, which are in turn embedded into language as the medium of communication" (Hermann-Pillath, 2006:298). In other words, the creation of a common market is an institutional fact based on communication between all parties involved, namely, networks of trading nations.

Moreover, the history of MR governance in the EU describes this situation well. As known, the EU employs two MR-based approaches:

- The old approach based on the principle of origin and the requirement of equivalency that Pelkmans (2007) defines "Judicial MR", since it moves from the assumption established by a European Court of Justice judgement that imposes on Member States the free movement of goods when the regulation objectives are "equivalent". Of course, if there are any disputes on the equivalence of rules, the Court of Justice itself must intervene.
- The new approach, in Pelkmans' definition "Regulatory MR", requires a European directive that indicates the common objective of standards and delegates to national or international bodies the production of the technical rules.

Thus, in Pelkmans words (2007:702), "the New Approach is based on directives where the joint definition of regulatory, objectives is the heart of the matter. Once objectives are commonly defined, the lack of equivalence can no longer be a reason to hinder imports. The Old Approach (mainly developed before Cassis de Dijon), by contrast, harmonizes by attempting to unify almost all technical aspects of ... regulation, including extremely detailed technical specifications, testing, approvals and certification. It violates the respect for diversity".

The European MR mechanism is therefore based on these two approaches, about existing standards, and on the aforementioned requirement of prior notification of future standards. Pelkmans has no doubts in considering that, without this procedure, particularly without the obligation of prior notification; the European internal market could not exist.

However, to be noted for our purposes is that European internal market, while allowing a certain level of autonomy to Member States for the definition of standards, requires for both approaches the existence of a level of governance and supranational control: the old approach "imposes" MR through the intervention, when necessary, of the Court of Justice for verification of equivalence, while the new approach still requires the approval of European directives for the definition of common regulatory objectives. Heritier (2007) makes a similar claim: the adoption of MR depends on an "activist court and on well-developed implementation rules".

Another assertion of Pelkmans is important for our purposes of comparison: in considering the benefits and costs of MR, the author points out the many difficulties in the practical management of the principle. Above all, information and transaction costs: businesses are not sufficiently informed on the possibility of using MR, the costs of obtaining this information, and when needed the intervention of the Community institutions, can be very high, and therefore particularly small and medium-sized enterprises tend to refrain from exporting or adapting to the standards of the destination country, which is precisely what MR seeks to avoid. Recalling again that the integration processes, including those based on mechanisms such as MR, must rely on networks of public and private economic operators able to communicate with each other and thus, amongst other things, reduce information and transaction costs.

In view of the complexity of the agreement and its benefits and costs, is MR importable to MERCOSUR when considering the limitations imposed by the basic principles of regional priority, territorial integrity, national sovereignty, and non-interference?

It is evident that some important conclusions of the analysis that we have presented need to be kept in mind.

First, it is questionable whether MR meets the requirements of national sovereignty and non-interference. We have already mentioned that MR is still a form of horizontal transfer of sovereignty, in the sense that a state must accept the rules defined by another state. Kerber and Van Den Berg (2008: 453) highlight that “Under a mutual recognition rule, the Member States lose their power to enact mandatory regulations for domestic markets. They are only able to enact mandatory regulations for domestic producers”. Therefore, “... the different preferences of the citizens in regard to regulations can no longer be satisfied”.

Second, Maduro (2007) also questions the existence of a vertical transfer of sovereignty. This occurs, for example, when MR is constrained by some form of essential harmonization, or rather, when establishing a reference to international standards. If we then consider the role of the monitoring organizations, such as the ECJ, of note is that even where the body only has to determine the equivalence between national rules, it must still have power of enforcement and, in any case, can hardly base the decisions solely on the recognition of equivalence, but must refer to the final objective, namely, the creation of the common market. In the EU experience, this has often manifested in a transfer of jurisdiction to determine whether and when MR should be applied by the political process to the judicial process. This role, in the case of the ECJ, was manifested precisely in the invitation to individual states to adapt, if necessary, their own rules to MR needs.

Third, numerous analyses consider the relationship of MR with the problems of homogeneity among countries and mutual trust. It is easy to argue, as Pelkmans (2007) and Maduro (2007) do, that MR is a viable option when countries are homogeneous, and the objectives of the rules are identical, and the only problem is therefore the recognition of the equivalence of the rules. Such recognition could simply be awarded through judicial means and justifying diversity could also be relatively easy. We refer mainly to the cases of technological or transactional interconnectivity that we previously considered: here supranational governance may not be necessary, especially when there is a sufficient level of mutual trust between states.

Much more complicated are the cases where the objectives of regulation differ, and homogeneity is limited. Maduro (2007) clarifies that, in these cases, a political process of identifying broader objectives is needed that considers not only national interests, but also all those in the area being integrated. The problem becomes even more complicated when MR entails policies under the jurisdiction of states but that influence the integration process, especially due to their divergences. We refer to cases that we formerly defined as physical externalities or policies requiring a solution through standards that do not undermine the integration process. Hence, the paradox that Maduro recalls: in cases of this kind, the need for MR of national rules is even greater, but approval and management are even more difficult due to the lack of homogeneity between states and insufficient mutual trust. The solution in such cases can only be supranational, a choice until now excluded from the MERCOSUR agreements.

These indications explain why the only two experiments undertaken by MR on the rules and standards recognized by the OECD are that of the EU and the Australia New Zealand Closer Economic Agreement (ANZCERTA agreement between Australia and New Zealand. Both imply ‘hard’ law, which means they are fairly high up on the ladder of increasing integrative ambition and have been made possible by a unique and deep form of economic integration and some common institutional frameworks with responsibilities at a high political level.

Although the principle of mutual recognition is also employed with MRA, it is strictly confined to the recognition of technical competence of designated foreign bodies, in the exporting country, in specific product markets, to perform conformity assessments of products to the rules and procedures of the importing country. The latter country neither gives up nor adapts any safety, health, environment and consumer protection objectives, nor does it have to change any existing procedure for conformity assessment.

Consequently, MERCOSUR only seeks to launch MRA; on the other hand, MRA also requires a form of regional governance.

The Correia de Brito, Kauffmann, and Pelkmans (2016) OECD analysis indicates that the prevalence of cost benefits of MRA agreements can only be obtained in some cases.

These benefits are mainly the reduction of transaction costs due to testing and certification, even if, in the case of highly regulated products (pharmaceuticals, cars, electronics, etc.), it is more convenient to rely on multilateral harmonization agreements, while for less regulated sectors, the costs of the agreement exceed the benefits. Benefits are also found in greater administrative efficiency, reducing the cost of inspections, and speeding up the time of the clearance of goods. A final important source of benefits could be given by the flow of knowledge and peer learning. The OCDE emphasizes that in the case of countries with lower technical skills, these knowledge flows can act as a “capacity building tool”.

The costs are typically of an administrative nature, even if the main cost is also in this case linked to a loss of “sovereignty” in matters of regulation. In fact, the problem arises when there is insufficient convergence in the regulations and control mechanisms, so that the commitment to making the controls compatible is not credible. Joining an MRA means, in essence, considering the quality requirements of the partner country controls, which is only possible if the countries have similar preferences regarding regulation, and if their control institutions are sufficiently elastic.

As can be seen, the approach to the use of MR and MRA differs greatly from that of the EU.

The EU, while recognizing certain autonomy to states, “imposes” MR based on recourse to the Court of Justice for the verification of the “equivalence” of national rules, establishing common directives for the identification of the common objectives of the regulation. Naturally, this action is strongly supported by the search for convergence among member countries in terms of regulatory preferences: MR is possible because the preferences of individual member countries are not, and above all, tend not to be, substantially different.

The main difference is therefore that the EU has both MR, which refers to the regulations (and therefore the principle of equivalence, and the supranational institutional instruments become fundamental to guaranteeing its application) and MRA. In the case of MERCOSUR, the GMC resolutions refer only to conformity assessment activities, namely, MRA. The rules remain, in any case, within national sovereignty both for their approval and for their management and implementation. In other words, mutual recognition agreements do not concern the rules or standards of other countries, but only the recognition, by a receiving country, that the conformity assessment bodies of other countries can certify the conformity of a product to its own rules.

MERCOSUR is also very explicit in defending national sovereignty, as this is in its nature, reiterating that nothing can condition the national regulatory authorities to adopt the most appropriate rules to protect national targets for the protection of citizens or the environment.

There is therefore a level of supranationality in the EU that is denied in MERCOSUR. To the contrary, it relies on the achievement of sectoral agreements, choosing not the whole market but only a few priority sectors (also according to national interests), for which forms of cooperation must be found, particularly to identify mutually acceptable standards whose respect

must be recognized by national bodies, and the conformity assessment bodies, whose decisions must be accepted by the other states based on general conditions negotiated between the parties.

On the other hand, as indicated previously, TBTs originate from rules that express different preferences of countries, which may be of a cultural origin but also due to different levels of development and knowledge. From this point of view, it makes little sense to negotiate reciprocal concessions on purely technical aspects, also considering the fact that the absence of a supranational authority automatically pushes individual governments to disregard agreements in respect of interests perceived as national. One possible solution is to replace technical sectoral negotiations with a regional view of the problem, i.e., carrying out activities that enable developing a shared vision of the regulatory problem.

Furthermore, a serious problem relates to lack of transparency. Lack of transparency can certainly be understood as a cost to the economy, either because uncertainty or insufficient understanding can lead to wrong decisions, or because transparency is the best defence against “capturing” agreements in favour of partisan interests.

Ultimately, both the MR and the MRA tools are only achievable in some cases that we can summarize according to the OECD guidelines:

- There must be a strong motivation to trade in all the countries involved;
- Countries must not be too divergent, both in their preferences for regulation and in the quality of the control institutions;
- Making agreements is easier when differences in regulation create excessive difficulties in international trade. This is clearly the case of products with a global value chain, such as telecommunications equipment or electronic products;
- Regulations are guided more by scientific knowledge and national preferences;
- They refer to areas for which sufficient mutual trust exists in the technical and regulatory capacities.

These are objective situations that, in the case of MERCOSUR, can only be identified in some cases, mainly in the context of the trade of agricultural products. In other cases, the MRA path appears complicated and linked to the willingness of member countries to accept solutions with a high supranational content.

In any case, a central issue is that of mutual trust between regulators and the conformity assessment agencies, trust that requires investments, especially in cooperation.

Conclusions

The results of the MERCOSUR common market building process by eliminating TBTs hide some important difficulties.

In fact, the harmonization process, initiated in the sectors that MERCOSUR indicated as a priority, has led only some member countries to adopt the agreed rules, and hence indicating partial harmonization. Since adoption is approved at national level, there is no guarantee that states will maintain the rules adopted over time or contribute effectively to their implementation. Some seemingly positive results obtained in some commercial sectors suggest that harmonization was led by some more advanced and sophisticated companies, whose main objective was the “raising of rivals' costs”. In this way, small businesses consider both harmonization and MR as an instrument to increase their difficulties in accessing the market, or even impeding their survival.

MERCOSUR may face many similar problems in different sectors, where harmonization towards ambitious common objectives can be very dangerous for companies and countries less able to manage the risk of the common market.

There are also other important difficulties with regard to technical capabilities, the provision of physical infrastructures, such as testing centres, the quality of governance of the harmonization process, and therefore also of MRA.

The removal of TBTs through the harmonization of rules - which must take place at national level - and MRA are therefore still very distant from actually achieving a common market. Pursuing the path drawn according to the principles of MERCOSUR (rejection of the use of supranational solutions based on the rule of law in favour of forms of informal and intergovernmental cooperation and the retention of sovereignty) has therefore not allowed completing the construction of the common market.

Moreover, these difficulties were widely anticipated. Interesting to note is that the same problems have been identified in the case of ASEAN, as the Report of the Eminent Persons Group (2006) states, "ASEAN's problem is not one of lack of vision, ideas, or action plans. The problem is one of ensuring compliance and effective implementation. ASEAN must have a culture of commitment to honour and implement decisions, agreements and timelines". Perhaps also in the case of MERCOSUR, Jones' (2015) suggestion holds: "... the weak institutionalisation of ASEAN economic cooperation is not a design flaw, nor does it reflect a normative preference for non-legalistic interaction, as constructivists suggest. Rather, it persists because it is functional for powerful interests. Open regionalism reflects and sustains a broad accommodation between, on the one hand, neoliberal technocrats, economists and reformist business interests who favour greater liberalisation and, on the other, those politico-business elites and other societal groups favouring protection".

What are the main problems and solutions?

The MERCOSUR roadmap in this context foresees at the beginning of the process the harmonization of rules (and therefore not mutual recognition) through government agreements. This road is very long and expensive, and has some significant obstacles:

1) In the first place, sectoral negotiations are often conditioned by the interests of the most advanced countries and companies, creating disparities between companies and consequently between states that then condition the continuation of the process.

2) Once agreement has been reached, often after very long negotiations, the decision to adopt the agreed rules falls to the national states. In addition to the issue of the adoption time, here the problem of lack of transparency is felt: monitoring the harmonization process is often conditioned by a lack of information from governments, therefore rendering the evaluation of results difficult.

3) MRA come into play only after agreement has been reached and the agreed rules are adopted at national level, and concern only the recognition of the activities of the conformity assessment bodies. Here the difficulties above all lie in the qualitative level of the actions of these technical bodies and the availability of financial and cognitive resources.

4) The agreement results are often ambiguous, and the dispute resolution tools are lacking when there are conflicts over the interpretation of the rules.

From these considerations derives the proposal for a different approach, no longer based on technical sectoral negotiations but on an action carried out jointly at the regional level. In particular, the proposal to base the harmonization on a process carried out jointly by all member countries would seem important. According to Yan and Cadot (2016), ASEAN proposed "The creation of similar bodies in all ASEAN member countries and the scope for setting up common training would promote the emergence of a common vision in terms of regulatory principles". This means overcoming a merely technical negotiation phase - and therefore easily influenced by the opposing interests of states and business - in favour of a regional approach that develops interest for the emergence of a common culture of good regulation.

This, however, would require fostering the involvement of businesses and the creation of a common interest in regulation and accentuating mutual trust among companies and governments.

References

- ABBOTT, K. and SNIDAL, D. (2001). International Standards and International Governance, in *Journal of European Public Policy*, 8(3), pp. 345-370
- ACEMOGLU, D. (2005). Politics and economics in weak and strong states, in *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), pp.1199–1226
- ASEAN (2006). Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter. Available at: <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/19247.pdf>
- BOETTKE, P. J., COYNE, C. J., LEESON, P. T., and SAUTET, F. (2005). The New Comparative Political Economy, in *The Review of Austrian Economics*, 18(3-4), pp. 281-304
- BRUSZT L. and MCDERMOTT, G. A. (eds.) (2014). *Levelling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*. Oxford University Press, USA
- CORREIA DE BRITO, A., KAUFFMANN, C. and PELKMANS, J. (2016). The Contribution of Mutual Recognition to International Regulatory Co-Operation, in *OECD Regulatory Policy Working Papers*, N° 2, OECD Publishing, Paris
- COSTA, M. and JACOBY, W. (2014). Informal Drivers of Regional Regulatory Integration, in BRUSZT L. and MCDERMOTT G. A. (eds.). *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*, Oxford University Press, USA
- DUINA, F. G. (2006). *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur*, Princeton University Press
- FLAM, H. (1992). Product Markets and 1992: Full Integration, Large Gains?, in *The Journal of Economic Perspectives*, 6 (4), pp. 7-30
- FLIGSTEIN, N. and STONE SWEET, A. (2002). Constructing Politics and Markets: an Institutionalist Account of European Integration, in *American Journal of Sociology*, 107, pp. 1206-1243
- FURUBOTN, E. and RICHTER, R. (2003). *Institutions & Economic Theory*, The University of Michigan Press, Ann Arbor
- GARRETT, G. (1992). International Cooperation and Institutional Choice: the European Community's Internal Market, in *International Organization*, 46(2), pp. 533-560
- GARRETT, G. and WEINGAST, B. R. (1993). Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market., in GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. O. (eds), *Ideas and Foreign Policy*, Cornell: Cornell University Press
- GLAESER, E. L. and SHLEIFER, A. (2003). The Rise of the Regulatory State, in *Journal of Economic Literature*, 41(2), pp. 401-425.
- HADFIELD, G. K. and WEINGAST, B. R. (2012), What is law? A Coordination Model of the Characteristics of Legal Order, in *Journal of Legal Analysis*, 4(2), pp. 471-514
- HADFIELD, G. K. and WEINGAST, B. R. (2013). Law Without The State: Legal Attributes and the Coordination of Decentralized Collective Punishment, in *Journal of Law and Courts*, 1(1), pp. 3-34
- HAYEK, F.A. (1993). The Market Order or Catallaxy, in HAYEK, F.A. (ed.). *Law, Legislation, and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, Routledge, London
- HERITIER, A. (2007). Mutual Recognition: Comparing Policy Areas, in *Journal of European Public Policy*, 14(5), pp. 800-813

- HERMANN-PILLATH, C. (2006). Endogenous Regionalism, in *Journal of Institutional Economics*, 2(3), pp. 297-318
- JONES, L. (2016). Explaining the Failure of the ASEAN Economic Community: The Primacy of Domestic Political Economy, in *The Pacific Review*, 29(5), pp. 647-670
- KERBER, W. and VAN DEN BERGH, R. (2008). Mutual Recognition Revisited: Misunderstandings, Inconsistencies, and a Suggested Reinterpretation, in *Kyklos*, 61(3), pp. 447-465
- LENGYEL, M. and DELICH, V. (2014), Multiple Paths Toward Regime Building? SPS Regulation in the MERCOSUR, in BRUSZT, L. and MCDERMOTT, G. A. (Eds.). *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*, Oxford University Press, USA
- MADURO, M. P. (2007). So Close and Yet So Far: The Paradoxes of Mutual Recognition, in *Journal of European Public Policy*, 14(5), pp. 814-825
- MURRAY, P. and WARLEIGH-LACK, A. (2013). Europe-Asia Studies: The Contribution of Comparative Regional Integration, in *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, Palgrave Macmillan, London
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- PELKMAN, J. (2007). Mutual Recognition in Goods, in *Journal of European Public Policy*, 14(5), pp. 699-716
- PRADO, M. M. and BERTRAND, V. (2015). Regulatory Cooperation in Latin America: The Case of Mercosur, in *Law & Contemporary Problems*, 78, pp. 205 - 230
- SCHMIDT, S. (2007). Mutual Recognition as a New Mode of Governance, in *Journal of European Public Policy*, 14(5), pp. 667-681
- SYKES, A. (1996). *Strategies for Increasing Market Access Under Regulatory Heterogeneity*, OECD, TD/TC (96) 8.31
- UNCTAD (2016). *Non-Tariff Measures in Mercosur: Deepening Regional Integration and Looking Beyond*, UNCTAD/DITC/TAB/2016/1
- YAN, L. and CADOT, O. (2016). *Facilitating ASEAN Trade in Goods* (No. DP-2016-20), Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA)

El etnosimbolismo de Anthony D. Smith y los orígenes de la nación armenia

Ricardo Torres*

Resumen

Para Smith, uno de los teóricos del etnosimbolismo, naciones y nacionalismo sólo pueden ser entendidos a través del análisis de las identidades culturales colectivas en el largo plazo. Pero las conexiones entre el pasado y el presente no son un camino de ida sino una serie compleja de *links* dependiendo de las circunstancias y de los recursos de la comunidad, distinguiéndose tres tipos de relaciones de continuidad: cultura, recurrencia y reinterpretación. Su teoría es particularmente apta para analizar los orígenes de la nación armenia.

Palabras claves: Etnosimbolismo - nacionalismo - identidad - Armenia - Anthony D. Smith

The ethnosymbolism of Anthony D. Smith and the origins of Armenian nation

Abstract

For Smith, one of the Ethno-symbolism's theorists, nations and nationalism can only be understood through the analysis of the collective cultural identities in the long run, but the conexions between the past and present are not a one way road but a series of complex links depending on the circumstances and the resources of the community. Three types of continuous relationships are identified: culture, recurrence and reinterpretation. His theory is particularly useful to analyze the origins of the Armenian nation.

Key words: Ethno-symbolism - nationalism - identity - Armenia - Anthony. D. Smith

TRABAJO RECIBIDO: 19/04/2018 TRABAJO ACEPTADO: 22/10/2018

* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Master of Business Administration por Dartmouth College. Correo electrónico: rtorres1957@hotmail.com

Introducción

De las distintas teorías del nacionalismo que se han desarrollado en los últimos cincuenta años¹ utilizaremos las teorías etnosimbolistas de Anthony D. Smith² porque Smith es

¹ Dentro de las teorías del nacionalismo hay cuatro grandes escuelas, primordialistas, perennialistas, modernistas y etnosimbolistas. Entre los primordialistas, que sostienen que las naciones son las divisiones naturales y primordiales de la humanidad y que el nacionalismo es universal, Edward Shils (1957) sostiene la importancia de los lazos primordiales basados en el lenguaje, religión, raza, etnicidad y territorio, Geertz (1963) re afirma el poder de los lazos primordiales atribuidos al *givens* (congruencias de sangre, lenguaje, costumbre, religión y territorio) de la existencia humana, *givens* que amenaza disolver los lazos civiles del estado moderno.

Entre los perennialistas, Adrian Hastings (1997) sostiene que naciones particulares han existido desde hace siglos.

Entre los modernistas, Kedouri (1960) sostiene que el nacionalismo es una doctrina inventada en Europa a comienzos del siglo XIX, y es una respuesta subversiva y revolucionaria a la alienación de los intelectuales alemanes y europeos, excluidos del poder por el absolutismo burocrático, Gellner (1964) sostiene que las naciones son creadas por el nacionalismo, que a su vez es la forma cultural asumida por la modernidad, o sea el moderno industrialismo. El nacionalismo se transforma en una forma cultural necesaria, una *high culture*. La definición de Gellner tiene bastante poca relación con las definiciones usuales de nacionalismo. Para Giddens (1985) es el estado moderno, centralizado, profesionalizado y territorializado que conjura al nacionalismo y genera la sensibilidad cultural de la soberanía. Mann menciona cuatro estadios en el desarrollo del nacionalismo en Europa, el primero de carácter religioso centrado en el siglo XVI, que incentiva *networks* de elite literaria, el segundo alrededor de 1700 con un crecimiento del alfabetismo debido a la expansión comercial y al militarismo estatal que producen una clase alta con el sentido de ciudadanía civil, el tercero de carácter decisivo, a partir de 1792, en que la crisis militar transforma las *proto-nations* en *cross-classnations* a través de la conscripción militar, impuestos de guerra y préstamos militares, lo que lleva a las clases propietarias a demandar una mayor representación política y politiza los conceptos de nación y pueblo, en la última fase a partir de fines del siglo XIX, el capitalismo industrial sustenta a las naciones a través de un estado en expansión, que asume mayores funciones, lo que lo hace más representativo, homogéneo y nacional y alienta un nacionalismo fanático y agresivo (1993). Para Breully (1993), el nacionalismo es un movimiento político y moderno y la política en el mundo moderno es sobre todo control sobre el estado, el nacionalismo es un argumento para alcanzar y retener ese control, su importancia está basada en su habilidad para ofrecer una plataforma común a las sub elites a través de la movilización, coordinación y legitimación de sus objetivos e intereses. Los movimientos nacionalistas, para Breully, tratan de unificar el estado, o renovarlo o más comúnmente, oponerse a un estado existente. Para Anderson (1991), el nacionalismo es una forma de discurso que imagina que la comunidad política es finita, soberana y horizontalmente *cross-class*. Las naciones se basan en las *print communities* vernáculas o sea los públicos lectores de novelas y periódicos en lenguas vernáculas, el crecimiento del público lector fue ayudado por la idea protestante de la lectura de la biblia en lenguas vernáculas y el crecimiento de las lenguas estatales, también para Anderson es importante una revolución en el concepto del tiempo, que ha pasado de ser mesiánico y cosmológico a ser lineal y homogéneo. Para Anderson, la existencia de las naciones depende también de dos otras cuestiones, la diversidad global de las lenguas y la búsqueda de la inmortalidad. Para Hobsbawm (1983), las naciones y nacionalismo deben mucho a la tradición literaria y las creaciones historicistas de la historia nacional, la mitología y el simbolismo que florecieron en Europa a partir de 1830 y especialmente a partir de 1870. Antes de la primera guerra, hubo una notable proliferación de esas tradiciones inventadas (festivales nacionales, ceremonias por los caídos, himnos y banderas, eventos deportivos, etc). Estas tradiciones inventadas para Hobsbawm fueron creaciones de los ingenieros culturales que crearon símbolos, rituales, mitos, e historias para satisfacer las necesidades de las masas modernas movilizadas y politizadas por la industria y la democracia.

² Anthony D. Smith (1939-2016) fue un sociólogo británico, profesor de la *London School of Economics and Political Science* y es considerado uno de los fundadores de la disciplina de estudios sobre nacionalismo. Desde el punto de vista epistemológico sus posiciones han sido definidas como neo-Durkheimian (Malesevic, 2007). En referencia a Smith, sólo se lo pueden entender como parte del proyecto de Durkheim ya que se inspira en la teoría general de la sociedad de Durkheim:

However, given that Smith awards primacy to a topic which is largely neglected in Durkheim's work, it is to be expected that he went much further than his predecessor. Being grounded in a Durkheimian ontology of the social world on one hand, and having to respond to non- and anti-

el que mejor sintetiza el hecho de que la nación armenia, primero como *ethnie* y luego como nación no es un fenómeno moderno sino que existe desde la Antigüedad y es el que del punto de vista del etnosimbolismo mejor explica su evolución histórica al enfatizar su background étnico.

Smith, en *The Ethnic Origins of Nations* (1999), descarta las teorías modernistas y primordialistas para explicar el origen de las naciones. Smith descarta a los modernistas, en forma general, y sin entrar en detalle de las diferentes posturas, porque ven a la nación como un fenómeno moderno, producto estricto de desarrollos modernos como el capitalismo, la burocracia y el utilitarismo secular. También descarta a los primordialistas porque ven a las naciones y al nacionalismo como perennes, y naturales, prefiriendo Smith el estudio de las naciones contemporáneas en el contexto de su *background* étnico, basándose en la necesidad de un análisis que marque las diferencias y similitudes entre las modernas unidades nacionales y sus sentimientos y las unidades culturales y sentimientos de edades pretéritas, lo que luego identificará como etnosimbolismo (Smith, 1999:6-13).

Los etnosimbolistas tienen una serie de postulados que identifican a la teoría, a) la *longue durée*, b) pasado nacional, presente y futuro, o sea la relación de largo plazo entre el pasado nacional, el presente y el futuro, c) la base étnica de las naciones, que hacen que las comunidades étnicas o *ethnies* tengan los siguientes atributos 1. Un nombre identificatorio o un emblema, 2. Un mito común ancestral, 3. Memorias históricas y tradiciones compartidas, 4. Uno o más elementos de una cultura común, 5. Un link con un territorio histórico o *homeland*, 6. Un cierto grado de solidaridad entre las elites, d) el componente cultural de las *ethnies*, e) mitos y símbolos étnicos³ f) una historia étnica, g) los diferentes caminos para la formación de una *nación* y h) la longevidad del *nacionalismo* (Smith, 2009b:8-19).

Más específicamente, Smith en *Ethno-symbolism and Nationalism* (Smith, 2009a:23) argumenta que una de las preocupaciones de los etnosimbolistas es la necesidad de entender el mundo interior de la etnicidad y el nacionalismo a través del análisis de los elementos simbólicos y de sus dimensiones subjetivas. Smith cita la obra de John Armstrong, *Nations before Nationalism* (1982) y el argumento hecho por éste de que la persistencia de las identidades étnicas y de las naciones era más significativo que los cambios que las mismas sufren y que por eso, es necesario enfocarse en el límite simbólico que las separa de sus vecinos. Para Armstrong, la etnicidad debía entenderse de manera fenomenológica como un conjunto agrupado de actitudes cambiantes, sentimientos y percepciones, haciéndose necesario analizar la durabilidad de los grupos étnicos en términos de los mecanismos de límite simbólico como palabras, signos, lenguaje, vestimenta y arquitectura y la manera en que las elites comunican los símbolos y las estructuras míticas sucesivas en la que esos símbolos están incorporados. Mitos, símbolos y comunicación – el llamado complejo mito-simbólico dan la mejor herramienta conceptual para el análisis de grupos étnicos y naciones en la *longue durée*, como también para entender las funciones centrales de los *mythomoteurs* (conjunto de mitos constitutivos de una *polity* étnica) que garantizan la persistencia de las identidades étnicas en el tiempo. En *The Ethnic Origin of Nations*, Smith (1999) adopta el concepto de Armstrong de complejo mito-simbólico y se concentra en el rol de las *ethnies* en la formación de las naciones,

Durkheimian developments in contemporary sociology on the other hand (that is, neo-Marxist, neo-Weberian and neo-Simmelian interpretations of nationalism), Smith had no choice but to go beyond the mere application of Durkheim's ideas to the study of nation formation. Instead his work is best read not merely as an attempt to take the Durkheimian position to its logical conclusion in the area of nations and nationalism, but also as a creative extension of this particular weltanschauung in its entirety. This is most pronounced in Smith's articulation of the ethnic origins of nations, his vision of nations as moral communities, and the notion of ethnic sacredness, all of which find their epistemological parallels in Durkheim's theories of solidarity, morality, religion, and collective consciousness. (Malesevic, 2007).

³Smith distingue varios tipos de mitos, a) los de origen temporal, b) los de locación o migración, c) de los ancestros, d) los de una era heroica o *golden age*, e) de decadencia y f) de regeneración (Smith, 2009b: 62-70).

sosteniendo la necesidad de examinar los símbolos, mitos, memorias y valores individuales que componen los *mythomoteurs* que sostienen a las *polities* étnicas y la evolución histórica de las *ethnies* que forman la base de las futuras naciones (Smith, 2009a:24).

Para los etnosimbolistas, la realidad social es inconcebible fuera del simbolismo, consideran que los elementos culturales de símbolo, mito, memoria, valor, ritual y tradiciones son cruciales en el análisis de la etnicidad, las naciones y el nacionalismo, por el rol que han cumplido y continúan cumpliendo en modelar las estructuras sociales y las culturas, por el repertorio simbólico que cada uno de estos elementos culturales ha dado a cada comunidad que la hace diferente a otras comunidades y por último por el sentido de continuidad a lo largo del tiempo con las generaciones pasadas, sentimiento reforzado por la aceptación de los símbolos colectivos (Smith, 2009a:25).

Aquellos entienden que las relaciones étnicas son el factor individual más importante en el surgimiento, y la persistencia de las naciones y el nacionalismo ya que los diferentes tipos de lazos étnicos forman la base y el punto de partida para la creación de numerosas naciones y el sentido de relación étnica constituye muy a menudo un *core* étnico en una *polity* étnicamente heterogénea. Los lazos étnicos se presentan de distinta manera, en su forma más simple se puede hablar de categorías étnicas, la población es identificada por extranjeros como una categoría especial, sobre la base de algunos identificadores culturales como idioma, costumbres o religión pero sus miembros no tienen mitos ancestrales comunes y carecen de sentido de solidaridad. A veces tampoco se identifican por un nombre común. Las comunidades étnicas, que Smith llama *ethnies* son una forma más compleja y unificadora de etnicidad, ya que hablamos de una comunidad cuyas capas superiores tienen un sentido de solidaridad y cuyos miembros tienen un mito ancestral común que explica su origen común y su relación además de los identificadores culturales y las memorias compartidas. O sea, que para Smith, una *ethnie* es “*a named and self defined human community whose members possess a myth of common ancestry, shared memories, one or more elements of common culture, including a link with a territory, and a measure of solidarity, at least among the upper strata*” (Smith, 2009a:27).

Para Smith (Smith, 1999:22-32), las características de una *ethnie* son un nombre colectivo, un mito común de descendencia, una historia compartida, una cultura compartida distintiva, una asociación con un territorio específico y un sentido de solidaridad. Smith considera (Smith, 1999:32-40) que las bases para la formación de las *ethnies* son la sedentarización y la nostalgia, la religión organizada y la guerra entre los estados. Smith considera que en el centro de cada *ethnie* y de su peculiar etnocentrismo, entendido el etnocentrismo como la naturaleza general de los sentimientos de grupo pre modernos, hay dos tipos de *mythomoteurs*, los dinásticos y los comunales. Los primeros están ligados al soberano, su familia y dinastía, los segundos son alimentados por otras clases sociales y se enfocan en toda la comunidad y no solamente en una clase privilegiada. Estos últimos se encuentran en un amplio número de sistemas políticos: ciudades estados, confederaciones tribales, sectarias o diásporas. De los distintos tipos de etnocentrismo y sus característicos *mythomoteurs*, aquellos que contienen elementos sagrados y de fervor e imaginación religiosa son los más intensos y persistentes. Smith sostiene que hay dos tipos de *ethnies*, las aristocráticas laterales y las demóticas verticales. Las *ethnies* aristocráticas laterales tienen el sentido de etnicidad confinado principalmente a los nobles y clérigos, su limitada penetración social en ninguna forma disminuye el sentido de origen común y descendencia ni implica la rápida disolución de la misma. Las aristocráticas laterales persisten por lo general por varios siglos antes de disolverse o transformarse en *ethnies* demóticas e incipientes naciones. Las *ethnies* demóticas verticales enfatizan los lazos étnicos que las unen frente a los extranjeros o enemigos, tienen un énfasis marcado en la prohibición del sincretismo religioso, la asimilación cultural y los matrimonios con miembros de otras *ethnies*. Incluyen ciudades estados, *ethnies* fronterizas, confederaciones tribales, diásporas y sectas. Para Smith, son la *ethnie* antes que nación, etnicidad antes que nacionalidad y etnicismo definido como la forma de acción colectiva en defensa de la *ethnie* antes que nacionalismo las formas que caracterizan la vida social y cultural de la antigüedad y la

Edad Media en Europa y el Cercano Oriente. Estas *ethnies* existieron dentro o separadas de las *polities*, o si se politizaron alcanzaron dominio sobre varias *ethnies*, aunque hay excepciones (casos en que *ethnies* y *polities* coincidieron) como por ejemplo el Antiguo Egipto (Smith, 1999:47-91). Smith presta especial atención a los factores que contribuyen a la disolución y supervivencia de las *ethnies*. Al analizar la disolución de las *ethnies*, menciona casos específicos, como la Antigua Fenicia que no logró diferenciarse de sus vecinos y que dependió culturalmente de otras culturas o el de Asiria, que muestra un alto grado de sincretismo religioso y de mezcla étnica. Al hablar de la supervivencia de las *ethnies*, Smith vuelve a recalcar que las aristocráticas laterales tienden a desaparecer al perder el poder político, especialmente cuando los *mythomoteurs* son fundamentalmente dinásticos. Las minorías étnicas que son verticales y demóticas y cuyos *mythomoteurs* son comunales tienden a sobrevivir si están en un territorio compacto, y cuando los sacerdotes y los textos sagrados ayudan a mantener la cohesión frente a la agresión externa. Las diásporas étnicas tienden a sobrevivir cuando el factor religioso está aún más marcado, como en el caso de los griegos ortodoxos, judíos y armenios (Smith, 1999:92-125).

Al resaltar el rol de la etnicidad en la formación y persistencia de las naciones y el nacionalismo, los etnosimbolistas no descartan otros factores económicos, sociales y políticos, como instituciones políticas, movilización de los ejércitos, actos de heroísmo, mitos de resistencia. Para Smith, es sobre la base del modelo étnico, y alrededor de una *ethnie* predominante que actores políticos ayudan a formar las naciones, como en los casos de Inglaterra y Francia en el período medieval y moderno, ya que sin un alto grado de homogeneidad cultural y étnica en el centro alcanzado a lo largo de varias generaciones, es dudoso que un estado fuerte se hubiera podido consolidar lo suficiente en dichos territorios para formar las futuras naciones y estados nacionales de Francia e Inglaterra.

Smith propone definir a la nación como “*a named and self defining human community whose members cultivate shared memories, symbols, myths, traditions and values, inhabit and are attached to historic territories or homelands, create and disseminate a distinctive public culture and observe shared customs and standardised laws*”. Si bien esta definición se asemeja a la de *ethnie*, la diferencia está en la dimensión legal, territorial y política sobre la que coloca el énfasis (Smith, 2009a:28-30). Smith aclara que las *ethnies* se pueden encontrar junto a o dentro de las naciones y considera que las *ethnies* son el concepto más genérico, mientras que el de nación es el más específico, y aunque se haya originado en una *ethnie* previa es más inclusivo, más complejo y menos ligado a su base étnica original (Smith, 2010:14-15). Los estudios y los proyectos de la formación nacional no pueden restringirse a un solo período (moderno) así como el proceso de formación de varias naciones no puede estar ligado exclusivamente a la modernización, lo que hace necesario la referencia a las comunidades étnicas y al sentido de identidad étnica en períodos anteriores y a la relación entre *ethnie* y nación (Smith, 2009a:36). Para Smith, la principal tarea de los etnosimbolistas es realizar una historia cultural de la nación, o sea una investigación de las sucesivas *self images* y sentidos de identidad, de los conflictos ideológicos y los cambios sociales de una población culturalmente definida en un área o *polity* específica, lo cual permitirá describir los diferentes estadios de una historia de la nación y el nacionalismo. Comenzando por el juego cruzado de lazos étnicos, culturas y acción política, una historia cultural de la nación buscará primero las trazas de los procesos sociales y simbólicos en su formación, antes de distinguir los varios tipos de comunidad nacional y las diferentes rutas de la formación de la nación, así como su periodización (Smith, 2009a:39-40).

El nacionalismo, según Smith, puede ser definido como “*an ideological movement for attaining and maintaining autonomy, unity and identity on behalf of a population deemed by some of its members to constitute and actual or potential nation*” (Smith, 1991:73). Se trata de un movimiento activo, inspirado en la ideología y el simbolismo de la nación. El movimiento ideológico tiene varios aspectos, y una doctrina base con proposiciones sobre humanidad y política y prescripciones para la acción. Esta doctrina base sostiene que a) la humanidad está

dividida en naciones, cada una con su historia, carácter y destino, b) la nación es la única fuente de poder político, c) la lealtad a la nación toma precedencia sobre cualquier otra lealtad, d) para ser libres los seres humanos deben pertenecer a una nación, e) las naciones requieren el máximo de autonomía y libre expresión y f) la paz y la justicia sólo se pueden construir sobre la base de una pluralidad de naciones libres. El nacionalismo es una doctrina sobre la nación, no sobre el estado, y si bien una nación libre muchas veces necesita un estado propio para la protección de su cultura, esto no es un requerimiento absoluto, tal cual lo demuestran naciones sin estado propio como Escocia, Quebec y Cataluña. Para los nacionalistas, las naciones son organismos naturales que existen en la naturaleza y son anteriores al estado, mientras que para los no nacionalistas, las naciones son descritas como comunidades histórico culturales de prestigio y por lo tanto diferentes al estado, que puede ser definido como un conjunto de instituciones autónomas que ejercen un monopolio de coerción y extracción en un territorio dado. A pesar de las diferencias que algunos colocan entre patriotismo y nacionalismo, -el primero refiere al estado y el segundo a las comunidades étnicas-, para muchos estos tipos de lealtad son idénticos. A pesar de las diferencias entre patriotismo y nacionalismo para muchos autores, los nacionalismos tienen una serie de elementos comunes, autonomía, unidad, identidad, autenticidad, patria, dignidad, continuidad y destino, aunque la importancia de cada una de estas características varía según los nacionalismos y los períodos (Smith, 2009a:61-63).

El nacionalismo armenio surge a fines del siglo XIX bajo fuerte influencia europea (Smith, 2009b:218). Para Smith, modelos cívicos y territoriales de la nación tienden a producir nacionalismos anti coloniales antes de la independencia y nacionalismos integradores después de la independencia. Y los modelos étnicos y genealógicos de nación tienden a producir nacionalismo de secesión y diáspora antes de la independencia y nacionalismos irredentistas o “pan” luego de la independencia (Smith, 1991:82-83). “*Nationalism is the secular modern equivalent of the pre modern, sacred myth of ethnic election*” (Smith, 1991:84).

Para Smith, la formación de las naciones se debe principalmente a tres procesos, tres tipos de revolución que hacen primero su aparición en Occidente, aunque en largos períodos de tiempo y no siempre en el mismo lugar: la revolución en la esfera de la división del trabajo, la revolución en el control de la administración y la revolución en la coordinación cultural. Teniendo en cuenta que las tres revoluciones hicieron sentir sus efectos en diferentes momentos, en diferentes regiones y porque surgieron en situaciones sociales y culturales diferentes, las naciones que se fueron formando revelaron diferencias en el contenido y la forma. No sólo hubo naciones y nacionalismos religiosos y seculares, burgueses, aristocráticos y proletarios, conservadores y socialistas, burocráticos y populistas sino también dos formas y conceptos de nación, la territorial y la étnica. El primer tipo surge en torno a un territorio y por los efectos de interacción dentro de límites geográficos definidos, con un claro marco legal, con una clara nacionalidad que lleva implícita la solidaridad y fraternidad y una cultura común. El segundo tipo de naciones surge en base a *ethnies* pre-existentes, por lo que se hace necesario transformar lazos étnicos en lazos y sentimientos nacionales a través de procesos de movilización, territorialización y politización. Estas dos concepciones de la nación moderna, la territorial y la étnica reflejan distintas experiencias históricas en el proceso de formación de las naciones. El territorialismo occidental lleva entre los siglos XIII y XVI a la formación de las *polities* étnicas de Inglaterra, Francia y Castilla que incorporan *ethnies* subordinadas a las *ethnies* dominantes. En Europa Central y Oriental y Medio Oriente, al llegar las revoluciones bastante más tarde, las *polities* existentes eran bastante diferentes, imperios multiétnicos, con una *ethnie* base que dominaba a las demás como en los imperios ruso, otomano y austríaco. En Europa Oriental y el Medio Oriente, los conceptos étnicos de nación jugaron un rol más importante aunque también se encuentran ideas territoriales. Para Smith, el proceso de formación de las naciones y el nacionalismo son conceptos occidentales, y el modelo occidental ejerce una clara influencia en todos los procesos subsiguientes. Según este autor, ninguna nación en proceso de formación puede sobrevivir sin una patria y mitos comunes como tampoco ninguna *ethnie* que aspira a ser una nación puede alcanzar sus objetivos sin alcanzar una división de trabajo y movilidad

territorial y la igualdad de derechos y obligaciones de cada miembro, o sea ciudadanía (Smith, 1999:129-152).

Smith agrega dos definiciones conceptuales de gran importancia. Primero, la definición de estado nacional: “*a state legitimated by the principles of nationalism, whose members possess a measure of national unity and integration (but not of cultural homogeneity)*”. Y segundo, la de identidad nacional: “*the continuous reproduction and reinterpretation by the members of a national community of the pattern of symbols, values, myths, memories and traditions that compose the distinctive heritage of nations and the variable identification of individual members of that community with that heritage and its cultural elements*” (Smith, 2010:17-20)⁴.

Para Smith, aunque el nacionalismo no determina qué grupos pueden convertirse en naciones ni porqué lo hacen, juega un rol importante en determinar cuando y donde las naciones surgirán⁵ (Smith, 1991:99).

De todas las identidades colectivas en el mundo de hoy, la identidad nacional es probablemente la más fundamental e inclusiva. El nacionalismo ha penetrado todos los rincones del planeta y al mismo tiempo, el mundo está dividido en estados nación y la identidad nacional sostiene en todos lados el camino de la soberanía popular y la democracia y a veces también el de la tiranía (Smith, 1991:143). El nacionalismo y la identidad nacional son fundamentales en el mundo de hoy, porque a) son globales, b) son generalizados (afectado la vida de individuos y comunidades) y c) debido a la complejidad y variedad de la nación y la identidad nacional (Smith, 1991:143-144). “*Today national identity is the main form of collective identification. Whatever the feelings of individuals, it provides the dominant criterion of culture and identity, the sole principle of government and the chief focus of social and economic activity*” (Smith, 1991:170).

En *Myths and Memories of the Nation*, Smith se extiende sobre las diásporas particularmente, judíos, griegos y armenios, que constituyen lo que John Armstrong llama *mobilized diasporas*⁶. Smith les asigna a las *archetypal* diásporas, el concepto de *chosenness*, o

⁴ Para Smith, identidad nacional y nación son “*complex constructs*” compuestos de componentes interrelacionados: étnicos, culturales, territoriales, económicos y político-legales. Conceptualmente para Smith, la nación combina dos tipos de dimensiones, una cívica y territorial y la otra étnica y genealógica, en proporciones diferentes según los casos. “*It is this multidimensionality that has made national identity such a flexible and persistent force in modern life and politics, and allowed it to combine effectively with other powerful ideologies and movements without losing its character. We can illustrate this multifaceted power of national identity by looking at some of the functions it fulfils for groups and individual communities*” (Smith, 1991:15). Estas funciones pueden ser divididas en externas e internas. Las externas son territoriales, económicas y políticas. La más importante función interna es la socialización de sus miembros como “*nationals*” y ciudadanos (Smith, 1991:16).

⁵ “*In other words, what we mean by national identity comprises both a cultural and political identity and is located in a political community as well as a cultural one. This is significant because it means that any attempt to forge a national identity is also a political action with political consequences, like the need to redraw the geopolitical map or alter the composition of political regimes and states. Creating a world of nations has profound consequences for the global system of states as well as for individual states*” (Smith, 1991:99).

⁶ Armstrong (1976) define como diáspora a toda colectividad étnica que carece de base territorial dentro de una *polity* determinada, ie, es una minoría reducida a través de todas las porciones de la *polity*. Obviamente, la definición concierne a muchos tipos de diáspora, aunque Armstrong en su artículo de 1976 se refiere a dos, las diásporas proletarias y las diásporas movilizadas, y define a las movilizadas como grupos que sin tener ventajas de estatus, gozan de ventajas materiales y culturales dentro de *polities* multiétnicas, con respecto a otros grupos. Y a su vez subdivide a las movilizadas en dos grupos, *archetypal* y *situational*. La diferencia entre ambos es que la condición de diáspora es permanente en el primer grupo y temporaria en el segundo. Dentro del primer grupo él menciona a los judíos y armenios y en el segundo a los alemanes de Europa Oriental y a los chinos del Sudeste asiático aunque la distinción en referencia a una patria es más difícil de hacer, aún en el caso de judíos y armenios ya que en el primer

sea un acto de Dios que identifica a un pueblo, el mito de la era dorada que antecede a la edad moderna y que forma parte de las memorias comunes de la *ethnie* y actúa como su *mythomoteur*, mitos afectados por experiencias negativas normalmente asociadas al trauma y la catástrofe y positivas, relacionadas con la provisión de canales de acción colectiva, situación que se da para Smith en los casos de los griegos ortodoxos, judíos y armenios (Smith, 2009b:203-224).

No deja lugar a dudas la existencia de la nación armenia en la Antigüedad⁷ y se la puede considerar el tipo ideal de nación, hablando de la Armenia del siglo V d. C (Smith, 2000:63).

caso se restableció una patria para los judíos en el Cercano Oriente en 1948 y en el segundo un estado propio en el siglo XX. La realidad es que la mayor parte de las diásporas cae en una situación intermedia. La gran diferenciación entre ambas diásporas se puede establecer en función del mito más que en realidades externas, más cercano al nacionalismo en el caso de la *situational* y de una profunda religiosidad en el caso de la *archetypal*.

⁷ Para la mayoría de los especialistas armenios del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la migración de los armenios desde sus tierras ancestrales (*homeland* de los indoeuropeos) al altiplano armenio ocurrió en la mitad del segundo milenio a. C., a través de los Balcanes y el Mar Egeo; también consideran que los urartianos, los habitantes originales del altiplano armenio no eran armenios. Los dos principales representantes de esta teoría son Suren Yeremian e Igor Diakonoff. Por el contrario, Rafael Ishkhanyan considera, a diferencia de los migracionistas, que los armenios son originarios del altiplano armenio (Geukjian, 2012:21; 23-24).

Yeremian sostuvo en 1974 que la confederación tribal de los hayasa-azzi (1500-1200 a. C, localizada en la parte superior del río Eufrates, en la región de las modernas ciudades de Erzinjan y Erzurum, en Turquía nororiental constituye el más antiguo componente étnico del pueblo armenio. Los hayasa-azzi hablaban una lengua hitita-luwian que tiene poco que ver con el armenio actual. Fueron los arimi-urumeans, una tribu original de Tracia-Frigia que llevó la lengua armenia desde los Balcanes hasta el altiplano armenio. Es en la región que se extiende desde el Monte Tauro hasta el Tauro armenio, cerca de las fuentes del río Tigris, incluyendo el valle del río Eufrates, donde se formó el núcleo del futuro estado armenio, ya que no podía ser subyugado ni por Urartu ni por Asiria. Los arimi-urumeans, que hablaban una lengua proto-armenia se mezclaron con los frigios e introdujeron la influencia de Tracia-Frigia en el armenio antiguo. Luego los armenios contribuyeron junto a otras tribus a la caída del Reino de Urartu en el siglo VI a. C. y se establecieron en sus tierras, particularmente la región del lago Van, de esa forma formando el pueblo armenio (Geukjian, 2012:21-23).

Diakonoff, el otro teórico migracionista, en 1968 consideró que el elemento de origen en Tracia-Frigia no era el único componente del pueblo armenio. Diakonoff identificó a los mushki y a los urumeans como parte del grupo lingüístico proto-armenio que llegó al valle del Eufrates y al río Arsanias en el segundo cuarto del siglo XII a. C, época de grandes migraciones. Los mismos se instalaron en las montañas Sasun y se encontraron con los pobladores originales, hurrian y luwian. Diakonoff fue de la opinión que en definitiva el pueblo armenio se formó en el valle del Eufrates por la mezcla de los hurrian, los luwian, y los proto-armenios (los mushki y los urumeans) y que el proceso comenzado en el siglo XII a. C se completó en el siglo VI a. C. (Geukjian, 2012:22-23).

Por el contrario, Ishkhanyan, en los años 1970s, escribió que los armenios eran el pueblo que hablaba la lengua armenia, dentro del grupo de lenguas indo-europeas y que era necesario ubicarlos históricamente cuando se convirtieron en un grupo separado dentro de las lenguas indo-europeas, aproximadamente entre el sexto y el cuarto milenio a. C. Ishkhanyan localizó el territorio de los proto-europeos en la región oriental del Asia Menor (Anatolia Oriental) y partes de Irán en la región de los ríos Kura y Arax. En consecuencia, los armenios eran como los hititas y los luweans, los indo-iraníes y los griegos, una de las divisiones originales del grupo indo-europeo que se quedó en su *proto-fatherland* o no se movió de ella, y en consecuencia eran el pueblo originario del altiplano armenio y los urartianos deben ser considerados armenios (Geukjian, 2012:24-25).

Además de las teorías de los especialistas, existe la leyenda sobre los orígenes del pueblo armenio relatada por el historiador Movses Khorenatsi. Khorenatsi relata la leyenda de Hayk y su enemigo, Bel, el *baal* (dios o señor) asirio, que representa la opresión y a quien derrota fundando la nación armenia en la región del Monte Ararat. La lucha entre ambos intenta preservar la memoria de las guerras entre armenios y asirios. En la memoria colectiva, representa la lucha de un pueblo pequeño contra la tiranía de un gran imperio (Russell, 2004:32).

Aquí es importante resaltar cuando una *ethnie* demótica, como Smith clasifica a los armenios, se transforma en nación (Smith, 1999:78)⁸:

The important point here is that for an ethnue to become a nation, it must turn its members into citizens, but this does not entail having a state of one's own. One can obtain many of the rights of legal citizenship, without having outright independence, particularly in a federation. What is vital is turning a lateral ethnue into a cross class nation; and in the case of a demotic vertical ethnue, mobilizing the included membership for a common political goal. In other words, what matters for would be nation is inclusion and mobilization (Smith, 1999:166).

Para Steven Grosby, especialista del Antiguo Testamento:

Thus, speaking of Armenia in the fourth and fifth centuries of the common era, Grosby documents terms which suggest two referents of the collective self-consciousness constitutive of a nation of Armenia, a relation of a bounded areal jurisdiction, a territory, and a language...which was seen as common to Armenians in their territory. To this we may add a belief in the common ancestry of all Armenians (Grosby, 1991 citado por Smith, 2000:46-47).

Si bien se puede resaltar que los armenios constituían una nación⁹, aunque con los *caveats* del caso respecto a inclusión y movilización, ya en la antigüedad, cabe preguntarse qué sucedió cuando los armenios perdieron su territorio propio en forma definitiva (con la desaparición del reino armenio de Cilicia en 1375) y lo vieron ocupado por sucesivos invasores. Asimismo se debe tener en cuenta que como consecuencia de ello se fue desarrollando una diáspora importante manteniendo vinculaciones con sus territorios de origen. Por tanto surge la cuestión de si esa diáspora puede ser considerada una nación o se debe esperar al restablecimiento del estado armenio en 1918 para hablar de nación. Smith no tiene una respuesta clara al respecto (Smith, 2010:114-115)¹⁰.

Grosby analiza nuevamente el caso armenio en *Biblical Ideas of Nationality* (Grosby, 2002 citado por Smith, 2004:137; 139-141). Al convertirse al cristianismo en el 314 d. C., a través de la conversión de Trdat III y su familia, con un florecimiento religioso, artístico y cultural y un alfabeto e idioma propio, que sirven según Steven Grosby para acentuar la demarcación y la *self-consciousness*¹¹ de la comunidad, la definición de lo armenio pasa de ser un concepto étnico y territorial a uno cultural. El énfasis se coloca en la propia versión del cristianismo armenio, en la constitución de una iglesia nacional autónoma y en su propio idioma reforzado por la creación de un alfabeto propio en el siglo V d. C. La actividad misionera de la

⁸ “*Armenian feudal nobles, no longer able to rule an independent state, became more demotized, or rather the shared Armenian religio-ethnic culture was diffused down the social scale, until in the diaspora a more popular vertical community (or series of enclave communities) emerged in place of the earlier more aristocratic and lateral ethnue*” (Smith, 1991:54).

⁹ “*In these cases (Armenia and Israel), it makes sense to speak of nations in the ancient world, albeit cautiously and on a limited scale, marking the onset of a new pattern alongside that of the more common ethnic states. True, we cannot claim mass participation in politics, let alone full legal citizenship or economic unity, But, as we have seen a true application of this criteria would rule out many so called modern nations and delay the timing of the emergence of most nations, even in democracies, until after World War One*” (Smith, 2010:118-119).

¹⁰ Smith ve como intrigante los casos de Israel y Armenia que “*We could also show the extent to which particular ethnues, such as the Armenians or Jews in late antiquity, approximated the national form of community, the subsequent shedding or loss of that national form and its re emergence or re acquisition in the modern period*”. Smith sostiene que las naciones son recurrentes pero no “*continuous, features of human society and politics*” (Smith, 2010:91).

¹¹ Smith pone el énfasis en que no hay que sobre enfatizar *collective self affirmations*, no sólo porque son definiciones voluntaristas sino también porque nos dicen poco de las colectividades culturales que se afirman como nación y que podrían incluir otro tipo de colectividades como ciudades estado o colectividades tribales, pero le da gran importancia a sus otras características como a “*stable, bounded and translocal territory*”, único culto, dios, códigos de leyes, cultura pública, sistema de educación, y una serie de memorias, mitos y tradiciones propias de ese grupo (Smith, 2004:137-138).

Iglesia Armenia en Georgia y la Albania Caucásica refuerza el rol de la iglesia. Tal como ha sido explicado por Nina Garsoian, la conversión al cristianismo empujó a Armenia hacia Roma y Occidente sin verse obligada a aceptar la posición del Concilio de Calcedonia en 451 d. C. El mito de la primera nación cristiana y la actividad misionera se convierten en una fuente de orgullo nacional. De igual importancia, es la derrota armenia en la batalla de Avarayr en 451 d. C. A pesar de la derrota, el sacrificio del comandante armenio, Vardan Mamikonian y de muchos nobles ha sido conmemorado a lo largo de los siglos e inspirado a los armenios a la resistencia en la batalla y fue incorporado en las historias épicas escritas entre los siglos V y VIII d. C. Para el siglo V d. C., las elites armenias tenían una lectura providencial de su historia a través de mitos, símbolos y memorias, con sus tierras ancestrales, *erkir Hayoc* (la tierra de Armenia) con límites definidos en el centro de su propia comprensión. También recalca Grosby, la importancia de una cultura pública, con un único alfabeto y la institución de la iglesia con sus liturgias, clero y textos bíblicos que hizo que los armenios hicieran una alianza (*Covenant*) con Cristo para preservar el *avrenk* de los armenios, término que engloba no sólo la religión sino también las costumbres, leyes y tradiciones que caracterizaban a los armenios como armenios.

Para Smith, el concepto de la elección juega un rol esencial, fue un acto de Dios que eligió a una comunidad especial, para que viviera según sus leyes y recibiera sus bendiciones y esa elección se dio como recompensa por haber recibido la verdadera fe (Smith, 2009b:214)¹².

Para los armenios, su época dorada, ligada a su sentido de destino colectivo (Smith, 2009b:264) se referencia en el reinado de Tigranes el Grande (95-55 a. C.), la dinastía de los Arshaguní o Arsacid en los siglos III y V d. C., y luego los Bagratuni o Bagratid en el siglo IX d. C. Son mitos que anteceden a la edad moderna y que funcionan como¹³ *mythomoteurs* y sus experiencias negativas o traumáticas se referencia no sólo en Avarayr sino en la pérdida de la independencia con el fin de los reinados de la dinastía Bagratuni o Bagratid y de los Lusignan en Cilicia, hasta las masacres de Abdul Hamid y el genocidio de 1915, sólo parcialmente recompensadas por la independencia y la victoria militar en la guerra de Nagorno-Karabagh (Smith, 2009b:215-217).

Para Smith, “*where the community has been divorced from what it regards as its original habitat, as with Jews, Armenians, Greeks...the question of spatial origins looms especially large*” (Smith, 2009b:64). El *attachment* de los armenios a su territorio y las pérdidas sufridas en Armenia Occidental durante el genocidio explican la posición armenia actual en Nagorno-Karabagh. O lo que es lo mismo:

for since ethnies are by definition associated with a given territory, not infrequently a chosen people with a particular sacred land, the presumed boundaries of the nation are largely determined by the myths and memories of the dominant ethnies, which include the foundation charter, the myth of the golden age and the associated territorial claims, or ethnic title deeds.

¹² Para Smith, “*the ideal of a covenant as the source of their ethnic election has given these communities of shared memory and origin myths a durability and self-renewing capacity which forms one of the bedrocks of their contemporary political struggles*” (Smith, 2009b:267). También, el caso de los judíos, armenios y griegos es un claro ejemplo de estados étnicos que sobrevivieron en la historia a diferencia de los fenicios, nabateos y asirios para nombrar algunos. El rol central de las tradiciones religiosas y una clase sacerdotal diferenciada con sus ritos ayudan a mantener la identidad étnica a lo largo de los siglos (Smith, 1999:119).

¹³ Para Smith, los armenios de la diáspora vieron su época dorada en la era de Gregorio y Narses y en la primitiva iglesia apostólica cuyos ritos y liturgia han mantenido los armenios y cuya literatura sagrada ha inspirado el renacimiento de la era moderna:

In their sacred mythomoteur, Armenians saw themselves as a chosen people, their heroes as Old Testament warriors like Judas Maccabeus and their late Arsacid rulers (and Bagratid nobles) as of Jewish lineage; sharing the role of ancient Israel, the unique Gregorian-Armenian community of the faithful stood out as the true repository of orthodoxy. Religion and ethnies converged to provide, as we shall see, a dynamic impetus to communal survival over the centuries and millennia (Smith, 1999:65).

Hence the many conflicts, even today, for sundered parts of the ethnic homeland, in Armenia, in Kosovo, in Israel and Palestine, in the Ogaden, and elsewhere (Smith, 1991:39).

Shared memories of a rich ethno-history, and especially of golden ages, religious beliefs in ethnic election, and especially sacred covenants, and sentiments of belonging to ancestral homelands, especially sacred territories, these provide the sure foundations for nationalist movements aiming to regenerate the community or cultural category and form it into a modern nation in its ancestral homeland, preferably with its own protective state in a comity of national states (Smith, 2009b:271).

El renacimiento cultural armenio cuna del nacionalismo armenio en el siglo XIX tanto en la Armenia otomana como en la Armenia rusa como en las comunidades de la diáspora se explica en estos factores.

Smith confiere un rol importantísimo a los intelectuales en la consolidación del nacionalismo:

It is the intellectuals—poets, musicians, painters, sculptors, novelists, historians and archaeologists, playwrights, philologists, anthropologists and folklorists—who have proposed and elaborated the concepts and language of the nation and nationalism and have, through their musings and research, given voice to wider aspirations that they have conveyed in appropriate images, myths and symbols. The ideology and cultural core doctrines of nationalism may also be ascribed to social philosophers, orators and historians (Rousseau, Vico, Herder, Burke, Fichte, Mazzini, Michelet, Palacky, Karamzin) each elaborating elements fitted to the situation of the particular community for which he spoke¹⁴ (Smith, 1991:93)¹⁵.

¹⁴ “Under the aegis of different kinds of intelligentsia in conjunction with certain classes (usually bourgeoisie, but sometimes lower aristocracy or even workers) a new and distinctly national identity is created, which diffuses a reconstructed ethnic folk culture to all classes of the community. That identity has its civic elements, too; members are now legal citizens of the political ethno-nation, and they begin to define themselves in territorial terms as well. But the basis of their kind of national identity remains true to its demotic roots; the national identity created by intellectual s and intelligentsia among formerly vertical ethnies strives to stay close to its putative ethnic culture and boundaries. Mass mobilizing ethnic nationalism creates a political nation in the image of its presumed ethnic roots. Hence the very different form that national identities take among communities created by the mobilization and transformation of formerly demotic ethnies, at once more intense and often more inward looking than territorially based national identities” (Smith, 1999:129).

¹⁵ El renacer cultural armenio de fines del siglo XVII al siglo XIX se vivió por primera vez en las comunidades de la diáspora (Nalbandian, 1963:34-35).

En Europa, la congregación católica armenia Mekhitarista con sede en Venecia y luego también en Viena, fundada originalmente en Constantinopla, por Mekhitar de Sebaste (1676-1749) enriqueció la literatura armenia con numerosas publicaciones, literarias, artísticas, históricas, lingüísticas, arqueológicas y geográficas, entre las que destacan la publicación de una gramática en *Armeno-Turkish*, una gramática en *grabar* (armenio clásico) y un diccionario de la lengua armenia. Los mekhitaristas se aprovecharon de la pasión armenia por la traducción y en el siglo XIX, entre 1825 y 1850 tradujeron más de 130 volúmenes de obras literarias europeas, especialmente clásicos griegos y latinos y clásicos y obras modernas francesas e italianas (Oshagan, 2004:142-143).

En el siglo XIX, el debate sobre que lengua utilizar, clásico o vernáculo fue importante. A mediados de siglo el vernáculo se impuso, pero debido a la división de Armenia entre dos imperios, dos vernáculos emergieron, uno basado en el dialecto de Constantinopla y otro en el de Ereván. El armenio clásico sólo continuó como lengua favorita de una pequeña élite de intelectuales y el clero. Pero si bien, el vernáculo se impuso como lengua escrita, las masas con poca educación de las ciudades y los armenios de las provincias siguieron hablando o turco o varios formas dialectales que eran por lo general incomprensibles entre sí (Panossian, 2006:133-134).

Entre los armenios occidentales, las reformas anunciadas por el sultán Abdul Mejid I en 1839 a través del *Tanzimat*, que prometían una mejora en la situación de los súbditos no musulmanes del Imperio Otomano, fomentaron el renacer cultural (Oshagan, 2004:151).

Smith le otorga más importancia a la genealogía de las naciones que a la modernidad y la industrialización para determinar por qué y donde emerge el nacionalismo de un grupo y no el de otros (Smith, 1996:375-378; Panossian, 2006:273).

I am suggesting, then, that to understand modern nations and nationalism, we have to explore not only the processes and requirements of modernity, but also the genealogies of nations. In fact, we have to explore the impact of the processes of modernisation on those genealogies, and the way in which they give rise to selections and transformations by each generation of pre-existing ethnic ties and of the ethnic traditions they have inherited (Smith, 1996:377-378).

Smith le da un gran valor al sentido de identidad nacional¹⁶ y a las ideas de individualidad y autenticidad que él mismo expresa. Su definición que identifica dos relaciones, una entre los niveles individuales y colectivos de análisis¹⁷ y la otra entre la continuidad y el cambio de identidad que sostiene que las identidades y las comunidades culturales están sujetas

La contribución literaria a mediados del siglo XIX ayudó a crear un renacimiento literario que no se había visto en Armenia desde el siglo V d. C. El romanticismo fue la respuesta que encontraron los escritores para construir un nuevo nacionalismo que a su vez llevaría a la insurrección, particularmente entre los armenios orientales (Oshagan, 2004:164-165; Panossian, 2006:142).

Entre los armenios occidentales, la prensa adquirió gran relevancia y fue de gran ayuda para el desarrollo literario ya que casi tres cuartas partes de todos los textos producidos aparecieron en la prensa escrita. La mayoría de los escritores trabajaron o publicaron en un periódico; cerca de 300 publicaciones vieron la luz en el siglo XIX (Oshagan 2004:168-169). Entre los armenios occidentales, el género literario predominante fue el realista, especialmente luego de 1880, con temas que tenían que ver con la explotación, alienación y problemas sociales aunque también se desarrolla una literatura provincial, alejada del esnobismo de Constantinopla (Panossian, 2006:139-140).

Pero para entender mejor la situación de los armenios en el Imperio Otomano, es necesario hablar de su lucha por los derechos civiles y reformas administrativas, lo que se conoce internacionalmente como la “Cuestión Armenia” en la década de 1870. La mayor parte de los armenios en el Imperio Otomano eran campesinos, con sólo una minoría viviendo en los centros urbanos. En el transcurso del siglo XIX, la cambiante situación económica y política llevó a que muchos armenios fueran desposeídos de la tierra y tuvieran que instalarse en villas de emergencia en las ciudades en condiciones marginales. La “Cuestión Armenia” tenía características propias, la mayor parte de los cristianos del Imperio Otomano vivían en los Balcanes y estaban en proceso de separación del imperio, los árabes del imperio no habían sido colonizados por las tribus turcas, pero los 2 a 3 millones de armenios del Imperio Otomano vivían en todas las provincias. Había más armenios en Constantinopla que en cualquiera de las ciudades del altiplano armenio, también los armenios representaban una parte importante de la población de Cilicia y tenían un rol activo en la vida comercial de Anatolia Oriental. Si bien la mayoría de los armenios vivían en las provincias orientales del imperio (Armenia Occidental), sus tierras históricas, sede de los antiguos reinos armenios, ya no eran la mayoría en ese territorio. A lo largo de los siglos, las tribus turcas y los kurdos se habían establecido en las tierras ancestrales de los armenios y cuando se los combinaba, superaban a los armenios, por lo que los armenios eran el primer grupo en muchos distritos, pero sólo en algunos representaban la mayoría absoluta en Armenia Occidental (otomana). La distribución geográfica de los armenios en el imperio afectaba sus pretensiones políticas. Mientras los griegos, serbios, rumanos, búlgaros, y montenegrinos habían obtenido o estaban en vías de obtener su independencia, los armenios se contentaban en sus peticiones al gobierno otomano, en obtener un sistema de fiscalización directa, justicia civil y representación local que pusiera fin a las depredaciones de los funcionarios corruptos, terratenientes y tribus. Excepto por la rebelión de los montañeses de Zeytoun en 1862 contra el Imperio Otomano, hasta la década de 1870 los armenios otomanos no estaban dispuestos a defenderse (Hovannisian, 2004:203-206).

¹⁶ Identidad nacional junto a la autonomía nacional y unidad nacional son para Smith los tres objetivos del nacionalismo como ideología (Smith, 2010:28). Para Smith, “*a sense of national identity however significant, is nevertheless a concomitant of the concept of the nation or national community: it sums up the members' perceptions of difference and distinctiveness vis-à-vis other national communities and their members*” (Smith, 2010:20).

¹⁷ Smith sostiene que ambos niveles de análisis, el individual y el colectivo deben mantenerse separados (Smith, 2010:21).

a procesos de cambio y disolución (Smith, 2010:20-22), lo que lleva en el caso armenio al cambio de los componentes de la identidad nacional a lo largo de los siglos, teniendo en cuenta las particularidades de la *ethnie* y nación armenia en cada momento histórico¹⁸. Nagorno-Karabagh fue el elemento catalizador que movilizó en 1988 a los armenios en Armenia y en la diáspora que entendieron que se presentaba una oportunidad histórica para su rescate como un primer paso hacia la recuperación de sus territorios históricos. Es como si después del genocidio y las pérdidas territoriales a comienzos del siglo XX, Karabagh fuera el elemento clave que le dio un nuevo significado a la identidad armenia. Nagorno-Karabagh fue y sigue siendo un claro indicativo de una marcha histórica de reunificación territorial y repatriación nacional que en el imaginario colectivo de la diáspora constituía la etapa posterior y lógica del reconocimiento del genocidio¹⁹. Nagorno-Karabagh y la independencia de Armenia en 1991 llevaron de hecho a modificar la idealización de la patria (*ideal homeland*), conceptualizada en la Causa Armenia o “*Hay Tad*” (Libaridian, 1999:82) al constatar la realidad de una lucha de liberación nacional en Nagorno-Karabagh y una Armenia independiente que necesitaban el apoyo de la diáspora. Se pasó de la temporalización de la Armenia Soviética como un museo y una patria temporaria hasta la reunificación con las tierras históricas de Armenia Occidental (Libaridian, 1999:124) a que fueran consideradas como el verdadero foco del pensamiento de la diáspora en referencia a la patria de los armenios. Se llegó al reconocimiento de una realidad sin abandonar el reclamo territorial que adquiere particular relevancia en virtud del centenario del genocidio.

Smith asigna una gran importancia al rol de una intelligentsia descontenta en cualquier agitación nacionalista. “*The mobilization of the nation by the intellectuals was based on ancestral affiliations, emotions and cultural background*” dándole al movimiento nacionalista legitimidad y definiendo a los miembros de una nación como una comunidad cultural (Smith, 1981:63-86 citado por Geukjian, 2012:137). Los intelectuales nacionalistas sostuvieron que la comunidad cultural armenia había sido el objeto de divisiones desde los años 1920 y que lo que se necesitaba era la preservación de la identidad armenia. La política de *glasnost* de Gorbachev de apertura a la crítica permitió a los intelectuales armenios liderar el movimiento de reunificación de la nación a partir de 1988 (Geukjian, 2012:137). Los líderes del Comité Karabagh crearon un sentido de interés común, incorporando símbolos de identidad compartida y de quejas. “*Commitment to ethno-national demands was possible because the people’s cultural identity and incentives for collective action was strong*” (Geukjian, 2012:161).

O como dice Smith:

...*When the new policies of perestroika and glasnost in the former Soviet Union brought into the open the national cleavages and ethnic aspirations in Eastern Europe and the Soviet republics. Starting even earlier in Poland, the tensions and conflicts, apparent from the mid 1990s in the Baltic states, the Ukraine, the Caucasus and Central Asia, helped to speed, even if they did not cause, the break up of the Soviet Union and its empire along ethno-national lines. One consequence of this new wave of ethnic nationalisms was to restore a measure of popular legitimacy to the aspirations of smaller peoples and subordinate nations, and more generally to nationalism, insofar as these popular movements appeared at this time to be*

¹⁸ “*This process of ethno-symbolic reconstruction involves the reselection, recombination and recodification of previously existing values, symbols, memories and the like, as well as the addition of new cultural elements by each generation*” (Smith, 2010:22).

¹⁹ Para los años 70, el reconocimiento del Genocidio se transformó en la clave para entender la Causa Armenia. Los partidos políticos de la diáspora vincularon el reconocimiento del Genocidio al ideal de la Gran Armenia. Si bien el concepto de Causa Armenia fue usado por otros partidos de la diáspora, organizaciones e individuos, los Dashnaks se convirtieron en el portaestandarte de la Causa Armenia. El reconocimiento del Genocidio por parte de Turquía sería la base para el reclamo territorial en Armenia Occidental. El apoyo político provendría de los países que habían reconocido el Genocidio y de la URSS, que aceptaría una Armenia unida, sujeta al control soviético, aunque no independiente (Libaridian, 1999:82;128). La independencia de Armenia y Nagorno-Karabagh en 1991 cambió ese escenario.

motivated by a genuine desire for collective freedom and democracy. Even if subsequent events in Eastern Europe, the former Soviet Union and, especially, the Balkans did not always bear out such hopes, and instead seemed to confirm an inextricable bond between an exclusive ethnic nationalism and neo-fascism, racism, and ethnic cleansing, the map of Europe had once more been largely recast along the lines of existing ethno-national cleavages, while East European politics had become increasingly bound up with the needs and interests of nationally defined states and their elites (Smith, 2010:130-131).

Conclusiones

Smith considera a Armenia el tipo ideal de nación, hablando de la Armenia del siglo V. d. C. y analiza como Armenia a la que clasifica como *ethnie* demótica se convierte en nación en sus territorios históricos independientemente de las teorías que uno sostenga para explicar el origen del pueblo armenio y su presencia en el altiplano armenio. En el caso de los armenios, la conversión temprana al cristianismo (Armenia fue el primer estado que adoptó el cristianismo oficialmente en el 301 d. C., aunque probablemente el hecho tuviera lugar en el 314 d. C.) y su imperio que perdió su independencia en 428 d. C. (Era heroica), la batalla de Avarayr en 451 d. C. (contra los persas), la resurrección del estado armenio con los Bagratids en 885-1045, el reino armenio de Cilicia (1198-1375), el comienzo de la diáspora, las masacres de Abdul Hamid (1894-1896) y el genocidio que comenzó en 1915 pueden funcionar como su *mythomoteur*, el mito constitutivo de la *polity*, que sostienen a lo largo de la historia a la *ethnie* y luego a la *nación* armenia. La existencia de un único alfabeto, creado a comienzos del siglo V d. C., y la Iglesia Apóstolica Armenia con sus ritos y tradiciones y su actividad misionera reforzó la alianza (*covenant*) de los armenios con Cristo para preservar el *avrenk* de los armenios y les ayuda a mantener su identidad a través de los siglos, cuando los armenios sufren invaciones y la ocupación de su territorio histórico y pierden un estado propio en el altiplano primero y luego en Cilicia.

Si bien siguiendo a Smith se puede considerar que los armenios constituían una nación ya en la antigüedad clásica, no está claro que sucede cuando los armenios pierden su último bastión independiente en Cilicia en 1375. La desaparición de éste, lleva al surgimiento de una diáspora importante que mantiene sus vínculos con los territorios históricos habitados por los armenios. Puede esa diáspora ser considerada como una nación, o al hablar de la nación armenia se debe incluir a los armenios en los territorios históricos y la diáspora o se debe esperar al establecimiento de un estado armenio en 1918. No hay respuestas fáciles al respecto.

La diáspora cumple un rol importante en el renacer cultural armenio a partir del siglo XVII. A partir del siglo XIX, será la intelligentsia de Constantinopla y Ereván la que lidere el renacimiento, que tiene por objetivo final la liberación de los armenios oprimidos por el Imperio Otomano en Armenia Occidental.

El genocidio es el *mythomoteur* clave del siglo XX, que domina el discurso de la diáspora. La intelligentsia vuelve a cumplir un rol clave en el movimiento Karabagh a partir de 1988 que culmina con la independencia de Armenia y Nagorno-Karabagh en 1991. Estos hechos modificaron la idealización de la patria armenia sostenida en el “*Hay Tad*” al reconocerse que la lucha por la liberación de Nagorno-Karabagh y Armenia misma necesitaban el apoyo de la diáspora. La diáspora, sin abandonar sus reclamaciones históricas en Armenia Occidental comenzó a ver a Armenia (la histórica Armenia Oriental) y a Nagorno-Karabagh como su verdadera patria. La pérdida de este último sería considerada por los armenios como un nuevo genocidio.

Bibliografía

- ANDERSON, B. (1991). *Imagined Communities, Reflections on the Origins and the Spread of Nationalism*, Second Edition, Verso, Londres
- ARMSTRONG, J. (1976). *Mobilized and Proletarian Diasporas* en *The American Political Science Review*, Vol 70, N 2, Junio
- ARMSTRONG, J. (1982). *Nations before Nationalism*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC
- BREULLY, J. (1993). *Nationalism and the State*, Second Edition, Manchester University Press, Manchester
- GEERTZ, C. (1963). *The Integrative Revolution*, en GEERTZ, C (ed), *Old Societies and New States*, Free Press, New York.
- GELLNER, E. (1964). *Thought and Change*, Weidenfeld and Nicolson, Londres
- GEUKJIAN, O. (2012). *Ethnicity, Nationalism and Conflict in the South Caucasus, Nagorno-Karabakh and the Legacy of the Soviet Nationalities Policy*, Ashgate, Farnham, Surrey
- GIDDENS, A. (1985). *The Nation State and Violence*, Polity, Cambridge, Cambridgeshire.
- GROSBY, S. (2002). *Biblical Ideas of Nationality*, Eisenbrauns, Warsaw, IN
- GROSBY, S. (1991). *Religion and Nationality in Antiquity* en *European Journal of Sociology* 32, 229-65
- HASTINGS, A. (1997). *The Construction of Nationhood, Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge University Press, Cambridge, Cambridgeshire
- HOBBSBAWM, E. and RANGER T. (eds) (1983). *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, Cambridgeshire
- HOVANNISIAN, R. (2004). *The Armenian Question in the Ottoman Empire 1876-1914* en
- HOVANISSIAN, R. *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- KEDOURI, E. (1960). *Nationalism*, Hutchinson, Londres
- LIBARIDIAN, G. (1999). *The Challenge of Statehood, Armenian Political Thinking since Independence*, Blue Crane Books, Watertown, MA
- MALESEVIC, S. (2007). "Divine Ethnies" and "Sacred Nations", *Anthony D. Smith and the neo-Durkheimian Theory of Nationalism* en *Nationalism and Ethnic Politics*, 10,4, 561-593
- MANN, M. (1993). *The Sources of Social Power*, volume II, Cambridge University Press, Cambridge, Cambridgeshire
- NALBANDIAN, L. (1963). *The Armenian Revolutionary Movement*, University of California Press, Berkeley
- OSHAGAN, V. (2004). *Modern Armenian Literature and Intellectual History from 1700 to 1915*, en HOVANNISIAN, Richard, *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- PANOSSIAN, R. (2006). *The Armenians, From Kings and Priests to Merchants and Commissars*, C. Hurst, Londres
- RUSSELL, J. (2004). *The Formation of the Armenian Nation*, en HOVANNISIAN, Richard, *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol I, The Dynastic Periods: From Antiquity to the Fourteenth Century*, St. Martin's Press, New York
- SHILS, E. (1957). *Primordial, personal, sacred and civil ties* en *British Journal of Sociology*, Volume 8, Nro 2, págs 113-145, junio
- SMITH, A. D. (2009a). *Ethno-Symbolism and Nationalism. A Cultural Approach*, Routledge, New York
- SMITH, A. D. (2004). *The Antiquity of Nations*, Polity, Cambridge, Cambridgeshire

- SMITH, A. D. (1999). *The Ethnic Origins of Nations*, Blackwell, Oxford
- SMITH, A. D. (2000). *The Nation in History, Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, University Press of New England, Hanover, NH
- SMITH, A. D. (2009b). *Miths and Memories of the Nation*, Oxford University Press, Oxford
- SMITH, A. D. (2010). *Nationalism*, Polity, Cambridge, Cambridgeshire
- SMITH, A. D. (1991). *National Identity*, Penguin, Londres
- SMITH, A. D. (1996). Memory and Modernity, Reflections on Ernest Gellner's Theory of Nationalism en *Nations and Nationalism*, Volume 2, issue 3, 371-388, noviembre
- SMITH, A. D. (1981). *The Ethnic Revival*, Cambridge University Press, Cambridge, Cambridgeshire

Instituições políticas domésticas e cooperação internacional na díade Chile-Uruguai (1973-2000)

Pedro Diniz Rocha*

Resumo

O objetivo deste artigo é o de analisar de forma comparativa os níveis de cooperação internacional na díade Chile-Uruguai em dois momentos distintos: entre 1973 e 1985, quando a díade era autocrática, e entre 1990 e 2000, quando a díade se tornou democrática. A partir do estudo de caso *before-and-after* se pretende testar a hipótese de que as Instituições Políticas Domésticas podem explicar os níveis de cooperação em uma díade. De modo a realizá-lo foram levantados os tratados assinados e ratificados por Chile e Uruguai entre 1973 e 2000, disponíveis no acervo online da *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Após, realizou-se pesquisa documental onde as áreas temáticas e o modelo de cooperação adotado foram destacados. Enfim, em ordem a julgar a intensidade da cooperação nos dois períodos destacados, foi comparado o número bruto de tratados firmados, as áreas temáticas onde se estabeleceram os acordos e o modelo de cooperação adotado.

Palavras-chave: Instituições Políticas Domésticas - Cooperação Internacional - Chile - Uruguai

Domestic political institutions and international cooperation in the dyad Chile-Uruguay (1973-2000)

Abstract

The main goal of this article is to analyze comparatively the levels of international cooperation in the dyad Chile-Uruguay in two distinctive moments: between 1973 and 1985, when the dyad was autocratic, and between 1990 and 2000, when the dyad became democratic. The before-and-after study case delineated is expected to test the hypothesis that Domestic Political Institutions can explain the levels of cooperation in a dyad. In order to conduct it, treaties signed and ratified by Chile and Uruguay between 1973 and 2000 and available at the *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* online archive were collected. After, a documental research was performed signaling the issue-areas and the model of cooperation (bilateral or multilateral) of the accords. Finally, in order to judge the intensity of cooperation in the two underlined periods, it was compared the raw numbers of treaties, its issue-areas and the model of cooperation adopted.

Key-words: Domestic Political Institutions - International Cooperation - Chile - Uruguay

* Mestrando em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas, Brasil). E-mail: pedro.diniz.rocha@gmail.com

Instituciones políticas domésticas y cooperación internacional en la diáda Chile-Uruguay (1973-2000)

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar de manera comparada los niveles de cooperación internacional en la diáda Chile-Uruguay en dos momentos distintos: entre 1973 y 1985, cuando los dos Estados eran autocráticos, y entre 1990 y 2000 cuando los Estados se transformaron en democracias. A partir de un estudio de caso *before-and-after* se espera testear la hipótesis de trabajo de que las Instituciones Políticas Domésticas pueden explicar el nivel de cooperación internacional entre dos Estados. En vistas a la realización de este trabajo, se realizó el relevamiento de los tratados firmados y ratificados por Chile y Uruguay entre 1973 y 2000, disponibles en el acervo online de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Después, se realizó una investigación documental señalando las áreas temáticas y el modelo de cooperación (bilateral o multilateral) de los acuerdos. Por fin, a fin de juzgar el nivel de cooperación en los dos períodos, se comparó el número bruto de tratados, sus áreas temáticas y el modelo de cooperación adoptado.

Palabras-Clave: Instituciones Políticas Domésticas - Cooperación Internacional - Chile - Uruguay

TRABAJO RECIBIDO: 08/08/2018 TRABAJO ACEPTADO: 10/10/2018

Introdução

O que é e quais são as possibilidades de cooperação internacional em um Sistema de Estados caracterizado pela anarquia é tema central dentro das Relações Internacionais (RI), no geral, e da Análise de Política Externa (APE), em particular. Em ordem a enfrentar dito problema partir-se-á de perspectiva que se afasta a grosso modo da tradicional escola realista das RI em dois pontos principais. Por um lado, ao considerar ser possível a cooperação internacional tanto em temas de alta política (*high politics*), como segurança e defesa, quanto em temas de baixa política (*low politics*), como comércio e meio ambiente, apesar das dificuldades intrínsecas a cada área temática; por outro lado, ao flexibilizar pressuposto do Estado como ator unitário e abrir a caixa preta da política doméstica, considerando a influência das instituições políticas e das preferências e interesses de atores domésticos no processo de formulação e no resultado da política externa (Milner, 1997:3; Putnam, 2010:151). Isto é, em termos de Putnam (2010:151), o Estado será tratado não como “o Estado, ele”, mas sim “o Estado, eles” e variável em nível doméstico (instituições políticas domésticas) será destacada para compreensão de resultado em nível internacional (cooperação internacional) (Leeds, 1999).

Dito isto, a pergunta de partida deste artigo pode ser estruturada da seguinte maneira: de que maneira características das Instituições Políticas Domésticas podem explicar os níveis de cooperação internacional em uma díade? A hipótese de trabalho adotada é a de que as características das Instituições Políticas Domésticas podem explicar o nível de cooperação internacional em uma díade na medida em que afetam de forma conjunta a expectativa dos atores de que não vai haver defecção e de que os acordos uma vez ratificados serão cumpridos. Díades democráticas tendem a cooperar mais e em um maior número de issue-areas se comparado a díades autocráticas, na medida em que a presença de instituições e procedimentos domésticos nos quais a população possa expressar livremente suas preferências e a existência de constrangimentos estruturais institucionalizados ao exercício de poder do executivo leva a expectativa de que seus compromissos são críveis e de que não vai haver defecção uma vez ratificados os acordos.

O estudo da cooperação internacional na díade Chile-Uruguai entre 1973 e 2000 é mister para o teste da hipótese de trabalho na medida em que na década de 1970 ambos os Estados se tornam autocracias; na década de 1980, ambos os países passam por processo de democratização; e, em consequência, na década de 1990 a díade é caracterizada por um contexto onde ambas as partes são democracias.

De modo a testar a hipótese de trabalho a análise se dará então de forma comparada em termos longitudinais - o caso transformar-se-á em um estudo de caso *before-and-after*. O marco para a divisão dos subcasos (o evento fulcral ou pivotal) será a democratização dos dois países na década de 1980. A hipótese será considerada fortalecida caso for possível demonstrar que entre os anos de 1973 e 1985 (quando a díade era autocrática) os dois países cooperavam de forma menos intensa se comparado a década de 1990 (quando a díade se tornou democrática).

O texto será dividido em três partes principais: na primeira seção serão sublinhados os argumentos teóricos que sustentam a hipótese de trabalho levantada; na segunda seção será delineado o desenho de pesquisa do artigo; enfim, na terceira seção será realizada análise comparada *before-and-after* da cooperação internacional na díade Chile-Uruguai entre os anos de 1973 e 1985 e a década de 1990. Ao final do artigo serão apresentadas considerações finais constando os resultados obtidos na análise e as implicações do estudo de caso para pesquisas futuras.

1 - Instituições Políticas Domésticas e Cooperação Internacional

Como ponto de partida para o argumento teórico a ser delineado, a cooperação internacional será compreendida em termos de Keohane (1984:51) como todo “ajuste em cursos de ação tendo em vista as preferências atuais ou antecipadas de outros a partir de processo de coordenação política” (Keohane, 1984:51)¹. Segue-se a definição que a coordenação política se faz importante na medida em que é por ela que as consequências negativas da ação unilateral aos interesses e as preferências da segunda parte podem ser reduzidas ou eliminadas (Milner, 1997:5). Além disso, sua presença na definição é fundamental para evidenciar o caráter negociado e político da cooperação internacional, o distanciando do conceito de harmonia de interesses onde naturalmente a ação de uma das partes maximiza os ganhos da outra sem necessidade de coordenação política (Keohane, 1984:51).

A partir da definição de Keohane (1984:51), Milner (1997:5) aponta dois elementos fundamentais. Em primeiro lugar, a escolha por cooperar ou não cooperar é pautada por determinados objetivos, interesses e preferências dos atores políticos domésticos relevantes ao processo de tomada de decisão em política externa. Em segundo lugar, ao decidir pela cooperação os atores políticos esperam receber ganhos ou benesses. O que implica em alguns casos a percepção de que a cooperação internacional não seja o curso de ação que maximiza seus interesses ou preferências, isto é, que os custos do desacordo são menores que os benefícios da coordenação política (Leeds, 1999:981).

Dessa maneira, pode-se dizer que a decisão por cooperar é tomada a partir da apreensão dos atores acerca dos custos e/ou benefícios de um acordo. A partir de Leeds (1999:980) os custos do acordo em parte se condicionam pela expectativa de que seus termos serão cumpridos uma vez tendo sido instituídos e, portanto, são parte importante para a compreensão da cooperação internacional. Isto significa dizer que “os atores não formarão arranjos que esperam ser quebrados, já que isso será sempre mais custoso que o *status quo*” (Leeds, 1999:984)². Tem-se como pressuposto, então, que a possibilidade de cooperação internacional em um sistema de Estados marcado pela anarquia depende em parte da capacidade dos lados de assegurarem o cumprimento dos acordos uma vez instituídos (ou seja, sua credibilidade) e de absorverem os custos de potencial defecção de seus pares (ou seja, sua flexibilidade) (Leeds, 1999: 980).

O argumento delineado é o de que características intrínsecas às instituições políticas domésticas influenciam tanto a credibilidade quanto a flexibilidade dos Estados e, dessa maneira, afetam a possibilidade de cooperação internacional em uma díade (Leeds, 1999). Em primeiro lugar, Estados nos quais as instituições políticas domésticas garantem à população liberdade para expressar suas idéias e preferências sobre lideranças e políticas públicas tendem a apresentar maior credibilidade e menor nível de flexibilidade. Isto porque, nesse contexto, resultados em nível internacional tem consequências distributivas e eleitorais domesticamente (Milner, 1997:16). Durante as negociações grupos políticos domésticos desenvolvem preferências e interesses sobre o tema em pauta e uma vez tendo sido instituídos os termos do acordo, ajustam seu comportamento de modo a maximizar os benefícios da política adotada pelo governo (Gaubatz, 1996:123; Leeds, 1999:987). Dessa maneira, os líderes (agentes) representantes da população e de determinados grupos políticos domésticos (principais) e pouco dispostos a arcar com os custos eleitorais de quebrar compromissos tendem a se comprometer de forma mais firme aos ditames dos acordos (Fearon, 1994:581; Leeds, 1999:987).

¹ “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination” (Keohane, 1984:51), tradução livre.

² “Actors will not form an agreement that they expect will be broken; doing so would always be more costly than the *status quo*” (Leeds, 1999:984), tradução livre

Em segundo lugar, Estados nos quais as instituições políticas domésticas apresentam constrangimentos estruturais ao exercício do poder executivo, seja pela presença de *check and balances* bem delineados ou mecanismos padronizados de tomada de decisão em política externa, tendem também a apresentar maior credibilidade e menor nível de flexibilidade (Leeds, 1999:988). A divisão de poderes e a necessidade de ratificação de tratados pelo legislativo, por exemplo, influenciam a habilidade do gabinete de firmar compromissos em nível internacional, dificultam sua capacidade de reverter acordos uma vez instituídos e facilitam o monitoramento da adesão aos seus termos por parte da segunda parte (Cowhey, 1993:300).

Por detrás do disposto acerca das características das instituições políticas domésticas, subjaz definição procedimental de democracia proposta pelo projeto *Polity IV*. Como apresentado em seu *User's Manual*, democracias podem ser identificadas a partir de três elementos essenciais e interdependentes:

em primeiro lugar a presença de instituições e procedimentos pelos quais os cidadãos podem expressar de maneira efetiva as suas preferências sobre as lideranças políticas e diferentes políticas públicas. Em segundo lugar pela existência de constrangimentos institucionalizados ao exercício do poder pelo executivo. Em terceiro lugar, pela garantia de liberdades civis e políticas a todos os cidadãos em seu dia-a-dia (Marshall, Gurr e Jagers, 2017:14)³.

Dessa maneira, argumenta-se que democracias e autocracias, na medida em que variam as características de suas instituições políticas domésticas, apresentam comparativamente diferentes níveis de credibilidade e flexibilidade, que por sua vez influenciam a capacidade dos Estados de cooperar em nível internacional (Leeds, 1999).

Por um lado, democracias tendem a apreciar maior nível de credibilidade, na medida em que contam com a presença de instituições políticas domésticas mais estáveis, que estruturalmente constroem os poderes do gabinete e que submetem os líderes a prestar contas à sociedade civil (Fearon, 1994:578; Leeds, 1999:981). No entanto, as mesmas características que tornam Estados democráticos mais críveis os transformam em menos flexíveis, sendo mais laborioso o processo de ajuste uma vez os acordos instituídos e, portanto, maiores os custos de estabelecer compromissos em primeiro lugar (Gaubatz, 1996:121; Leeds, 1999:989). Por outro lado, autocracias tendem a ser menos críveis, visto que não há grandes constrangimentos institucionais ao exercício de poder por parte do gabinete, seja pela ausência de *checks and balances* ou da necessidade, em parte, de prestar contas à sociedade civil. Apesar disso, são mais flexíveis, sendo os líderes mais fácil e rapidamente capazes de ajustar ou modificar políticas já instituídas. Em consequência, menores os custos do *compliance* se comparado àqueles enfrentados pelas democracias (Leeds, 1999:988).

A partir do quadro teórico-conceitual delineado e de Leeds (1999:991), conclui-se então que (i) “díades democráticas tendem a se engajar comparativamente em maiores níveis de cooperação”⁴. Isso porque, apesar das partes serem pouco flexíveis, ambas são críveis, o que diminui os riscos da defecção da outra parte e, portanto, os custos da cooperação internacional. Além disso, que (ii) “díades autocráticas tendem a se engajar em níveis maiores de cooperação se comparadas a díades compostas por uma democracia e uma autocracia”⁵, e menores se comparadas

³ “One is the presence of institutions and procedures through which citizens can express effective preferences about alternative policies and leaders. Second is the existence of institutionalized constraints on the exercise of power by the executive. Third is the guarantee of civil liberties to all citizens in their daily lives and in acts of political participation” (Marshall, Gurr e Jagers, 2017:14), tradução livre.

⁴ “Jointly democratic dyads will engage in comparatively high levels of cooperation” (Leeds, 1999:991), tradução livre.

⁵ “Jointly autocratic dyads will engage in higher levels of cooperation than dyads composed of one democracy and one autocracy” (Leeds, 1999:991), tradução livre.

a díades democráticas. Isso em razão de que, apesar das partes serem pouco críveis, ambas são bastante flexíveis, o que reduz, em partes, os custos da cooperação internacional. Por fim, que (iii) “díades compostas por uma democracia e uma autocracia enfrentam os maiores impedimentos a cooperação e, portanto, tendem a apresentar menor nível de cooperação do que aquelas compostas por Estados com semelhantes instituições políticas domésticas”⁶. Isso pois, embora democracias sejam bastante críveis e autocracias em grande parte flexíveis, os custos do acordo em especial para o Estado democrático tendem a ser grandes, já que nada garante o cumprimento dos termos por parte da autocracia e, por seu turno, suas instituições políticas domésticas não lhe conferem flexibilidade.

2 - Desenho de Pesquisa

De modo a testar a hipótese de trabalho delineada será realizado um estudo de caso. Como apontam George e Bennett (2004:18), os casos escolhidos devem sempre corresponder ao objeto ou fenômeno que se pretende analisar e a pergunta “esse evento é um caso de...?” é central para a sua seleção. Aqui, pretende-se apreender se as instituições políticas domésticas importam para compreender diferentes níveis de cooperação internacional em uma díade. Dessa maneira, o caso a ser escolhido deve, impreterivelmente, enfrentar esse problema. Tem-se então, que o estudo da cooperação internacional na díade Chile-Uruguaí entre 1973 e 2000 é mister para o teste da hipótese de trabalho na medida em que na década de 1970 ambos os Estados se tornam autocracias; na década de 1980, ambos os países passam por processo de democratização; e, em consequência, na década de 1990 a díade é caracterizada por um contexto onde ambas as partes são democracias.

O estudo de caso escolhido será construído como um caso *before-and-after*. De acordo com McDonald (2010:51)⁷ “um estudo de caso *before-and-after* é composto por fenômeno ou experiência envolvendo indivíduos, grupos, instituições, com resultados antes e depois de um evento de interesse” e, portanto, a pesquisa deve identificar um evento fulcral ou pivotal e assimilar e comparar os aspectos do caso anteriores e posteriores a tal. A análise *before-and-after* possibilita, então, utilizar o método comparativo⁸ dentro de um único estudo de caso ao dividi-lo em dois subcasos relativamente independentes. Em relação a cooperação internacional na díade Chile-Uruguaí (1973-2000), o marco para a divisão dos subcasos será a democratização dos dois países na década de 1980. A hipótese será considerada fortalecida caso for possível demonstrar que entre os anos de 1973 e 1985 (quando a díade era autocrática) os dois países cooperavam de forma menos intensa se comparado a década de 1990 (quando a díade se tornou democrática).

Em relação à operacionalização das variáveis, por um lado tem-se como variável independente às instituições políticas domésticas. Os Estados serão classificados ao longo do período como democracias ou autocracias de acordo com definição procedimental proposta pelo projeto *Polity IV*. O projeto se utiliza de três elementos principais para identificar democracias ou autocracias: i) a existência de instituições e procedimentos pelos quais os indivíduos possam expressar suas preferências (exemplo: eleições livres e regulares); ii) a existência de constrangimentos estruturais ao exercício do poder executivo (exemplo: divisão de poderes); iii) a

⁶ “*Dyads composed of one democracy and one autocracy will find the impediments to cooperation strongest; they will engage in lower levels of cooperation than states with similar internal structures*” (Leeds, 1999:991), tradução livre.

⁷ “*A before-and-after case study describes a single example of a phenomenon or experience involving individual, group, institutional, or social responses before and after an event of interest*” (McDonald, 2010:51), tradução livre.

⁸ Ver Przeworski e Teune (1970) e Sartori (1994).

existência de garantias constitucionais e reais (práticas) as liberdades civis e políticas (Marshall, Gurr e Jagers, 2017:14).

Por outro lado, tem-se como variável dependente a cooperação internacional. De modo a medir a intensidade de cooperação na díade ao longo do tempo serão levantados os tratados bilaterais e multilaterais assinados e ratificados por Chile e Uruguai entre 1973 e 2000, disponíveis no acervo *online* da *Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile*⁹. Após, realizar-se-á pesquisa documental onde serão categorizadas as áreas temáticas e o modelo de cooperação dos tratados (bilateral ou multilateral). Enfim, em ordem a julgar a intensidade de cooperação nos dois períodos destacados (1973-85; 1990-2000), será comparado o número de tratados firmados, as áreas temáticas onde se estabeleceram os acordos e o modelo de cooperação adotado, bilateral ou multilateral.

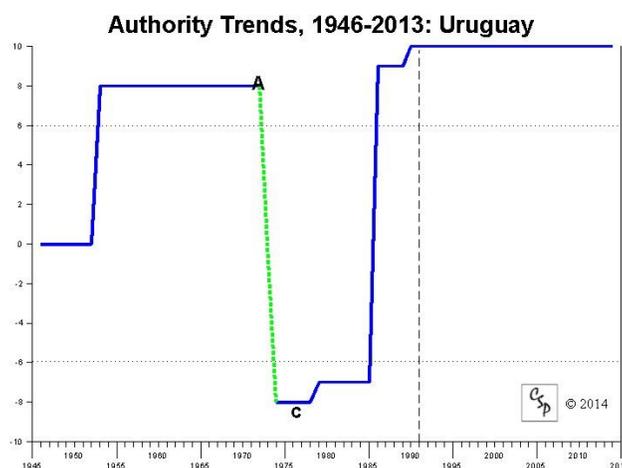
3 - Análise

3.1. Variável Independente: Instituições Políticas Domésticas

3.1.1. Uruguai

Desde o fim da ditadura de Gabriel Terra em 1938 até o ano de 1973 repetia-se não haver paralelo sul-americano ao quadro político-social de Uruguai. Como destaca Amigues (2007:90) se predominou no país uma espécie de utopia democrática, uma ilusão de estar a salvo das intempéries políticas vividas por seus vizinhos. Respeito ao estado de direito, divisão de poderes e garantias constitucionais à ampla gama de liberdades civis e políticas configuram o país como democracia em termos do *Polity IV* no período assinalado (ver gráfico 1). O autogolpe de Juan María Bordaberry em junho de 1973, entretanto, rompe com 30 anos de predomínio de instituições políticas democráticas, abrindo parênteses de repressão e censura que se fecha somente em 1985 (Amigues, 2007:98).

GRÁFICO 1 – Transição de regimes no Uruguai, 1946-2013 (*Polity IV Project, Center for Systemic Peace*)



Fonte: Center for Systemic Peace (2014a, s/p)

Legenda: Índice *Polity IV*: Democracia plena (10), Democracia (6 a 9), Anocracia aberta (1 a 5), Anocracia fechada (-5 a 0), Autocracia (-10 a -6); Linha verde: transição política; A: auto-golpe; C: golpe de Estado

⁹ Ver *Búsqueda de Tratados, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*: https://www.leychile.cl/Consulta/buscador_tratados

Busquets e Delbono (2016:76-77) destacam que o autogolpe de Bordaberry marca o clímax de um processo maior de deterioro das estruturas político-institucionais uruguaias iniciado ainda no termo presidencial de Jorge Pacheco Areco em 1967 e que se subdivide em três fases. A coexistência entre 1967 e 1971 de mecanismos e instituições democráticas e de disposições de exceção ratificadas pelo legislativo, como as *Medidas Prontas de Seguridad* de 1967. A intensificação de medidas de exceção entre 1971 e 1972, a partir da aprovação do *Estado de Guerra Interno* e da *Ley de Seguridad del Estado*. Enfim, após sublevação de parte das forças armadas em fevereiro de 1973, tem-se a institucionalização do *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA) como conselho assessor ao Executivo e, em junho, quando da negativa pelo Senado de cassar o mandato do senador Enrique Erro a pedido da Justiça Militar, se resolve pela dissolução do parlamento, suspensão das atividades políticas e dissolução de partidos e organizações vinculadas a esquerda.

Dessa maneira, a partir de 1973, com a criação do COSENA e a dissolução do parlamento desaparecem grande parte dos constrangimentos institucionalizados ao exercício do poder por parte do executivo e também a divisão dos poderes (Busquets e Delbono, 2016:78). Quadro que se intensifica a partir de 1976 quando da suspensão das eleições gerais programadas para o ano pelo ato institucional número 1 e consumação da ruptura militar pelo ato institucional número 2, responsável por criar novo *Ministerio de Justicia* e *Consejo de la Nación* (Busquets e Delbono, 2016:82). Na nova ordem o *Consejo de la Nación* (formado pelo *Consejo del Estado* e pela *Junta de Oficiales Generales*) seria o órgão responsável por designar os membros e controlar grande parte das estruturas institucionais uruguaias. Por exemplo, decidiria pelo presidente da República, os membros da *Suprema Corte de Justicia*, do *Tribunal Contencioso Administrativo* e da *Corte Electoral* (Caetano e Rilla, 1987:63).

Em relação as instituições e procedimentos pelos quais os indivíduos podem expressar suas preferências e a existência de garantias constitucionais as liberdades civis e políticas, tem-se também deterioro da situação no Uruguai desde 1973. A repressão instaurada caracterizou-se em especial pela suspensão das eleições, censura à imprensa, perseguições políticas, detenções sem julgo e emprego da tortura, restrição aos direitos de reunião e organização política, etc. (Caetano e Rilla, 1987:24), o que evidencia as restrições a plena participação política e as liberdades individuais. Destaca Busquest e Delbono (2016:78) que em um primeiro momento foi dissolvida a *Convención Nacional de Trabajadores*, foi suspenso o movimento sindical, interviu-se em universidades (como a *Universidad de la República*) e partidos e organizações de esquerda (como o *Partido Comunista*, o *Partido Socialista* a *Unión Popular*, o *Movimiento 26 de Marzo*, dentre outros) foram submetidos a ilegalidade. Além disso, a partir de 1973 e em especial entre os anos 1975 e 1978, há o aumento paulatino da repressão, com a reclusão de presos políticos, a censura a veículos de imprensa (foram fechados, por exemplos, os jornais *Marcha* e *Ahora*), a proibição da exibição de filmes e músicas, a adoção da tortura como instrumento de Estado e a coordenação das ações repressivas com as demais ditaduras sul-americanas (Busquest e Delbono, 2016:83; Caetano e Rilla, 1987:27-28).

No ano de 1977, em vista a consolidação das instituições políticas e da nova ordem militar construída desde Bordaberry, as forças armadas anunciam no *Cónclave de Santa Tereza* medidas para delinear os caminhos de uma abertura política prudente (*prudente apertura*). Esta passava pela aprovação via plebiscito de uma nova constituição que daria maior legitimidade as mudanças estabelecidas pelos Atos Institucionais (González, 1983:64). A esse respeito, sublinham Caetano e Rilla (1987:68), Corbo (2007: 31) e Busquets e Delbono (2016:84), a tentativa do governo de legitimar o regime através das urnas, julgando suporte massivo e consensual da sociedade civil. No entanto, como destaca González (1983:64) em novembro de 1980 o “não” venceu como 57% dos

votos a despeito das restrições a campanha de oposição, dando início a processo de abertura política de maneira inesperada pelos militares.

Corbo (2007:27), subdivide o processo de abertura política e redemocratização uruguaia em duas etapas: i) ditadura de transição (1980-84); ii) transição democrática (1985-89). O que se evidencia pelos saltos no índice *Polity IV* respectivamente nos anos 1985 e 1990 (ver gráfico 1). A primeira etapa é aberta em 1980 pela vitória do “não” no plebiscito constitucional, na medida em que o projeto de poder das forças armadas perdeu força e se abriu a possibilidade de abertura política negociada (Corbo, 2007:31). Para tanto, em 1982 foram liberadas as atividades de agremiações político partidárias - apesar de partidos como o *Partido Comunista* e o *Partido Demócrata Cristiano* terem permanecido na ilegalidade por suas “vinculações ideológicas de tipo internacional” (Rial, 1990:15) - que seriam responsáveis por liderar as negociações com a junta militar, destaque para os tradicionais partidos *Blanco* e *Colorado* e para a *Unión Cívica*. Como resultado das negociações *Del Parque Hotel* (maio-junho de 1983) e *del Club Naval* (julho-agosto de 1984) acordou-se a realização de eleições em novembro de 1984 de modo a eleger governo civil, embora não se tenha previsto apreciação de questões relacionadas aos direitos humanos, à liberação de presos políticos e tenha-se proscrito a participação de cerca de 5.000 pessoas ao pleito eleitoral (Corbo, 2007:34-36).

Julio Sanguinetti torna-se então em novembro de 1984 o primeiro presidente civil democraticamente eleito desde o autogolpe de 1973, assumindo o país em março do ano seguinte com a árdua missão de consolidar as instituições democráticas. Entre os desafios ao seu governo, destacam-se

a anistia aos presos políticos, restituição e reparação aos funcionários públicos destituídos, repatriação de emigrados, denúncias e pedido de investigação sobre as violações aos direitos humanos durante a ditadura militar, restabelecimento das liberdades e das instituições e normas do Estado de direito e gestão da política externa (Corbo, 2007:39)¹⁰.

Como destaca Corbo (2007:39), entre o temor daqueles que se foram e a impaciência daqueles que chegaram o Uruguai de Sanguinetti paulatinamente caminhou em direção a consolidação democrática. Se por um lado fora aprovada, não sem protestos, a *Ley de Caducidad* que garantia anistia aos militares, por outro, foram restituídas as liberdades civis e políticas e retirados da ilegalidade agremiações como o *Partido Comunista* e o *Partido Demócrata Cristiano*, facilitou-se o retorno de exilados e foi aprovada a lei de anistia aos presos políticos (Rilla, 2008:65). Dessa maneira, quando da eleição de Luis Alberto Lacalle em 1989, pareciam estar restauradas as instituições democráticas e estar encerrado de forma definitiva o capítulo militar na história do Uruguai (ver gráfico 1) (Corbo, 2007:40).

3.1.2. Chile

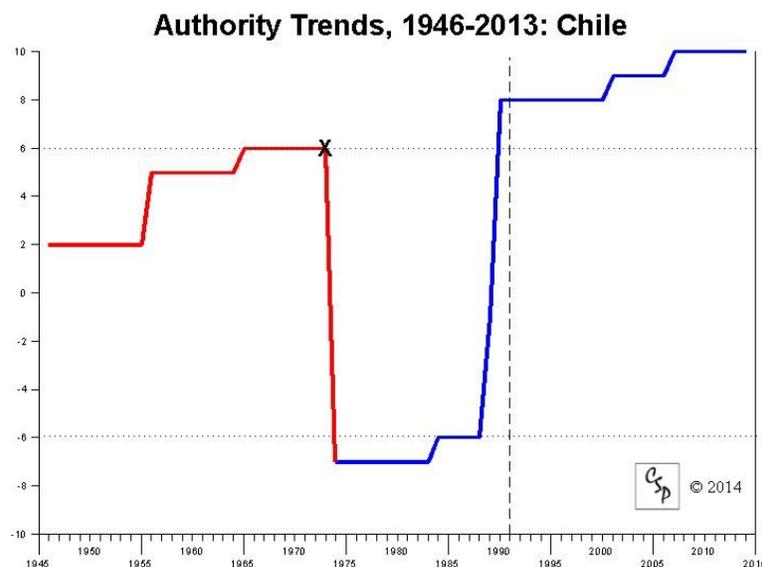
Como pode ser observado no gráfico 2, o Estado chileno até o ano de 1973 caminhou no limiar da democracia. Aponta Vergara (1983:66-67) para o fato de que suas instituições de caráter representativo permitiam a sociedade civil articular seus interesses por meio do jogo político. A liberdade de se associar a agremiações políticas e de concorrer às eleições livres, abertas e regulares garantiam o acesso ao poder político as distintas classes e grupos e a existência de *checks and*

¹⁰ “...*amnistía para los presos políticos y sociales, restitución y reparación funcional de empleados públicos destituídos, repatriación de emigrados, denuncias y reclamos de investigación sobre violaciones a los DDHH cometidos durante la dictadura, restablecimiento de un clima general de libertades, restablecimiento de instituciones y normas a un Estado de Derecho pleno, gestión de la deuda externa*” (Corbo, 2007: 39), tradução livre.

balances entre os distintos órgãos do governo permitia o controle das ações do executivo. O golpe de Estado em 1973, no entanto, transforma qualitativamente a estrutura institucional chilena. Indica Weeks (2001:69) o fato de Pinochet declarar abertamente a necessidade de criar nova ordem institucional no Chile, onde o poder executivo não encontra contrapesos e o regime representativo cai por terra, tendo sido desarticulados partidos e organizações e suprimidos os direitos e liberdades civis da população (Vergara, 1983:67-68).

Do ano de 1973 até o fim da década de 1990, assim como no caso uruguaio, desaparecem no Chile grande parte dos constrangimentos institucionalizados ao exercício do poder por parte do executivo e também a divisão dos poderes. A Junta Militar que assume o poder em 11 de setembro passa a acumular em si o exercício do executivo, legislativo e judiciário e o poder é progressivamente personalizado na figura de Pinochet (Vergara, 1983:90). Como destaca Vergara (1983:90) somente nos primeiros seis meses de regime a junta militar ditou por volta de 350 decretos leis que, junto com as atas constitucionais de 1976 e 1977, paulatinamente deixaram de lado a constituição instituída desde 1925. De qualquer maneira, sua derrogação completa terá lugar somente no plebiscito de 1980, quando da institucionalização *ipso facto* do regime militar (Weeks, 2001: 69).

GRÁFICO 1 -Transição de Regimes Chile, 1946-2013 (*Polity IV Project, Center for Systemic Peace*)



Fonte: Center for Systemic Peace (2014b, s/p)

Legenda: Índice Polity IV: Democracia plena (10), Democracia (6 a 9), Anocracia aberta (1 a 5), Anocracia fechada (-5 a 0), Autocracia (-10 a -6); Linha vermelha: período faccioso; X: Recuo Autocrático

Em relação às instituições e procedimentos pelos quais os indivíduos podem expressar suas preferências e a existência de garantias às liberdades civis e políticas, o périplo uruguaio é também acompanhado pelo Chile a partir de 1973. O regime militar declarou já em novembro desse ano a caducidade dos registros eleitorais e declarou ilegais as agremiações e partidos de esquerda e diversos movimentos políticos, postura posteriormente legitimada em ata constitucional de 1977 (Vergara, 1983:91). Além disso, as organizações sindicais perderam a autonomia e a liberdade, seus líderes foram substituídos, a *Central Única de Trabajadores* foi banida e o direito a greve

suspendido até 1979 quando da entrada em vigor do *Plan Laboral del Gobierno* (Vergara, 1983: 92); os meios de comunicação de massa e o sistema educativo passaram a ser controlados de maneira direta ou indireta pelo regime, que “suprimiu o direito de expor e divulgar sem censura idéias e opiniões consideradas pelo governo como ‘de origem estrangeira’, ‘dissociadoras’ ou que atentassem contra a Segurança Nacional” (Vergara, 1983:98)¹¹; e a perseguição a oposição tornou-se política de governo, o que levou lideranças políticas e intelectuais a serem taxadas de dissidentes e inimigos, sofrendo represália facultada aos militares pelo regime de exceção em vigor (Chaparro e Cumplido, 1983:27-28; Vergara, 1983:93).

Em paralelo ao caso uruguaio, em julho de 1977 Pinochet anuncia no Chile projeto político de longo prazo para institucionalização e legitimação da nova ordem construída a partir do golpe de 1973 (Arcaya, 1999:86-87). Buscou-se elaborar projeto de constituição a ser submetido a plebiscito em 1980 que consolidaria ordem e instituições autoritárias, de modo a legitimar a ação sem freios ou contrapesos do regime diante a sociedade civil (Arcaya, 1999:87; Garretón, 1983:10-11). Ao fim e ao cabo, à época o projeto de transição autoritária (e não a constituição em si, prevista a ser submetida a novo pleito popular oito anos depois) sai vencedor do plebiscito e “entrega a Pinochet mandato presidencial de oito anos com grandes poderes pessoais e a Junta Militar o controle do legislativo (Garretón, 1983:7¹²; Santos, 2015:4), mesmo que ao longo da década de 1980 o movimento democrático passa paulatinamente a ganhar força se utilizando da ordem política vigente em vistas a transformá-la desde seu interior (ver no gráfico 2 pequeno salto no índice do *Polity IV* entre 1983 e 1988) (Arcaya, 1999:89-93).

Cume desse processo é a derrota do projeto político militar em novo plebiscito realizado em 5 de outubro de 1988 (Arcaya, 1999:93), ao qual Garretón (1991:107) atribui o começo de processo de transição democrática que mesmo dentro dos prazos propostos pelo regime em 1980, se desenvolve com mudanças significativas àquele pretendido por Pinochet. O setor duro da junta militar se tornou isolado e teve início às negociações para uma transição política consensuada (Arcaya, 1999:94). Das negociações entre o governo e a *Concertación de los Partidos por la Democracia* chega-se a consenso sobre reformas constitucionais¹³ a serem postas em prática e que quando aprovadas em 30 de julho de 1989 e em conjunto com a eleição de Patricio Alwyn em 14 de dezembro colocariam fim ao regime militar chileno (ver gráfico 2) (Santos, 2015:24).

3.2. Variável dependente: Cooperação Internacional

De modo a analisar de forma comparativa a cooperação internacional na díade Chile-Uruguaio entre os períodos de 1973-85 e 1990-2000 foram levantados e categorizados todos aqueles tratados assinados e ratificados pelos dois países no período e disponíveis no acervo *online* da *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Em termos brutos foram recolhidos para análise 47 tratados, sendo 28 bilaterais e 19 multilaterais, girando em torno de diferentes áreas temáticas,

¹¹ “...se suprimió el derecho a exponer y divulgar sin censura previa ideas u opiniones consideradas por el gobierno como ‘de origen foráneo’, ‘disociadoras’ o ‘atentatorias contra la Seguridad Nacional’” (Vergara, 1983:98), tradução livre.

¹² “...entregaba al general Pinochet un mandato presidencial de ocho años con grandes poderes personales y encargaba a la junta de gobierno la tarea legislativa” (Garretón, 1983:7), tradução livre..

¹³ A respeito, Santos (2015:24) destaca as principais reformas acordadas: “...o primeiro mandato presidencial seria de quatro anos; Reconhecimento dos recursos de amparo e proteção em estados de exceção Fim da pena do exílio; Diminuição das funções do Consejo de Seguridad Nacional, além de incorporar mais um civil, o Controlador Geral da República; Derrogação do artigo 8º; Aumento do número de senadores eleitos (de 26 para 38); A elevação à categoria de lei orgânica constitucional as normas básicas que regulam a carreira profissional dos oficiais das Forças Armadas e Carabineros”

como ciência e tecnologia, energia, comércio e finanças, turismo, transporte, justiça e direito internacional, combate às drogas, esporte, dentre outras.

Em termos do número bruto de tratados, se percebe a partir do quadro 1 que mais acordos foram firmados no primeiro período (quando a díade era autocrática) do que no segundo período (quando a díade se tornou democrática), respectivamente 26 e 19 tratados. De forma mais aprofundada, pode-se adicionar a análise também o índice de tratados/ano para os dois períodos, na devida ordem $2.2 \cong$ e 1.9 (ver quadro 1). Nota-se então, que não só no primeiro período foi maior o número de acordos, como também o índice tratados/ano permaneceu relativamente constante para os dois intervalos de tempo. Resultado que em grande medida se contrapõe ao esperado inicialmente ao levar-se em conta a hipótese de trabalho. De forma a corroborá-la a expectativa era a de que o número bruto de acordos e o índice tratados/ano no segundo período fosse consideravelmente maior que no primeiro.

QUADRO 1 – Quadro comparativo entre os tratados firmados por Chile e Uruguai entre os períodos de 1973-85, 1986-89 e 1990-2000

Período	1973 a 1985 (díade autocrática)	1990-2000 (díade democrática)	1986 a 1989 (díade mista)
Número de tratados	26 tratados	19 tratados	2 tratados
Tratados/ano	2.2 \cong	1.9	0.5
Issue-áreas	Justiça e Direito Internacional (5); Transporte (4); Agropecuária (2); Comércio e Finanças (2); Energia (2); Meios de Comunicação (2); Turismo (2) Administração Pública (1) Ciência e Tecnologia (1) Combate às drogas (1) Facilitação Diplomática (1) Seguridade Social (1) Setor Florestal (1) Sismologia (1) Total: 14	Comércio e Finanças (4) Ciência e Tecnologia (3) Turismo (2) Combate às drogas (1) Compromisso democrático (1) Esporte (1) Integração Física (1) Facilitação Diplomática (1) Fitossanidade (1) Seguridade Social (1) Transporte (1) Total: 11	Aviação Civil (1) Comércio e Finanças (1) Total: 2
Modalidade	Bilateral (20) Multilateral (6)	Bilateral (8) Multilateral (11)	Bilateral (0) Multilateral (2)

Fonte: Elaboração própria

Em relação às issue-áreas, da mesma forma em que o número bruto de tratados e apesar dos números serem bastante próximos, verifica-se que mais áreas temáticas são abarcadas no primeiro período (quando a díade era autocrática) do que no segundo período (quando a díade se tornou democrática), respectivamente 14 e 11 (ver quadro 1). Entre 1973 e 1985 predominam-se acordos em torno de Justiça e Direito Internacional (5), Transporte (4) e Agropecuária, Comércio e Finanças, Energia, Meios de Comunicação e Turismo (2) (ver quadro 1). Já entre 1990 e 2000, é predominante tratados ao redor de Comércio e Finanças (4), Ciência e Tecnologia (3) e Turismo (2) (ver quadro 1). Destaca-se, ainda, a sobreposição relativa de temas entre os dois períodos, tendo 7 destes – transporte, comércio e finanças, turismo, ciência e tecnologia, combate às drogas, facilitação diplomática e seguridade social – estado presente em ambos os momentos (ver quadro 1). Dessa forma, uma vez mais os dados não corroboram a hipótese de trabalho inicialmente delineada. Esperava-se que no ínterim no qual a díade fosse democrática os dois países tivessem cooperado em um número de issue-áreas significativamente maior do que naquele no qual a díade fosse autocrática. No entanto, mesmo tendo o número de áreas temáticas se mantido relativamente constante, o resultado encontrado não foi esse.

Quanto à modalidade da cooperação, observa-se que de forma significativa mais tratados bilaterais do que multilaterais foram firmados no primeiro momento (quando a díade era autocrática) se comparado ao segundo momento (quando a díade se tornou democrática), na devida ordem 20 bilaterais versus 6 multilaterais e 8 bilaterais versus 11 multilaterais (ver quadro 1). A modalidade de cooperação, entretanto, no que concerne à díade em estudo, pode não ser significativa para testar o argumento desenhado na hipótese, já que especificamente a partir da década de 1990 tem-se a intensificação do multilateralismo à nível regional, por exemplo pela fundação de organizações regionais como o Mercosul. Com a intensificação do multilateralismo à nível regional, era de se esperar que comparativamente mais tratados multilaterais fossem firmados no segundo período do que no primeiro período. Temos, portanto, uma variável em nível regional potencialmente influenciando de maneira expressiva a modalidade de cooperação e, assim, ofuscando o papel das instituições políticas domésticas na questão.

Por fim, no que se trata ao período em que a díade era mista (1986-89), verifica-se que não só o número bruto de acordos e o número de issue-áreas é menor do que quando a díade era democrática e/ou autocrática – o que de certa maneira era de se esperar pelo curto período de tempo em que a díade se manteve mista –, como o índice tratados/ano é 3 vezes menor, marcando 0.5 (ver quadro 1). O que fortalece em partes (já que o tempo é realmente curto) o argumento proposto por Leeds (1999:991) de que díades mistas tendem a apresentar menores níveis de cooperação do que díades nas quais os Estados possuem instituições políticas domésticas semelhantes. Isto é, no presente estudo de caso de fato quando as díades eram similares no que tange as instituições políticas domésticas o nível de cooperação internacional foi maior de que quando a díade era mista, o que se pode observar especificamente a partir do índice tratados/ano (ver quadro 1).

Considerações Finais

Propôs-se neste artigo análise comparativa dos níveis de cooperação na díade Chile-Uruguai em dois momentos distintos: entre 1973 e 1985, quando a díade era autocrática, e entre 1990-2000, quando a díade se tornou democrática. A partir do estudo de caso se pretendeu testar a hipótese de que as Instituições Políticas Domésticas podem explicar o nível de cooperação internacional em uma díade. Findada a análise, chegou-se a conclusão de que a hipótese não foi corroborada no caso em tela, o que de fato a enfraquece, apesar de não ser possível somente por este estudo de caso refutá-la de forma contundente e definitiva.

De forma comparativa não houve mudanças significativas no nível de cooperação na díade nos dois períodos assinalados, como observado durante a análise, o índice tratados/ano permaneceu relativamente constante. Mais além, no primeiro período (quando a díade era autocrática) maior foi o número bruto de tratados e o número de áreas temáticas abrangidas do que no segundo período (quando a díade se tornou democrática), respectivamente 26 versus 19 e 14 versus 11. Há que se destacar também, entretanto, que no curto período onde a díade se manteve mista (1986-89) realmente o nível de cooperação diminuiu se comparado àqueles nos quais as instituições políticas domésticas eram equivalentes, o que pôde ser visto especialmente pelo índice de tratados/ano 3 vezes menor.

Em termos de pesquisas futuras, acredita-se ser necessário realizar um maior número de estudos de caso para que se possa chegar a conclusões mais acertadas e definitivas em relação a hipótese delineada. Enfim, no que diz respeito à contribuição do artigo para as Relações Internacionais, no geral, e para a Análise de Política Externa, em particular, se entende significativo o emprego de abordagem teórica que relaxa o pressuposto do Estado unitário ordinariamente investido nas tradicionais análises neo-neo. Foi indicado a partir do desenho de pesquisa delineado a possibilidade de se adicionar às análises variáveis explicativas em nível doméstico para a compreensão de fenômenos em nível internacional.

Bibliografia

AMIGUES, F. (2007). La utopía de la democracia en Uruguay: entre la nostalgia del pasado y el desmentido de la historia, en *América Latina Hoy*, 47, pp. 87-99

ARCAYA, O. (1999). La transición chilena a la democracia pactada, en *Estudios Políticos*, 74, pp. 79-106

BUSQUETS, J. M.; DELBONO, A. (2016). La dictadura cívico-militar en Uruguay (1973-1985): aproximación a su periodización y caracterización a la luz de algunas teorizaciones sobre el autoritarismo, en *Revista de la Facultad de Derecho*, 41, pp. 61-102

CAETANO, G.; RILLA, J. (1987). *Breve historia de la dictadura*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2014). *Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013: Uruguay*, [S.I]: Polity IV Project. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/polity/uru2.htm>. Acesso em: 11 mai. 2018

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2014). *Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013: Chile*, [S.I]: Polity IV Project. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/polity/chl2.htm>. Acesso em 23 abr. 2018

CHAPARRO, P.; CUMPLIDO, F. (1983). El proceso de toma de decisiones en el contexto político-militar-autoritario chileno: estudio de dos casos, em GARRETÓN, M. A. (org.). *Chile 1973-198?*, FLACSO, Santiago de Chile

- CORBO, D. (2007). La transición de la dictadura a la democracia en Uruguay, em *Humanidades*, a.VII, 1, pp. 23-47
- COWHEY, P. (1993). Domestic institutions and the credibility of international commitments: Japan and the United States, em *International Organization*, 47 (2), pp. 299-326
- FEARON, J. (1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes, em *The American Political Science Review*, 88 (3), pp. 577-592
- GARRETÓN, M. A. (1983). Modelo y proyecto político del régimen militar chileno, em GARRETÓN, M. A. (org.). *Chile 1973-198?*, FLACSO, Santiago de Chile
- GARRETÓN, M. (1991). La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución, em *Estudios Públicos*, 42, pp. 101-133
- GAUBATZ, K. (1996). Democratic states and commitment in international relations, em *International Organization*, 50 (1), pp. 109-139
- GEORGE, A.; BENNETT, A. (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*, MIT Press, Cambridge/London
- GONZÁLEZ, L. (1983). Uruguay, 1980-1981: an unexpected opening, em *Latin American Research Review*, 18 (3), pp. 63-76
- KEOHANE, R. (1984). *After Hegemony*, Princeton University Press, Princeton
- LEEDS, B. (1999). Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation, em *American Journal of Political Science*, 43 (4), pp. 979-1002
- MARSHALL, M.; GURR, T.; JAGGERS, K. (2017). *Polity IV Project – Political Regimes and transitions, 1800-2016: Dataset users' manual* [online], Center for Systemic Peace. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2016.pdf>. Acesso em 19 abr. 2018
- MCDONALD, V. L. (2010). Before-and-After case study design, em MILLS, A.; EUREPOS, G.; WIEBE, E.(eds.). *Encyclopedia of Case Study Research*, SAGE Publications Inc., Thousand Oaks
- MILNER, H. (1997). *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*, Princeton University Press, New Jersey
- PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley Interscience, Nova Iorque
- PUTNAM, R. (2010). Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis, em *Revista de Sociologia Política*, 18 (36), pp. 147-174
- RIAL, J. (1990). *Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia*, S.1 [online]: Kellogg Institute for International Studies, (Working Paper #145). Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/145_0.pdf. Acesso em 18 jun. 2018
- RILLA, J. (2008). Uruguay, 1985-2007: restauración, reforma, crisis y cambio electoral, em *Revista Nuestra América*, 6, pp. 63-95
- SANTOS, E. dos (2015). A transição chilena e a ‘constituição de Pinochet’: a busca de consensos em 1989, em *Revista Contemporânea*, a.5, 7 (1), pp. 2-28
- SARTORI, G. (1994). Comparación y Método Comparativo, em SARTORI, G.; MOLINO, L. (orgs.). *La comparación en las ciencias sociales*, Trad. Juan Russo e Miguel A. Ruiz de Azúa, Alianza Editorial, Madrid

VERGARA, P. (1983). Las transformaciones del Estado Chileno bajo el régimen militar, em GARRETÓN, M. A. (org.). *Chile 1973-198?*, FLACSO, Santiago de Chile

WEEKS, G. (2001). Democratic Institutions and civil-military relations: the case of Chile, em *Journal of Third World Studies*, 18 (1), pp. 65-85

Invitado Especial

Aquí hablamos *portuñol**

Carlos Escudé**

“Aquí hablamos *portuñol*: en Brasil todo el mundo se entiende”.

Así rezaba la línea principal de un aviso publicitario lanzado el 18 de diciembre pasado por el Instituto Brasileño de Turismo, Embratur, para toda Iberoamérica. A mí me llegó el 3 de febrero de 2018 a través de La Nación.

Claro que cuando el aviso dice “en Brasil todo el mundo se entiende”, se refiere a “nuestro” mundo, el de la civilización iberoamericana. No vale para suecos o alemanes, que no son parte de nuestro mundo y no tienen la dicha de comprender el *portuñol*.

Por cierto, el aviso apunta muy especialmente a la proto-nacionalidad pan-hispanoamericana, que junto con la nacionalidad luso-americana constituye una civilización que, no sin razón, el célebre académico de Harvard, Samuel Huntington, señaló como diferenciada de Occidente.

América latina no es Occidente, dijo casi ofensivamente Huntington en su conocida obra Choque de Civilizaciones. Tenía razón. Lo que él no sabía es que no sólo somos otra cosa: somos **mejores** que Occidente.

Hispanoamérica es una proto-nación debido a su excepcional uniformidad lingüística, que representa el más extraordinario caso de **INTEGRACIÓN** del mundo entero. Desde la Baja California hasta Tierra del Fuego se habla una misma lengua, y el portugués está tan emparentado con el castellano que no es necesario un aprendizaje especial para que los luso e hispano-hablantes de la región se comuniquen entre sí. Un chileno y un madrileño se entienden casi como si pertenecieran a la misma nación, pero lo mismo no ocurre entre un castellano y un aldeano catalán, que pertenecen a un mismo Estado. Por cierto, los apenas 505 km que separan a Madrid de Barcelona han sido suficientes para la erección de una barrera lingüística significativa.

Más aún, entre Tijuana, en el norte de México, y Ushuaia, en el sur de Argentina, existen 10.776 km de territorio contiguo donde se habla castellano, un poco más que los 10.703 km que separan a Lisboa de Shanghái. ¿Es siquiera imaginable un mundo en el que se hablara la misma lengua desde Lisboa hasta Shanghái? ¿Acaso el planeta Tierra no sería mucho más pacífico y seguro si se hablara la misma lengua desde Portugal a la China? ¿Acaso nuestra integración lingüística iberoamericana no es mucho más asombrosa e importante que la frágil integración económica alcanzada por los europeos después de la Segunda Guerra Mundial? Alcanzada, dicho sea de paso, gracias a la diplomacia y los fondos norteamericanos, porque sin ellos la cultura de las soberanías nacionales no hubiera permitido integración alguna.

* Ponencia inaugural del “Foro Regional de Integración y Desarrollo Sustentable: el Corredor Biocénico como política de Estado”, La Rioja, 27-28 de septiembre 2018

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale (Estados Unidos); Docente e Investigador de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba (UNC, Argentina); Director del Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad (CERES). Correo electrónico: carlos.escude@gmail.com

El caso iberoamericano, me parece, sugiere que la afinidad lingüística genera **desincentivos** para la guerra, así como el caso europeo sugiere que la fragmentación lingüística genera una mayor propensión hacia la guerra interestatal. Es por eso que me atreví a decirle al ya difunto Samuel Huntington que nuestra civilización es superior a la suya.

Veamos la evidencia histórica.

Importantes especialistas como Kacowicz, Desch y Centeno coinciden en que, en términos comparativos, América latina ha disfrutado de una “larga paz” interestatal. Además, las cifras y tablas sobre muertos en batalla presentadas para el período 1816-1980 en *Resort to Arms*, el estudio ya clásico de Small y Singer, representan un banco de datos que demuestra palmariamente la paz relativa que Iberoamérica se ha sabido ganar. A lo largo de doscientos años de independencia latinoamericana, los Estados de Europa y América del Norte han tenido casi cuatro veces más hombres alistados y mataron a decenas de millones más que los de América latina¹.

Como bien dijo el estudioso de Princeton, Miguel Centeno, “Donde esto se ve más claramente es en un mapa. Si se examina un mapa de América latina en 1840, se comprueba que los límites entre países se parecen mucho a los actuales. Aunque algunas unidades tempranas, como la Gran Colombia, desaparecieron, **ningún Estado políticamente reconocido ha desaparecido a través de la conquista**”.

No es menor este dato: nunca ha desaparecido un país iberoamericano debido a su conquista por otro. En el concierto europeo, en cambio, ha ocurrido en múltiples ocasiones. Polonia, por ejemplo, fue repartida entre sus vecinos más poderosos en 1772, 1793 y 1795, y no volvió a ser independiente hasta 1919. El Reino de las Dos Sicilias fue anexado a Italia por conquista en 1861, para nunca más volver. Hay cientos de casos similares, perdidos en la amnesia colectiva, cuyo nombre no sería reconocido por el lector medio excepto como provincia del país que lo conquistó. Nada parecido ha ocurrido en el concierto latinoamericano, donde tal desenlace sería culturalmente inaceptable para pueblos y gobiernos.

Y más aún, una ciudad iberoamericana jamás ha sido bombardeada por un país vecino, como sí lo ha sido, criminalmente, Londres por Alemania y casi todas las ciudades alemanas por Gran Bretaña.

En verdad, por más que el escudo de Chile incluya un lema belicoso, “Por la razón o la fuerza”, en sus dos siglos de independencia jamás libró una guerra contra Argentina. En contraste, en ese período Francia y Alemania libraron tres guerras, en 1870, 1914-18 y 1939-45. Las últimas dos fueron las mayores catástrofes bélicas de toda la historia humana registrada.

Algo similar a lo que ocurre entre Argentina y Chile se registra en la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil. En toda su vida independiente libraron una sola guerra, muy limitada, que pueda definirse como auténticamente interestatal: la de 1825-28. Desde bastante antes de la unificación italiana (1870) y alemana (1871), no ha habido conflictos bélicos entre Argentina y Brasil.

¹ Desch, M. C. (1998). Why Latin America may miss the Cold War: the United States and the future of inter-American security relations, en Domínguez, J. I., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburg Press, Pittsburg; Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, State University of New York Press, Albany; Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt – War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park; Small, M. and Singer, J. D. (1982). *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*, Sage, Beverly Hills

También es significativo que, aunque tanto Brasil como Argentina poseen más tecnología nuclear que cualquier país del Medio Oriente excepto Israel, estos vecinos sudamericanos están en las antípodas de la India y Pakistán, en términos de su amistad y cooperación nuclear. Brasil desarrolla un submarino nuclear. Argentina exporta reactores - su cliente más reciente es Australia, un país avanzado. Aunque hasta 1979, año de la firma del Tratado de Corpus-Itaipú, hubo competencia entre ambos en el ámbito del desarrollo atómico, desde entonces rige una cooperación activa en este delicado campo. Por cierto, abonando la tesis de la propensión latinoamericana a la paz, con el acceso al Tratado de No Proliferación Nuclear de Argentina en 1994 y de Brasil en 1998, **América latina se convirtió en la mayor región del planeta libre de amenazas nucleares.**

Parece claro que nuestra región es la más pacífica del orbe en términos de guerras interestatales. América del Norte la supera en términos intra-regionales, pero exporta violencia masiva. Obviamente, esto no significa que en nuestra América no haya homicidios a raudales, como lo demuestran urbes atrozmente violentas como Caracas y Ciudad Juárez. Pero incluso en el ámbito del conflicto interno, América latina no ha sido partícipe de ninguno de los holocaustos globales del siglo XX. Sin ánimo apologético, y por execrables que nos resulten sus abyectos crímenes desde la luz de nuestros elevados estándares sudamericanos, resulta claro que ni Pinochet ni Videla son comparables con Hitler o Pol Pot. Ni la religión secular del nacionalismo, ni el odio étnico, ni el fanatismo religioso, ni el fervor ideológico, condujeron en Iberoamérica a genocidios de la magnitud de los protagonizados por Estados europeos, asiáticos y africanos. No hubo, en los doscientos años de vida independiente de la región, el equivalente de una guerra civil española, una limpieza étnica como la de la ex Yugoslavia, una tragedia análoga al genocidio armenio, o masacres como las protagonizadas en Ruanda entre hutus y tutsis. Incluso los guerrilleros de la región son incomparablemente menos peligrosos que Al Qaeda o Estado Islámico, a la vez que hasta ahora no se ha dado en ella un caso de terrorismo secesionista exitoso como el del IRA original, que diera nacimiento a la República de Irlanda en pleno siglo XX.

En Europa, la integración económica posterior a la Segunda Guerra Mundial fue producto del temor norteamericano a que la competencia geopolítica entre Estados europeos condujera a una tercera guerra mundial. La segmentación lingüística europea fortalecía las identidades nacionales de cada uno de sus Estados, alimentando sus rivalidades. Desde el ingreso norteamericano a la guerra, el Departamento de Estado comenzó a planificar una Europa integrada. Llegada la victoria, a Alemania Occidental se le prohibió la producción de acero y carbón, a no ser que integrara su industria con la francesa. Y así comenzaron a emerger las Comunidades Europeas, alentadas por un Plan Marshall multimillonario que posibilitaba la reconstrucción.

Simultáneamente, desde Washington se torpedeaba la integración económica de Argentina y Chile, auspiciada por Perón a través del acta de Santiago de 1953. En realidad, **toda** integración económica era contraria a la filosofía de Washington, porque representaba una suerte de cartelización. En el caso europeo la integración era considerada un mal menor, porque había que encontrar una manera de controlar la belicosidad de esos Estados. Pero Iberoamérica **no era** una amenaza para la paz mundial. Por eso, Washington adoptó un estándar doble: apoyó la integración económica europea, en un primer momento muy resistida por europeos celosos de sus respectivas soberanías nacionales, y **boicoteó** la integración económica del Cono Sur.

Todos nos deslumbramos, ingenuamente, con los aparentes éxitos de la integración europea. Pero lo que el mundo desconocía era que la quimera de una integración económica europea sería siempre frágil, debido a la fuerza de identidades nacionales ancladas en las diversas lenguas del continente. En cambio, Iberoamérica estaba bendecida por la más milagrosa de todas las integraciones, la integración lingüística. Aunque su crecimiento fuera lento, y aunque su integración económica prosperara poco y nada durante mucho tiempo, constituía una civilización mucho más sólida. Por eso es que toda obra de integración física entre nosotros, como la del Corredor

Bioceánico que hoy nos convoca, tiene más que cimientos materiales. **¡Tiene unos cimientos culturales sin paralelo en el mundo entero: nuestra cultura de paz!**

Es necesario que nos detengamos un instante para comprender la paradoja de esta civilización nuestra. Firmamos **más** tratados que en ninguna otra región del mundo, a la vez que éstos se acatan con **menor** frecuencia que en otras partes. Y pocos esperan que se cumplan. ¡Pero eso no significa que sean irrelevantes! Por el contrario, algunos de esos acuerdos no respetados son el trasfondo ritual de un concierto latinoamericano que una y otra vez evita la guerra a través de mecanismos *ad hoc*.

El MERCOSUR, por caso, es un bloque comercial cuyos protocolos muchas veces no se cumplen. Cuenta un distinguido ex funcionario argentino que, en el contexto de unas conversaciones con Estados Unidos en que los países del bloque exigieron que el MERCOSUR fuera respetado, los norteamericanos preguntaron intrigados **qué era** exactamente lo que ellos debían respetar, siendo tantas las regulaciones incumplidas por los propios Estados miembros.

El argentino sorprendió a los del Norte con esta sentencia: "El MERCOSUR es la paz". Y frente al argumento de que hubo paz mucho antes del MERCOSUR, se impuso la reflexión de que aquélla era una paz armada, plagada por peligrosas hipótesis de conflicto que ya son cosa del pasado.

En verdad, aunque el MERCOSUR **no es lo que pretende ser**, se ha convertido en **más** de lo que hubo de ser. Es un poderoso mito que funciona. Más que bloque comercial, es un lubricante que afianza la cooperación informal, vacunando contra la escalada de los conflictos. Se encuadra en un estilo diplomático sofisticado y *sui generis* que no puede descifrarse a partir de la literalidad lineal de sus discursos y documentos. Leer el Tratado de Asunción que lo hizo nacer es equivocarse el camino. Por cierto, la diplomacia latinoamericana descansa sobre una cultura difícil de decodificar para el extranjero.

Es por rasgos como éste que, más que una subcultura de Occidente, Iberoamérica puede concebirse como una civilización por derecho propio. **Una civilización superior**, bendecida por la integración lingüística, que es más proclive a la paz entre los Estados.

Y cuanto más avancemos en las otras dimensiones de la integración, tanto más apreciable será nuestra región. **Yo no sé cuánto** necesitaremos evolucionar para cumplir con la letra de los acuerdos que firmamos. Pero sé que si se llevan a buen término, obras de integración física como las de nuestro Corredor Bioceánico están condenadas al éxito. Proyectos como el puente que ha de unir a Santa Fe con Paraná, y el túnel de Agua Negra que integrará a la Argentina con Chile, pueden significar la concreción, en el siglo XXI, del Acta de Santiago y el sueño del ABC que fueran frustrados por Estados Unidos en 1953.

Por lo demás, es obvio que, gracias a nuestra cultura de paz, estas obras difícilmente sean mal utilizadas. No se emplearán para chantajear al vecino, como los gasoductos de Europa oriental. No se usarán para el desplazamiento de ejércitos enemigos.

- Porque somos una proto-nación.
- Porque a diferencia de Europa, que está lingüísticamente fragmentada, nosotros **estamos lingüísticamente integrados**.
- ¡PORQUE AQUÍ *FALAMOS PORTUÑOL!*
- ¡Porque en La Rioja se *fala portuñol!* ¡En Buenos Aires se *fala portuñol!* ¡En Santiago de Chile se *fala portuñol!* ¡En São Paulo se *fala portuñol!*

¡Somos hermanos, y toda obra que consolide físicamente esa hermandad es la obra de Dios!

ARTÍCULO DE OPINIÓN

El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk (Parte II)

Miguel Ángel Cúneo*

En la primera parte de este trabajo sobre Ucrania como escenario de conflicto actual se presentó una aproximación general de la temática abarcada. Se hizo referencia a los orígenes del conflicto y al accionar de los principales actores estatales involucrados.

En esta segunda entrega se aborda el proceder del resto de los actores partes en el conflicto como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la Organización de las Naciones Unidas, entre otros. Asimismo, se incluye un breve análisis de los Acuerdos de Minsk I y II como insumo de las consideraciones finales.

Otros actores

La Unión Europea

Desde el inicio de la denominada Revolución del Maidán, la Unión Europea volcó, también, un apoyo amplio a la misma y a su objetivo de transformar a Ucrania en una democracia liberal según el modelo occidental. Ello basado en dos instrumentos fundamentales: el Acuerdo de Asociación y Cooperación y el Acuerdo Profundo y General de Libre Comercio. Tales documentos fueron suscriptos por el Presidente ucraniano electo post revolución, Petro Porshenko, poniendo en marcha un proceso de vinculación más estrecho entre Ucrania y la Unión Europea. Todo ello con el objetivo final, aunque lejano, de que Ucrania deviniese en miembro pleno del proceso de integración europeo.

En cuanto a los conflictos que enfrenta Ucrania, la Unión Europea ha apoyado la integridad territorial de Ucrania, condenando las claras violaciones a su soberanía por los actos de agresión de que fuera objeto; ha apoyado plenamente todas las iniciativas tendientes a lograr una solución política al conflicto en Ucrania Oriental, utilizando distintos medios y combinando la presión a través de medidas restrictivas con esfuerzos diplomáticos y diálogo continuado. De este modo, por un lado, entró en vigor el Acuerdo sobre Libre Comercio en enero de 2016 y luego el Acuerdo de Asociación y Cooperación en 2017, a los cuales se sumó la decisión de suprimir el requerimiento de visados turísticos para los ciudadanos ucranianos. Por otro lado, desde el inicio del conflicto la Unión Europea impuso sanciones económicas a la Federación de Rusia que se han ido renovando semestralmente desde 2014, y están vinculadas a la completa implementación de los Acuerdos de Minsk. Finalmente, y como apoyo a las nuevas autoridades ucranianas que asumieron en 2014, la

* Funcionario retirado del Servicio Exterior de la Nación (Argentina). Ex Embajador argentino en Ucrania y en Armenia. Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Master in International Public Policy, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington DC. Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, UBA y Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Correo electrónico: cuneomiguel13@gmail.com

Unión Europea preparó un ambicioso proyecto de apoyo en los más diversos campos: social, económico, constitucional, judicial, entre otros. Se valora el proyecto total en la suma de, aproximadamente, 15.000 millones de euros¹.

Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa

Con base en Viena, fue, además de la Unión Europea, la segunda organización regional que se involucró en el conflicto de Ucrania. En efecto, el 21 de marzo de 2014 el Consejo Permanente de la OSCE decidió enviar la Misión Especial de Monitoreo de observadores civiles no armados a Ucrania. Originariamente esta Misión contó con 400 personas y en la actualidad totalizan 900, siendo enviada a solicitud del gobierno de Ucrania a la OSCE y acordada por los 57 miembros participantes.

La Misión tiene por objeto reunir datos e informar sobre la situación de seguridad, establecer e informar sobre hechos, específicamente sobre incidentes en el terreno. Asimismo, monitorea conversaciones de varios grupos comunitarios -autoridades a todos los niveles, sociedad civil, grupos religiosos y étnicos y comunidades locales. El mandato de la Misión cubre todo el territorio de Ucrania. La Oficina Central está en Kiev y los equipos de monitores trabajan en las 10 ciudades más grandes de Ucrania: Chernivtsi, Dnepropetrovsk, Donetsk, Ivano-Frankivsk, Kharkiv, Kherson, Kiev, Lugansk, Lviv, Odesa. Más de 400 monitores trabajan ahora en las regiones de Donetsk y Lugansk, siendo el objetivo último ayudar a Ucrania a que se reduzcan las tensiones y facilitar el diálogo entre todas las partes. Los informes se preparan en tres idiomas (inglés, ruso y ucranio) para el público y los medios de comunicación y se publican en el portal de la OSCE².

El 11 de enero de 2018 asumió como titular de la OSCE el Ministro de Relaciones exteriores de Italia, Angelino Alfano. Al presentar su agenda, Alfano urgió a ambas partes para que implementen en su totalidad los Acuerdos de Minsk, agregando que recientemente “las provocaciones mutuas habían creado un clima que puede comprometer la creación de medidas de confianza adoptadas hasta el momento por ambas partes”. El Ministro italiano agregó que un reciente intercambio de prisioneros entre Kiev y los separatistas fue uno de los “pocos signos positivos pero todavía es necesario hacer mucho, especialmente en aspectos humanitarios”³.

Organización de las Naciones Unidas

La acción de las Naciones Unidas en Ucrania cubre diversas áreas. En lo político, los miembros del Consejo de Seguridad expresaron su apoyo total a la soberanía e integridad territorial de Ucrania y subrayaron la necesidad de una estricta adhesión a la Resolución 2202 (2015), que endosa el “Paquete de Medidas para la implementación de los Acuerdos de Minsk”, con el objetivo de terminar con la violencia en las regiones orientales de Ucrania. Por su parte, el Secretario General expresó, en julio de 2017, que las Naciones Unidas siguen y están listas para apoyar todos los esfuerzos tanto del Grupo Normandía, del Grupo de Contacto Trilateral, de la OSCE, y a hacer todo lo posible para la solución de esta crisis que está durando un largo período y es un tema que se

¹ *EU-Ukraine relations, factsheet*, European External Action Service. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en.

Consulta: 2 de abril de 2018

² Información publicada en el portal de internet de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa. Disponible en: www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates. Consulta: 12 de marzo de 2018

³ New OSCE Chairman Vows To 'Intensify' Efforts To End Ukraine Conflict, Despacho de la Agencia RFE/RL del 11 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-new-osce-chairman-vows-effort-end-conflict/28969358.html?lflags=mailer>. Consulta: 15 de enero de 2018

mantendría en la agenda⁴. Por último, EEUU y la Federación de Rusia, analizan un proyecto de resolución para ser presentado ante el Consejo de Seguridad para el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz en Ucrania.

Por otra parte, el Coordinador Humanitario para Ucrania, Neal Walker expresó que las Naciones Unidas y sus asociados en el país manifestaron particular preocupación por el impacto en la población civil en ambos lados de la “línea de contacto”. Es necesario, con urgencia, un inmediato cese de las hostilidades para prevenir más pérdidas de vidas y permitir a los equipos de reparación restablecer urgentemente servicios básicos a cientos de miles de civiles afectados y viviendo en temperaturas bajo cero, afirmó⁵. Asimismo, un informe del Alto Comisionado de la Oficina de las Naciones Unidas para los Asuntos Humanitarios dado a conocer en septiembre de 2017 sostiene que “los agentes del Estado ruso han cometido serios abusos de derechos humanos, incluidas torturas, desde que Rusia ocupó y tomó el control de la Península ucraniana de Crimea”. El mismo informe señala que “la situación de los derechos en Crimea se ha deteriorado significativamente bajo la ocupación rusa”, citando también desapariciones, infracciones a las Convenciones de Ginebra, violaciones del derecho internacional y de los derechos humanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra’ad Al Hussein expresó que “hay una necesidad urgente para determinar la responsabilidad por la violaciones a los derechos humanos y abusos y para proveer una solución a las víctimas”⁶.

Organización del Tratado del Atlántico Norte

La OTAN presenta una posición firme frente a las acciones de Rusia pero muy lejos todavía de dar alguna señal cierta a Ucrania respecto de sus futuros vínculos con la misma. En ese sentido no acepta la anexión de Crimea por parte de la Federación de Rusia como así tampoco el incumplimiento de las cláusulas de los Acuerdos de Minsk, insistiendo en la necesidad de un cese del fuego, el retiro de las armas pesadas y la salida de las tropas ilegales. Por otro lado si bien coopera con Ucrania y en la reunión de Bucarest de 2008 le dejó una puerta entreabierta para un eventual ingreso, su Tratado constitutivo no permite la admisión de miembros que tengan conflictos limítrofes pendientes. Dado este estado de cosas, por el momento, la Organización del Tratado del Atlántico Norte mantiene relaciones distantes con la Federación de Rusia⁷.

Aspectos jurídicos

Antecedentes

La Federación de Rusia al anexarse Crimea y apoyar (según fuentes occidentales) a los separatistas no tuvo en cuenta sus obligaciones contraídas frente a Ucrania ni en los documentos firmados cuando ambas eran aún parte de la Unión Soviética, así como tampoco en el Memorandum de Budapest de 1994 ni en el Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación firmado con Ucrania

⁴ Secretary-General's press remarks with President Petro Poroshenko of Ukraine. Disponible en : <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2017-07-09/secretary-generals-press-remarks-president-petro-poroshenko>. Consulta: 14 de agosto de 2017

⁵ News in Brief 31 January 2017 (PM). . Disponible en: <https://news.un.org/en/audio/2017/01/622592>. Consulta: 12 de marzo de 2017

⁶ UN Says Russia Committing 'Grave Human Rights Violations' In Occupied Crimea. Despacho de la Agencia RFE/RL del 25 de septiembre de 2017. Disponible online en www.rferl.org/a/crimea-un-human-rights-violations-ukraine/28755655.html?lflags=mailer. Consulta: 30 de septiembre de 2017

⁷ Joint Press Conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Ukraine, Petro Poroshenko, 10 jul 2017. Disponible online en: https://www.nato.int/cps/su/natohq/opinions_145865.htm. Consulta: 2 de agosto de 2018

en el año 1997. En esos instrumentos la Federación de Rusia se comprometía a respetar la independencia, soberanía e integridad territorial de Ucrania, así como sus fronteras internacionalmente reconocidas.

Otro tanto ocurrió con los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con el denominado Memorándum de Budapest de 1994, del que ambos fueron también signatarios. Ambos países optaron por un “cumplimiento a distancia” mediante el envío de instructores militares para entrenar al Ejército ucraniano.

Algunas notas sobre los Acuerdos de Minsk

Tanto el Acuerdo de Minsk de septiembre de 2014 (Minsk I) como el de febrero de 2015 (Minsk II) fueron consecuencia de fuertes derrotas sufridas por las fuerzas ucranianas en enfrentamiento con las fuerzas separatistas. Como se grafica más abajo, ninguno de los puntos acordados ha sido cumplido en su totalidad y ello ha dado como resultado 10.300 muertos y más de un millón de personas desplazadas internamente. Por su parte, el “Paquete de Medidas” incorporado al Acuerdo de Minsk II establece una serie de obligaciones para Ucrania de muy difícil cumplimiento, tanto las que dependen de su concreción sobre el terreno (cláusulas de seguridad) como aquellas en las que se requiere la participación del Parlamento ucraniano (cláusulas políticas). Esto no sólo por los compromisos adquiridos sino también porque el Presidente Petro Poroshenko no cuenta con mayoría propia para su aprobación.

Del análisis comparado de los textos denominados “Acuerdos de Minsk” de distintas fechas, se puede destacar lo siguiente:

En cuanto a su forma

Las partes en conflicto utilizan denominaciones no reconocidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Sin embargo esos instrumentos tienen carácter ejecutivo y abarcan aspectos que podrían resultar en importantes cambios respecto de la integridad territorial o la independencia política de Ucrania. El vocabulario utilizado en esos documentos, en especial en el último de ellos, está cargado de eufemismos (“ciertos distritos”, “tropas ilegales”, entre otros) que intentan receptar la situación en el terreno. Dado que se trata de eufemismos se podrán convertir en aspectos de muy difícil instrumentación. Por último, se detecta una importante distancia -en lo militar, político, económica y social- entre el Acuerdo de Minsk I y lo acordado en el Acuerdo de Minsk II.

En cuanto a su fondo

Es difícil prever cómo quedará la integridad territorial de Ucrania y su independencia política frente a las numerosas cláusulas limitativas incorporadas en el “Paquete de medidas para la implementación de los Acuerdos de Minsk”. Este conjunto de medidas es una ampliación sustancial del Protocolo de Minsk de 2014 por la cual se adquiere el compromiso de otorgar amnistía “a personas en conexión con los eventos”. Asimismo, se afecta profundamente la integridad territorial de Ucrania, teniendo en cuenta las competencias que debe transferir Kiev a esos “ciertos distritos de las regiones de Donetsk y Lugansk”, mediante la concesión de un “estatus especial”, mayores de las que disponen otras regiones ucranianas. Por último, se destaca el compromiso de Ucrania de reformar su Constitución mediante la incorporación de las medidas citadas⁸.

⁸ Cúneo, M. A. (2015), Perspectiva de Ucrania conforme con los Acuerdos de Minsk, *Serie Artículos y Testimonios*, N° 104, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at104.pdf>. Consulta: el 20 de abril de 2018

En cuanto a su cumplimiento

A la fecha de elaboración de esta colaboración la situación del cumplimiento de los Acuerdos de Minsk nos muestra lo siguiente:

Pasos	Hoja de ruta de Rusia	Hoja de ruta de Ucrania
1	Aprobar por ley una amnistía general en las República Popular de Donetsk y en la República Popular de Lugansk	Cese del fuego general y completo y monitoreo total por parte de Misión Especial de Monitoreo de la OSCE
2	Negociar y acordar con las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk una ley especial para la celebración de elecciones locales	Retiro de las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk de todas las fuerzas irregulares bajo supervisión de la OSCE
3	Validación por Kiev del resultado de las elecciones locales	Intercambio de prisioneros
4	Aprobar una ley sobre el “Estatus Especial” e incorporarla a la Constitución de Ucrania	Recuperación del control fronterizo por parte de las Fuerzas Armadas de Ucrania
5	Sólo entonces se tratarían los aspectos militares	Sólo entonces se tratarían los aspectos políticos
Requerimiento	Representaciones de las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk en el Grupo de Contacto de la OSCE	Incrementar el número de partes en Minsk 2, incluyendo a Estados Unidos, Turquía y Polonia

Fuente: The political and military implications of the Minsk 2 agreements⁹

De las mismas y en un cuadro elaborado por el Centro Europeo de Estudios Políticos se muestra el estado de cumplimiento de los Acuerdos de Minsk al mes de junio de 2016:

Puntos	Estado de implementación
1. Cese del fuego	No implementado
2. Retiro de todo el armamento pesado y establecimiento de una zona de seguridad	Parcialmente implementado
3. Monitoreo y verificación del cese de fuego y retiro de armas pesadas por la OSCE	Parcialmente implementado
4. Modalidades para las elecciones locales de acuerdo con la legislación ucraniano y la Ley de Ucrania sobre “el auto-gobierno local interino	Parcialmente implementado
5. Amnistía	No implementada
6. Intercambio de prisioneros	Parcialmente implementado
7. Asistencia humanitaria	No implementada
8. Determinación del procedimiento para el restablecimiento pleno de las relaciones socio-económicas	Parcialmente implementado
9. Entrega del control de la frontera ruso-ucraniana desde el lado ucraniano	No implementado
10. Retiro de todas las fuerzas armadas extranjeras, equipamiento militar y mercenarios y desarme de los grupos ilegales	No implementado
11. Reforma constitucional incluyendo descentralización y estatus especial para las regiones en poder de los separatistas	Parcialmente implementado
12. Realización de elecciones de acuerdo con la OSCE y monitoreados por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos.	No implementadas
13. Grupos trilaterales de contacto	Implementados, pero con resultados limitados

Fuente: Kostanyan, H.; Meister, S. (2016)¹⁰

⁹ The political and military implications of the Minsk 2 agreements, *Note N° 11/2016*, Fondation pour la Recherche Stratégique. Disponible en: <https://www.frstrategie.org/publications/notes/the-political-and-military-implications-of-the-minsk-2-agreements-11-2016>. Consulta: 15 de junio de 2016

De los cuadros precedentes surge que el principal desafío que enfrenta Ucrania para arribar a un eventual acuerdo es la compatibilización de las acciones para el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk. Si bien la fecha de elaboración de dichos cuadros podría sugerir su falta de actualidad, los temas tratados en el presente trabajo avalan su vigencia.

Comentarios finales

No obstante la suscripción de los Acuerdos de Minsk I y II, el enfrentamiento bélico aún no ha concluido, nunca llegó a concretarse un cese del fuego duradero y sostenible, ni tampoco en su totalidad el resto de los puntos referidos al enfrentamiento en sí. Como consecuencia, el total de muertes es de 10.300 personas, de las cuales, 2.500 civiles, heridos y alrededor de un millón y medio de desplazados internos.

El posicionamiento de Ucrania y sus aliados occidentales sustenta la idea de que esa situación no ha permitido el cumplimiento de las denominadas medidas políticas previstas en el Acuerdo de Minsk II (llamado a elecciones, amnistía, concesión de estatus especial a nivel constitucional, entre otras). Como se ha dicho, en el corriente año se cumplen cuatro y tres años respectivamente desde la suscripción de los Acuerdos de Minsk I y II pero, como se muestra en los cuadros, poco se ha logrado hasta el momento en cuanto al cumplimiento de sus cláusulas.

Al presente sólo se registra un moderado avance en lo que hace a cuestiones humanitarias, en especial en lo referente al intercambio de prisioneros teniendo en cuenta el que tuvo lugar a fines año 2017, aunque lejos del objetivo de los Acuerdos de Minsk de “todos por todos”. En lo demás nada ha cambiado, sino que la situación ha empeorado dado que los acuerdos de cese del fuego y el retiro de las armas pesadas no se han cumplido nunca de forma sostenible.

Como también surge de los cuadros precedentes, existen divergencias profundas en cuanto a la interpretación de los Acuerdos de Minsk. En efecto, Ucrania, con algún apoyo de los Estados Unidos y de la Unión Europea sostiene que en primer lugar deben cumplirse las cláusulas sobre los aspectos de seguridad (entre ellos un cese del fuego sostenible y duradero, retiro de todo el armamento pesado, salida de las “tropas ilegales”) para poder encarar luego el cumplimiento de las denominadas cláusulas políticas (entre otras, la ley de estatus especial para los “ciertos distritos” de las regiones de Donetsk y Lugansk ocupados por los separatistas, el dictado de una ley de amnistía, la convocatoria de elecciones, la reforma de la Constitución de Ucrania).

Aun cuando no se han cumplido los aspectos vinculados con la seguridad, Ucrania inició el proceso de reformas de la Constitución. Del mismo sólo se ha aprobado el capítulo vinculado con la reforma del Poder Judicial. Está pendiente la cuestión del estatus especial y descentralización de la estructura interna del país y la Ley de Amnistía.

Las reformas a que se refiere el párrafo anterior sólo han sido aprobadas en primera lectura. Para completar el trámite deben ser aprobadas en segunda lectura por una mayoría de dos tercios de los miembros (es decir 300 sobre 450). El Presidente Petro Poroshenko no parece apurado en concluir este proceso ni tampoco, por el momento, cuenta con los votos necesarios para ello.

Sin embargo y no obstante el más que lento proceso en el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk, para Ucrania estos documentos son de máxima importancia para su futuro porque la legitiman frente a sus aliados occidentales, la Unión Europea y los Estados Unidos, que han

¹⁰ Kostanyan, H.; Meister, S., Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process, *CEPS Working Document* N° 423/june 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/ukraine-russia-and-eu-breaking-deadlock-minsk-process>. Consulta: 12 de febrero de 2017

sustentado sus políticas de sanciones en dichos documentos. En una posición frontal contra la Federación de Rusia se unen la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en su defensa de la integridad territorial y soberanía de Ucrania.

En los apoyos externos se han podido verificar en los últimos años algunas voces disidentes dentro de países de la Unión Europea en lo que se refiere al mantenimiento de las sanciones a la Federación de Rusia. La voz cantante la ha llevado el Presidente de la República Checa Milos Zeman quien sostiene el reconocimiento de la anexión de Crimea y solicita el levantamiento de las sanciones a la Federación de Rusia. También sectores de la economía y política de Italia, Grecia y Hungría ya no comparten este sistema de sanciones al 100% aunque por el momento se mantiene la unanimidad en los distintos procesos de renovación.

La Administración Trump por otro lado ha encarado el conflicto en Ucrania con renovados bríos, aunque tal vez no tanto por parte del Jefe del Estado sino más bien por parte de sus Departamento de Estado y de Defensa. Asimismo el Presidente norteamericano ha nombrado al ex Embajador de los Estados Unidos en la OTAN, Kurt Volker, Representante Especial de su país para las negociaciones sobre Ucrania. El objeto central es el proyecto de resolución para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz en Ucrania. Por otra parte, el cambio más relevante en el marco de las modificaciones acaecidas en el apoyo de Estados Unidos a Ucrania ha sido la reciente autorización otorgada para abastecer a Ucrania de armas letales defensivas, incluido el sistema de misiles anti-tanques “Javelín”. El ex Presidente Obama invocaba las “ventajas militares” de la Federación de Rusia para no otorgar precisamente ese permiso que, en su visión, podría dar lugar a otra escalada.

Finalmente, a los separatistas no parece afectarles mayormente el paso del tiempo porque ello les permite consolidar sus posiciones militares y el dominio político y económico sobre los territorios bajo su control. Esta consolidación también podría afectar en algún futuro cualquier acuerdo a que se pudiera llegar para la reintegración de estos territorios a Ucrania.

ARTÍCULO DE OPINIÓN

El triunfo de Jair M. Bolsonaro Brasil entre el desencanto de la política y el futuro de la democracia

Gisela Pereyra Doval*

Cuando un pueblo se desencanta de la política cualquier cosa puede pasar. Cuando uno lo ve de afuera hay muchas situaciones que no se entienden. Y la posverdad (en todas sus aristas) pasa a ser más cierta que la realidad. Sin embargo, es mentira que todo se reduzca al impacto negativo de los medios de comunicación o a la masividad de las *fake news*. Pensar esto es subestimar al votante.

Para entender el triunfo de Bolsonaro (JMB) en Brasil hay que derribar el mito de que ganó porque los brasileños son fascistas o ignorantes; tampoco responden al modelo del analfabeto político de Bertolt Brecht. Pensar esto de los ciudadanos brasileños es prejuicioso y, en cierta medida, irrespetuoso; aunque entender no implique avalar. Por esto, en primer lugar, ya con el diario del lunes y los resultados de las encuestas, veamos quiénes fueron los votantes de JMB. Podemos pensarlos en dos amplias categorías: la triple B (Bala, Biblia y Buey); y los anti *Partido dos Trabalhadores* (PT).

Los llamados **Bala** se engloban en aquellos que están cansados de la inseguridad y de las políticas garantistas de los gobiernos progresistas. También aquellos que creen que “con los militares se estaba mejor”. El mismo JMB es un nostálgico de la dictadura que llegó a decir que “el error fue torturar y no matar”. Este segmento avala firmemente los proyectos en materia de seguridad que JMB tiene pensados y que veremos más adelante. Sólo para aclarar: esta gente no es “facha”; el año pasado murieron más de 63.000 personas de forma violenta en las grandes urbes brasileñas (hubo aproximadamente un asesinato cada 7 minutos).

El universo **Biblia** es una masa de electores muy codiciada por los partidos políticos brasileños; representan más del 22% de la población sumando aproximadamente 43 millones de fieles. El poder de las iglesias evangélicas en Brasil es enorme. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, se abren alrededor 14.000 iglesias evangélicas por año. Esta gente tiene fe en la misión divina que J. Mesías (!) Bolsonaro se atribuye a él mismo (“Esta misión de Dios no se escoge, se cumple” dijo el día que fue electo); su principal interés es la defensa de las tradiciones en lo que respecta a la Familia, la Nación y los valores cristianos. Bajo el lema “Brasil encima de todo y Dios encima de todos”, JMB ha levantado la Biblia como bandera durante toda la campaña electoral. Pero atrás de la fachada mística hay otra realidad: las iglesias ocupan roles sociales cada vez más activos, reemplazando muchas veces al Estado en sus tareas. Como explica Carbonelli (2018), es interesante el rol que el mismo Estado atribuyó a las iglesias como garantes de asignaciones sociales,

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesora de Problemática de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Email: gpdoval@gmail.com

lo que generó un agenciamiento religioso en el plano de la gestión pública. Tampoco podemos olvidarnos que representantes de las iglesias ocupan desde hace ya varios años lugares de poder repartiéndose en todos los partidos políticos, generando un efecto transversal en la política local y nacional.

Los últimos de la tríada B, corresponden al grupo **Buey**, que representan los intereses del *agrobusiness*, lobbistas de los grandes terratenientes. Este grupo no necesariamente simpatiza con JMB sino con su “cerebro económico”, Paulo Guedes. Criado en la Escuela de Chicago éste cree firmemente en la reducción del rol del Estado, la liberalización de la economía y la flexibilización de todos los derechos laborales adquiridos y de algunos otros también. Su credo es privatizar para reducir la deuda pública. Sin embargo, como han notado algunos analistas, la puesta en escena de JMB y Guedes desconoce los casi 30 años que el primero votó en el Congreso a favor de medidas estatistas y expansivas; el futuro presidente de Brasil ha tenido un discurso errático en lo que a política económica se refiere.

Last but not least, el grueso de los electores de JMB (30% según DataFolha) corresponden al grupo anti petista. Para éstos, las crisis institucionales, políticas, económicas y sociales son responsabilidad del PT y sus cuadros corruptos. En este sentido, dos fenómenos pueden resaltarse. Primero, aunque JMB hace 30 años que vive de la política, es percibido como un *outsider*. En realidad, lo que sale de lo común es el discurso sin filtros del presidente electo, su nuevo partido sin referentes políticos de peso, y que ni él ni los compañeros de su partido están involucrados en la *Operação Lava Jato* (por lo menos no tiene ninguna denuncia).

Segundo y más importante, JMB ganó las elecciones tanto como las perdió el PT. El PT cometió innumerables errores, comenzando por la candidatura de Lula, que tenía la ventaja de movilizar a un electorado que ya tenía cautivo, pero que enfatizaba en la continuidad y no en la renovación, lo que hubiera atraído a otro universo político. La falta de autocrítica también forma parte del proceso: si bien el proceso del departamento de Guarujá es cuanto menos dudoso, y es gráfica la parcialidad del Supremo Tribunal Federal cuya prioridad estuvo puesta más en la proscripción de Lula que en el cumplimiento de la ley – pudiendo hablar de una judicialización de la política, la politización de la justicia, o la justicia como variable de ajuste -, no menos cierto es que sí hubo mucha corrupción en los gobiernos del PT. Sólo reconociendo lo que se hizo mal en las administraciones petistas – lo que no invalida los aciertos - y adueñándose de discursos y temas que la sociedad considera prioritarios, podrá el PT perdurar en la política brasileña. En palabras de Lander, “mientras algunas cosas no se cuestionen, hablar de la crisis política es atenerse a la ceguera”.

En este contexto, la cuestión de la inseguridad se constituyó en uno de los pilares de la campaña de JMB. Según las encuestas (el 50% de los encuestados por Ibope), incluso los votantes del PT coinciden en que hay que tomar medidas para paliar la escalada de violencia que azota las grandes ciudades; con lo cual mucha gente tomó este tema como disparador para votarlo: flexibilizar las leyes y las reglas para la actuación de las fuerzas de seguridad y de la “legítima” defensa. La meta es intimidar o matar a los delincuentes, revirtiendo el aumento de la criminalidad. Varias son las propuestas de ley del nuevo futuro presidente en este sentido: menos límites a la posesión de armas; los crímenes que cometan las fuerzas policiales en ejercicio no serán punibles; ampliación de los delitos tipificados como terrorismo; reducción de la mayoría de edad penal; entre otras. Es todavía un misterio si serán aprobadas por el Congreso o no.

De hecho, la relación entre los distintos poderes del Estado, en particular, y la calidad de la democracia brasileña, en general, también se constituye en una temática de peso en los analistas de lo que será el nuevo gobierno. A pesar de que JMB ha bajado el tono de sus declaraciones a medida que se acercaban las elecciones, planteando que su visión de la democracia había “evolucionado”, su llamado en más de una oportunidad a clausurar el Congreso; su desconfianza en los civiles - plantea

que su gabinete estará conformado en su mayoría por hombres blancos militares -; el comportamiento de su *wanna be* vicepresidente, Hamilton Mourao, que ha hablado de la posibilidad de dar un auto-golpe, a partir del cual la corporación militar ayudaría a concentrar el poder en las manos del Ejecutivo, no deja lugar a la imaginación: JMB efectivamente desprecia a la democracia. En este sentido, podemos pensar en que si JMB encuentra resistencia política tenderá a ignorar las prácticas democráticas y las normas. Sin embargo, quizás esto no sea necesario. Los resultados de las elecciones legislativas sugieren que JMB tendrá que lidiar con un Congreso mucho más favorable de lo que se esperaba (su partido tenía un diputado en 2014, a partir de 2016 ocho, y a partir de esta nueva elección serán 52). Otra realidad es que, por lo menos al principio, el presidente electo tendrá un amplio margen de acción. La literatura especializada tiende a enfatizar que, al inicio de un mandato presidencial, a causa de la legitimidad que el voto popular le confiere al candidato, la oposición es menor. Por otra parte, después de la crisis político-institucional que se vivió en los últimos años, la mayoría de los brasileños ve a la democracia como un sinónimo de caos y corrupción. Según una encuesta del Pew Research Center, sólo el 8% de los entrevistados considera a la democracia una muy buena forma de gobierno. Además, más del 20% del padrón no fue a votar a pesar de la obligatoriedad – demostrando un gran desencanto con la política -.

Con respecto a la democracia, Bastos Arantes (2018) plantea tres posibles escenarios para gobernar:

1 - Presidencialismo de coalición: en este escenario JMB respetará las reglas de juego de la democracia brasileña tradicional. Sabremos si está dispuesto a evolucionar hacia este escenario si en estos días declara que pretende crear una coalición mayoritaria con diversos partidos políticos, como hicieron todos sus antecesores.

2 - Autoritarismo legal o legalidad autoritaria: se gobierna a través de la fuerza pero siempre buscando algún grado de legitimidad procesal. En Brasil el autoritarismo siempre se presentó como una fuerza modernizante capaz de realizar las reformas que la política democrática era incapaz de enfrentar.

3 - Gobierno errante y movilizado: al volverse un gobierno errante, que busca mantener el apoyo de los electores, pero no consigue doblegar a las instituciones, JMB puede recurrir a la movilización popular directa, con el agravante de que sus elementos aglutinadores, hasta ahora, han sido el odio y la violencia (de la cual él mismo ya fue víctima). En este escenario, puede volcarse a mecanismos de participación directa, como plebiscitos, imaginando que dispone de mayoría social para apoyar sus medidas.

Por último, salvo el perfil del electorado -que ya está comprobado-, estas páginas fueron escritas pensando en hipótesis de trabajo y son bastante provisionarias dado el perfil imprevisible que ha mostrado JMB como candidato. Sólo el tiempo dirá cuál de ellas se confirma.

Bibliografía

BASTOS ARANTES, R. (2018), Tres cenarios para Bolsonaro, *Jota*. Disponible en: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tres-cenarios-para-bolsonaro-28102018>

CARBONELLI, M. (2018), Entre los templos y las urnas. La gravitación evangélica en la vida política de Brasil, en el *Dossier Ele Nao? Las elecciones brasileñas y la coyuntura política*, Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Públicos (CEAP). Disponible en: <http://ceap.sociales.uba.ar/2018/10/16/dossier-ele-nao/>

OTRAS CONTRIBUCIONES

Recursos humanos para una Rosario que se integra al mundo: los estudiantes de Relaciones Internacionales y su inserción laboral

Carolina Pesuto*

Desde el ámbito institucional de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) se ha diseñado e implementado un programa de prácticas preprofesionales para los estudiantes avanzados de la carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales desde 2014. Dicho programa ya cuenta con tres años de implementación y un nutrido número de experiencias, tanto en el recorrido como en los resultados de las prácticas de los estudiantes. En paralelo a lo anterior, hemos logrado fortalecer y desarrollar la dimensión de relacionamiento institucional de la Escuela con el espectro de agencias, dependencias gubernamentales y el mundo empresario de Rosario y su región. La intención de este texto es recorrer los logros y desafíos que supone la implementación de una iniciativa novedosa para la carrera de Relaciones Internacionales en el contexto de promoción de vínculos e inserción de nuestra facultad con el medio social, político y cultural que la rodea y, a su vez, la proyecta.

El programa de prácticas preprofesionales en Relaciones Internacionales cuenta en la actualidad con ochenta y seis (86) estudiantes, que han llegado a empresas, ámbitos públicos y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los estudiantes han concretado sus experiencias de prácticas cumpliendo planes de trabajo y actividades que complementan y enriquecen su formación académica. Cada uno de los trayectos de prácticas se ha concretado bajo tutores y acompañamiento docente.

Las experiencias adquiridas en contextos de futura inserción laboral resultaron ser enriquecedoras y formativas, teniendo como parámetro las opiniones vertidas en los informes parciales y finales presentados por los estudiantes en el marco del Seminario curricular y optativo específico creado a tal fin. La actividad de práctica preprofesional está orientada al desarrollo de competencias para el futuro desempeño profesional en diversos ámbitos, logrando de ese modo mejorar la conexión entre las incumbencias profesionales y las finalidades de la futura profesión.

La etapa de finalización de una carrera de grado y el comienzo de la inserción profesional suponen la conexión entre dos mundos con lógicas muy diferentes. La inserción en el mundo del trabajo lleva implícito el recorrido de un proceso de preparación y conformación del sujeto para el posterior desempeño en el ámbito laboral. Y a su vez implica un abordaje, dominio y manejo de un cuerpo de conocimientos teóricos e instrumentales de una disciplina.

La práctica preprofesional aspira a ser una experiencia formativa enriquecedora, que posibilite a los estudiantes realizar valoraciones sobre la formación recibida para el desempeño

* Licenciada en Relaciones Internacionales; Docente del Seminario de Prácticas Preprofesionales en Relaciones Internacionales y de la cátedra Elementos Generales de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina).

laboral deseado. Las competencias profesionales son entendidas como capacidades, habilidades, aptitudes y actitudes adquiridas en el proceso de formación de grado. Entre los resultados de las prácticas preprofesionales, los estudiantes reflexionan sobre las competencias profesionales plasmadas en el plan de estudios de la Licenciatura y su correlato con la realidad laboral.

La relación entre el ámbito de la educación-formación y la del trabajo supone un diálogo de lógicas diversas. Cobran relevancia en este contexto los vertiginosos cambios tecnológicos que modifican las estructuras productivas, sociales y políticas. Es importante tener en cuenta las modificaciones en la organización del trabajo, que exigen a las instituciones educativas conocer su impacto e identificar nuevas demandas formativas. Las trayectorias laborales se caracterizan por ser procesos complejos, que vinculan lógicas del mundo del trabajo con el de la academia.

En el caso de los graduados de Relaciones Internacionales, el desafío que se plantea es la identificación de las competencias profesionales del campo en el proceso de inserción laboral. Lo anterior complejiza y singulariza el pasaje, ya que las relaciones internacionales no poseen una delimitación taxativa de las incumbencias para el futuro graduado. Sin embargo, su campo de inserción profesional está caracterizado por ser variable, amplio, flexible y en constante expansión. Esto le otorga la plasticidad para el abordaje de desafíos en escenarios que cambian constantemente, y en los cual se redefinen los horizontes de posibilidades laborales para los profesionales con un vértigo impensado.

Lo anterior se refleja en la diversidad e intensidad de aspectos y asuntos internacionales que cada vez más permean ámbitos múltiples, haciéndose presentes en las realidades económicas, sociales y políticas de nuestro entorno. Esto requiere de profesionales dispuestos y capaces para analizarlas, comprenderlas y gestionar tanto los desafíos como las oportunidades.

Consideramos que nuestros graduados poseen una formación académica que les brinda conocimientos teóricos y saberes técnicos e instrumentales específicos para dar respuesta a dichos desafíos. Sin embargo, la etapa de inserción laboral requerirá tiempo y dedicación personal de parte de cada graduado, fundamentalmente en el desarrollo de competencias de gestión e interpersonales que las lógicas del ámbito profesional suponen.

Es así que la dimensión internacional reviste mayor importancia en los diferentes niveles de gobierno, las empresas y las organizaciones sociales. Se produce un aumento y complejización de la agenda de temas que abordan los programas, proyectos y planes institucionales a distintos niveles. Temáticas como la cooperación, integración regional, inversiones, comercio exterior, migraciones, medio ambiente, género, justicia, negociaciones y vinculaciones variadas con organismos o entidades externas aparecen reiteradamente atravesando y conectando dependencias y diversos ámbitos institucionales.

La agenda global de hoy es muy rica y compleja. El profesional de las Relaciones Internacionales cuenta con herramientas que lo capacitan para el análisis del contexto general que enmarca cualquier especialidad. En consecuencia, dentro de este amplio y expansivo campo profesional - inversores, empresas internacionales, OSC que defienden intereses particulares en todo el mundo, así como organismos públicos -, todos requerirán una visión internacional para tomar decisiones.

Los estudios de mercado, los diagnósticos institucionales, las asesorías y relevamientos en diversos temas sociales, políticos y económicos con dimensión internacional son desafíos que los estudiantes de relaciones internacionales afrontan en sus planes de trabajo de las prácticas preprofesionales. Muchas de estas actividades y tareas luego podrán constituirse en herramientas y saberes a desplegar en sus trayectorias de inserción laboral.

De hecho, si bien las prácticas no tienen como objetivo la inserción laboral efectiva de los estudiantes en las instituciones sedes que los reciben, se ha producido un nivel aceptable de contrataciones de nuestros estudiantes en sus instituciones sedes. Es así que como indicador de éxito en este sentido, podemos mencionar un porcentaje de 6% de contrataciones efectivizadas

por cada año de implementación. En otros términos podemos mencionar que dos (2) estudiantes del grupo anual de prácticas consiguieron efectivamente trabajo, y hoy se encuentran insertos y desempeñándose con éxito en el ámbito de su incumbencia.

Mejorar el entorno de inserción de los graduados en relaciones internacionales, así como interactuar en cooperación con el medio institucional de nuestra Universidad pública a fin de llevar adelante acciones concretas que transformen y sensibilicen a la opinión acerca de cuán valioso y útil resulta un profesional de disciplina, es un objetivo ambicioso y una tarea necesaria. Es así que se han firmado más de veintitrés (23) acuerdos de cooperación específicos con cámaras empresarias, asociaciones, consulados, empresas exportadoras, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil de todo Rosario y su región¹.

Lo anterior habilita dos procesos de importancia. Por un lado posibilita y brinda una red para la llegada de nuestros futuros graduados al entramado institucional y laboral; por otro, fomenta una cultura internacionalista en el sector corporativo, en los gobiernos locales, en la prensa y en numerosos ámbitos de la sociedad civil. Dichos procesos refuerzan la preparación adquirida en la academia y la Universidad, habilitando a que cada graduado complemente y enriquezca su formación, en el camino de la búsqueda de experiencias y desafíos en el mundo del trabajo.

La definición del perfil profesional de cada estudiante, que refleje sus intereses e inquietudes, va a depender de sus elecciones y recorridos, ya sea en los ámbitos institucional, político-diplomático, social-humanitario o económico-empresarial. También jugarán un rol central las experiencias y vínculos que cada uno sepa forjar, las cuales mejorarán las competencias profesionales desde la versatilidad.

El mercado laboral para los graduados de la disciplina no está exento de una alta carga de incertidumbre por el futuro. Sin embargo, podemos observar en sus recorridos de inserción que son los propios graduados quienes van abriéndose un camino, así como la sociedad descubre que sus conocimientos pueden ser productivos y valiosos. El acompañamiento desde la universidad en esta instancia resulta crucial. Es así que en los últimos años se han abierto más oportunidades para las Relaciones Internacionales en las ONGs, el sector público y las empresas.

Desde nuestro ámbito de formación y excelencia nos hemos planteado dar cuenta de los aspectos de interés para los graduados, y es así que se están llevando adelante acciones especialmente destinadas a los graduados en Relaciones Internacionales que conforme un programa de trabajo integral y articulado. Éste, además de la generación del vínculo comunicativo continuo, se propone un sondeo que construya un diagnóstico actual respecto de las inquietudes, situación y demandas de nuestros profesionales graduados.

Todo lo anterior complementa iniciativas que apuntan a garantizar el continuo perfeccionamiento de los egresados para la comunidad que los demanda, ofrecer un espacio para el debate de cuestiones que hacen al perfeccionamiento del ejercicio profesional y defender a la profesión de iniciativas destinadas a su omisión, desconocimiento o reemplazo por perfiles profesionales de menor calidad. Estamos haciendo referencia a cuestiones esenciales que hacen

¹ Cámara de Comercio Exterior de Rosario; Cámara de Exportadores de Rosario; Federación Gremial de Industria y Comercio; Polo Tecnológico de Rosario; Consulado General de Chile en Rosario; Consulado General de Uruguay en Rosario; Alianza Francesa; Secretaría de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Santa Fe; Agencia Santa Fe Global; Dirección de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario; Dirección de Calidad Ambiental Municipalidad de Rosario; Asociación Internacional de Ciudades Educadoras; Instituto Municipal de la Mujer; Programa Género y Universidad, Universidad Nacional de Rosario; Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario; Secretaría de Producción y Desarrollo Local MR; ADERR; SADOP; Municipalidad de Rafaela; Fundación para la Democracia Internacional; Fundación Nueva Generación Argentina; Fundación para la Integración Federal; MSA Agentes Marítimos; Colinet Trotta SA; Pampa Business Ideas; SAI SA; Tecso Coop.; Fidecal SRL; Beroe SA; AIR SA; Profit Sistemas; Webexperto.

a la reflexión sobre cómo los propios estudiantes y graduados perciben la realidad laboral que enfrentan. Sin dejar de considerar la perspectiva global, y teniendo en cuenta la región latinoamericana, se trata de un contexto que experimenta crecientes dificultades, por lo cual hay que buscar soluciones a fin de no quedar relegado.

Rosario y su región se encuentran inmersas en un proceso de internacionalización del territorio. Esto implica un trabajo continuo y un desafío multinivel para los Estados, gobiernos locales, sector privado y más. Es allí donde van a surgir oportunidades de inserción y recorridos innovadores para nuestros graduados, que se definen y redefinen en una dinámica interesante y creativa.

Para generar un contexto sociopolítico y organizacional en el cual se valore a la carrera de Relaciones Internacionales hace falta trabajar de manera sistemática. Propuestas atendibles son, por ejemplo, la generación de mesas multisectoriales de exposiciones y debates con protagonistas de diferentes áreas; la puesta en marcha de seminarios que incorporen actores nacionales e internacionales, públicos, privados y no gubernamentales, y la cooperación vía proyectos de investigación o acuerdos específicos de prácticas preprofesionales. Las pasantías y becas permiten crear redes que consolidan ecosistemas favorables para nuestros graduados.

La intención de estas notas ha sido recorrer aspectos esenciales de la implementación del programa de prácticas preprofesionales en Relaciones Internacionales. Podemos afirmar con énfasis que los profesionales de las Relaciones Internacionales tienen por delante un gran campo de inserción y desarrollo de sus competencias que requerirá del compromiso constante de la universidad pública en el pasaje que va desde la finalización de la carrera de grado hasta el comienzo de la inserción en el mundo del trabajo.

RESEÑA

GULLO, Marcelo (2018). *Relaciones Internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 319 páginas

Marcelo Gullo es Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador, es Magister en Relaciones Internacionales por el Institut Universitaire de Hautes Études Internationales de la Universidad de Ginebra, Graduado en Estudios Internacionales en la Escuela Diplomática de Madrid y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario.

Es autor de destacados libros tales como: *Argentina-Brasil: la gran oportunidad*, *La insubordinación fundante: breve historia de la construcción del poder de las naciones*, *Insubordinación y desarrollo: las claves del éxito y el fracaso de las naciones* y *La historia oculta: la lucha del pueblo argentino por su independencia del imperio inglés*.

El libro en particular constituye el aporte más significativo al desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales de las últimas décadas en América Latina. Tiene el mérito de continuar la tradición latinoamericana de reconocidos autores como Juan Carlos Puig, Helio Jaguaribe y Alberto Mehol Ferré.

A lo largo de sus páginas, queda en evidencia la vocación de universalidad de su teoría expresando un intento de modelo explicativo para toda la realidad internacional y para todos los tiempos.

En su recorrido histórico por la producción teórica establece aspectos centrales: el origen de la disciplina, los aportes de los autores latinoamericanos y lo que denomina el segundo nacimiento de los Estados Unidos a partir de la segunda guerra mundial, la cual marca a fuego la condición actual de la teoría como mirada desde la potencia hegemónica de la realidad mundial. Esto le otorga valor adicional a los latinoamericanos ya que, la tradición anglosajona imperante en la producción científica ha ignorado a los mismos como si no existieran y no se encuentran citados ni reconocidos por sus aquellos autores en sus libros.

La perspectiva sudamericana y el abordaje crítico son resaltados, entonces, como punto de partida de su elaboración teórica, al describir al pensamiento tradicional anglosajón focalizado en sus propios intereses sin considerar las cuestiones centrales de la periferia mundial, como la dependencia, el desarrollo o la inserción internacional de nuestros países. Estos condicionantes originarios justifican la necesidad de un pensamiento latinoamericano propio y estimula la elaboración teórica autónoma en la teoría de las relaciones internacionales.

En los primeros capítulos se hace un recorrido de los principales autores de la disciplina, marcando desde el origen el hecho de ser una producción originada principalmente desde los centros del poder mundial en cada contexto histórico, ya sea en la antigua Grecia, la moderna Europa o la hegemonía norteamericana que también determina la orientación académica, intelectual e ideológica. Así puede verse que ha primado una centralidad del debate en torno a los problemas fundamentales de los Estados Unidos como potencia, tales la confrontación este-oeste en el pasado inmediato o su necesidad de reformulación hegemónica actual y un sesgo conservador que rechaza el cambio con una fuerte tendencia a presentar al *status quo* como sinónimo de estabilidad. Resulta, entonces, que la teoría viene a servir a los intereses de los estados que la generan.

A partir de esta descripción, pueden reconocerse en el libro los aportes del autor: la delimitación del objeto de estudio en las relaciones internacionales es el poder; la realidad internacional tiene tres dimensiones entrelazadas en el proceso histórico: la cultura, la política y la economía.

Entre los aspectos novedosos, podemos señalar en primer lugar, la identificación de los actores que actúan en el sistema internacional y determinan la realidad internacional. Así, se incorpora el concepto de UPCAT (unidades políticas con asiento territorial) quienes desde los primeros tiempos escribieron la lucha por el dominio y la liberación. El concepto amplio nos permite abarcar desde las polis griegas hasta el imperio chino, persa, romano, bizantino, maya o cualquier ejemplo moderno. Si bien excede los objetivos del libro, la lucha por el poder como impulso biológico, la búsqueda de la seguridad o la gloria - sin ser deterministas- conforman desde la mirada del realismo clásico de Morgenthau, tendencias históricas universales. Siempre existirá una unidad política que quiera imponer su voluntad sobre las demás. A ello se agregan las UPSAT (unidades políticas sin asiento territorial) entendidas como individuos o grupos de individuos, organizados formal o informalmente que, sin poseer o interesarle el dominio efectivo formal sobre un territorio, intentan cualesquiera sean sus fines (religiosos, económicos, etc.) imponer su voluntad a las UPCAT. El autor hace un repaso de las más importantes en los tiempos actuales citando a las ONGs, los actores gubernamentales no centrales, las entidades religiosas, las grandes organizaciones delictivas, las empresas transnacionales, la oligarquía financiera internacional y finalmente la nueva burguesía mundial cosmopolita que diluye los antiguos enfrentamientos de las burguesías nacionales y constituye hoy el actor más importante del sistema internacional.

En definitiva, la sustancia de las relaciones internacionales es el estudio de las relaciones de subordinación e insubordinación entre las UPCAT entre sí y entre las UPCAT y UPSAT. La historia es entonces, conflicto y cooperación entre estas unidades. Comprenden instituciones, organizaciones, individuos, etc., cuyo poder varía en la historia, son los actores indirectos. Influyen a través de las UPCAT.

El autor nos propone un recorrido sobre aspectos particulares de la teoría de las relaciones internacionales, tales como las motivaciones influenciadas por fuerzas profundas, la actuación de los actores en un sistema internacional asimétrico en el contexto de un proceso histórico que le otorga realidad y sometido a un cuádruple régimen de causalidad: factores reales, ideales, azar y libertad. Cada uno de estos temas es tratado en un capítulo de la obra donde se repasan los principales núcleos teóricos, los autores y sus análisis.

Pero, es de destacar, que es el poder como fuerza vital el que ocupa un lugar significativo en este análisis, siendo la lucha por el poder, universal en el tiempo y en el espacio. Vinculando poder y actores se rescata el concepto de impulso estatal definido como las acciones llevadas a cabo por toda unidad política tendientes a animar, incitar, inducir o estimular el desarrollo de cualquiera de los elementos que integran el poder nacional. En el caso de la periferia sería apuntar a superar la subordinación y el subdesarrollo.

Además, se considera en la obra al poder de las ideas y su impacto en el sistema internacional, por caso el peligro del sometimiento a las ideas dominantes emergentes de los poderes centrales. Los mismos determinan lo políticamente correcto y forman un pensamiento único que produce subordinación ideológica conformando una superestructura cultural. Los procesos emancipadores requieren insubordinación ideológica e intelectuales que rechacen ideas, principios y teorías importadas como herramientas de subordinación. La falsificación de la historia, la visión fundamentalista de la globalización son ejemplos modernos de subordinación ideológica que deterioran los proyectos nacionales.

Otros dos conceptos significativos a lo largo del libro lo constituyen el de umbral de resistencia y el umbral de poder. El primero es entendido como la capacidad de una unidad política para determinar lo que hace en su territorio. Es el *quantum* de poder mínimo por debajo

del cual cesa la capacidad autonómica. En cambio el umbral de poder es la capacidad de un estado para participar de la construcción del orden internacional.

Para el autor, pensar las relaciones internacionales desde la periferia implica generar ideas, conceptos e hipótesis que den cuenta de nuestra realidad y de nuestros problemas de inserción. Pensar desde la periferia para salir de la periferia.

El segundo aporte significativo que encontramos en la obra es la conceptualización y descripción de cuatro tipos ideales de política exterior determinadas por la correlación de fuerzas tanto internas como externas y la voluntad política de las élites de un actor. Estas se definen, del siguiente modo: 1) La subordinación pasiva como la renuncia a la capacidad de decisión propia conservando algunos aspectos no relevantes. En este caso los países poseen solo formalmente una política exterior, pues la misma es expresión de los intereses de la potencia hegemónica. Su política económica es por lo general, el resultado de la aplicación de un modelo económico colonial; 2) La subordinación activa, caracterizada por una renuncia parcial no aceptada. Se admite que es el resultado de una correlación de fuerzas desfavorable. La principal diferencia con la subordinación pasiva es que la subordinación es tolerada pero no aceptada, la misma tiene un carácter provisorio, transitorio; 3) La insubordinación pragmática, implica la recuperación de la capacidad de decisión sin un desafío sistemático a la potencia hegemónica. Se establecen fronteras frente a los intereses de la potencia hegemónica sin llegar al desafío sistemático de la misma. Puede entenderse como el paso previo necesario para que una unidad política desarrolle un proceso autónomo independentista; 4) La insubordinación revisionista, se produce cuando una unidad política se opone a la potencia y le disputa las zonas de influencia o porque desea participar de la estructura hegemónica del poder mundial. En este caso hay una voluntad de modificar el orden imperante.

Esta mirada revisionista que propone el autor, se constituye en un aporte a ser considerado para comprender con mayor profundidad lo que acontece en el campo de las Relaciones Internacionales y la Política Exterior. Y se ofrece para estimular el debate académico en nuestra región.

Gustavo Marini. Director de la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina).

CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Política editorial

1. Sólo serán considerados para su publicación trabajos de investigación inéditos, artículos de opinión y reseñas sobre cuestiones de Política Exterior Argentina, Política Internacional, Organizaciones Internacionales, Integración Regional y Cooperación Internacional, Seguridad, Defensa y Conflictos Internacionales, Desarrollo Económico, Corrientes de Pensamiento y Enfoques Teóricos de las Relaciones Internacionales.
2. Las presentaciones pueden ser enviadas en **español, portugués e inglés**.
3. Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a la Dirección de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, al correo electrónico cerir@unr.edu.ar
4. La presentación debe adecuarse a las siguientes especificaciones: **Papel** Tamaño A4, con márgenes de 3 cm; **Tipo de letra:** Times New Roman; **Tamaño:** 11; **Interlineado:** Sencillo; **Espaciado:** anterior de 0 puntos y posterior de 6 puntos; **Sangría:** ninguna. **Título:** Tamaño 14.
5. La extensión máxima de los trabajos debe ser: entre 15 y 20 páginas para artículos de investigación (de 50.000 a 70.000 caracteres sin espacios), 8 páginas para artículos de opinión (28.000 caracteres sin espacios) y 5 páginas para reseñas bibliográficas (17.500 caracteres sin espacios). Los trabajos recibidos que no cumplan con la extensión y las normas bibliográficas, serán devueltos al autor para la aplicación de las mismas.
6. Los artículos de investigación deben estar estructurados de la siguiente manera: introducción; secciones enumeradas; conclusiones y referencias bibliográficas. Dichos marcadores de secciones estarán en negrita.
7. Todos los artículos de investigación deberán estar acompañados de un **Resumen** del contenido en español y en inglés. Aquellos trabajos redactados en portugués deberán incluirlo en los tres idiomas. El Resumen tendrá una extensión máxima de 200 palabras (1.000 caracteres sin espacios), en fuente tamaño 10 y espacio simple. En todos los idiomas se incluirán título y palabras claves (entre 3 y 5) para su registro bibliográfico.
8. Toda **aclaración** con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, se deberán consignar los **datos completos del autor:** nombre y apellido, máximo título académico, pertenencia institucional y correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.
9. **Técnica de las citas y referencias:** para las **citas** de materiales con autor (libro, capítulo de libro, artículo de revista especializada, tanto en formato papel como electrónico) se utilizará el sistema APA (Apellido del autor, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto.
Ejemplo: (Bologna, 1998:23).
10. En el caso de artículos de diario con autor, se utilizará el sistema APA (Tokatlián, 2015) en el cuerpo del texto. En la bibliografía seguirá el siguiente formato:
APELLIDO, iniciales del nombre (año). Título, *Nombre del diario*, fecha en letras, ciudad, Disponible en link. Consulta: fecha en letras.
11. Las notas ampliatorias o aclaratorias; los artículos de diarios y materiales sin autor y la información extraída de páginas web (páginas de organismos oficiales) deberán enumerarse correlativamente a pie de página. Las notas al pie deberán estar en letra Times New Roman, tamaño 10, espacio simple.
Ejemplo para artículos de diario y materiales sin autor: El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina, *La Nación*, 7 de septiembre de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepasoatravesdeargentina>. Consulta: 20 de octubre de 2016.
Ejemplo para información extraída de una página web: Información extraída de www.wto.org. Consulta: 15 de abril de 2017.
Las notas al pie que especifiquen los datos de los artículos de diarios y materiales sin autor no deben ser replicados en la bibliografía.
12. Para el caso de los artículos de opinión, se recomienda utilizar la menor cantidad de citas o las estrictamente necesarias.
13. Cuando dentro del cuerpo del artículo se citen frases textuales, éstas irán de la siguiente manera: a) si la frase textual ocupa menos de cinco líneas se redactará de corrido en el texto y entrecomillada; b) si la frase textual ocupa más de cinco líneas se escribirá aparte, precedida de dos puntos y sangrada en el margen izquierdo (sin entrecomillar). Esta última modalidad de cita deberá tener un tamaño de 10 y sangría de 5 puntos.

14. El trabajo debe incluir una sección final denominada **Bibliografía**, donde se enumeren todas las publicaciones y documentos citados en el texto. La Bibliografía deberá ser ordenada alfabéticamente por autor, al final del artículo. En el caso de **libros**, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de **capítulos de libros y artículos de revistas**, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:
- Para libros:
MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires
 - Para capítulos de libro:
BOLOGNA, A.B. (1994). El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario.
 - Para artículos de revistas:
GALVÁN, F.G. (2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina, en *América Latina Hoy*, 70, pp. 17-36, agosto.
CARO MOLINA, P. (2012). Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile, en *Sí Somos Americanos*, XII (2), pp. 51-83, julio-diciembre.
 - Para la Web:
Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.
METHOL FERRÉ, A. (2007). Uruguay como problema, en *Electroneurobiología*, 15 (5), pp. 3-104. Disponible en http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto_Methol_Ferre-Uruguay_como_Problema.pdf. Consulta: 8 de noviembre de 2015.
 - Para ponencias en congresos o jornadas y tesis o tesinas: utilizar el mismo formato que para el caso de los libros.
 - Para documentos oficiales:
TRATADO DE PAZ Y AMISTAD CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO DE BOLIVIA Y EL DEL CHILE (1904). Disponible en <http://www.diremar.gob.bo/sites/default/files/1904.pdf>. Consulta: 20 de noviembre de 2014.
MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT OF INDIA (2008), Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MNREGA), Tercera Edición. Disponible en http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf. Consulta: 20 de agosto de 2016.
 - En el caso de las Leyes, Normativas, Resoluciones Ministeriales:
En el cuerpo del texto figura su número y año de publicación, por ejemplo: (LEY 20.290, 2009).
En la bibliografía: LEY 20.290 (2009). Ley de fomento a las exportaciones del sector vitivinícola, República Argentina, 13 de octubre. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar>. Consulta: 20 de enero de 2010.
15. Toda expresión en lengua extranjera se escribirá en *cursiva*. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas fuertes que el autor quiere resaltar, y se evitará el uso del subrayado.
16. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia; se escribirán sin puntos.
17. Los cuadros y tablas de elaboración propios deberán ir en el cuerpo del texto. No se permitirán las capturas de pantalla.
18. Los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* no se hacen responsables por originales no publicados. En ese caso puede ser solicitada la devolución.
19. Los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinarán la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración, o 3) no recomendar la publicación. En caso de dictámenes de pares evaluadores contrapuestos, se requerirá una tercera evaluación.
20. Toda vez que el trabajo se encuentre aprobado para su publicación pero no respete las normas editoriales, será devuelto para que el autor realice las modificaciones respectivas.

21. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquélla de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.
22. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.
23. Los autores/as que publiquen en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* aceptan las siguientes condiciones: los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a los *Cuadernos* el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia **Creative Commons Atribución-Compartir Igual**, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista (se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original).
24. Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.

Magister

en Integración y Cooperación Internacional

UNR



CERIR
Centro de Estudios en
Relaciones Internacionales de Rosario

Universidad Nacional de Rosario



CEI
Centro de Estudios
Interdisciplinarios

**Aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Res. 902/1996)
Categoría "B" – CONEAU (Res. 266/2011)**

Inscripción:
mayo a julio años pares

Inicio año lectivo:
agosto años pares

Duración:
2 años

Informes:
Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario (CERIR)
Sede de Gobierno UNR
Maipú 1065, 3º piso, of. 301
Horario de atención:
Lunes a sábado de 9:00 a 12:00 hs.
Telefax: 0054 - 341 - 4201231
E-mail: mici@unr.edu.ar

Consultar por becas parciales

www.cerir.com.ar

Impreso en:
Roma Librería & Impresiones
San Juan 2402
Rosario (Santa Fe), diciembre 2018