

# ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVI

MAYO—AGOSTO 2024

Nº 208

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la  
Universidad de Chile

**ENTRE LA IDEOLOGÍA Y EL DISTRITO: FACTORES QUE EXPLICAN  
LA RATIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DURANTE  
LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN**

**EXPERIENCIAS DEL CONGRESO EN CHILE (1825-2022):  
UN CASO ATÍPICO EN AMÉRICA LATINA**

**LA RELACIÓN A LARGO PLAZO ENTRE LA PRODUCTIVIDAD Y LOS SALARIOS  
REALES: EVIDENCIA PARA AMÉRICA LATINA EN EL PERÍODO 1975-2018**

**LA NOCIÓN DE GARANTÍA COLECTIVA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE  
DD.HH. Y SU IMPACTO EN EL MECANISMO DE DENUNCIAS INTERESTATALES**

**DESAFÍOS NORMATIVOS DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: UMA  
ABORDAGEM TEÓRICA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À CONTESTAÇÃO**

**EL TRAUMA POLÍTICO DEL EXILIO Y RETORNO EN CHILE ENTRE  
LOS AÑOS '70 Y '80. ENTRE LO INTERNACIONAL Y LO LOCAL**



---

Versión electrónica ISSN 0719-3769



# ESTUDIOS INTERNACIONALES

---

AÑO LVI • MAYO-AGOSTO 2024 • N° 208

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile  
Fundada por Claudio Véliz

---

Inscripción N° 48.402 • Todos los derechos reservados.

Revista del Instituto  
de Estudios Internacionales  
de la Universidad de Chile  
*Fundada por Claudio Véliz*

---

AÑO LVI • MAYO-AGOSTO 2024  
N° 208

---



**EDITOR**

Andrés Dockendorff

**ASISTENTE EDITORIAL**

Marcel Aubry

**DIRECTORA DEL INSTITUTO  
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Dorotea López Giral

**DIRECCIÓN:**

Condell 249, Providencia.

Santiago, Chile.

Teléfono: (56-2) 29772800

Mail: revista.iei@u.uchile.cl

## COMITÉ EDITORIAL

**Dr. Eduardo Alemán**

University of Houston, Estados Unidos.

**Dra. María Hermínia Brandão Tavares de Almeida**

Universidade de São Paulo, Brasil.

**Dra. Ana Covarrubias Velasco**

El Colegio de México, México.

**Dr. Pedro Feliú Ribeiro**

Universidade de São Paulo, Brasil.

**Ph.D. Gian Luca Gardini**

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Alemania.

**Ph.D. Farid Kahhat**

Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

**Dr. Tom Long**

Universidad de Warwick, Reino Unido.

**Ph.D. Andrés Malamud**

Universidad de Lisboa, Portugal.

**Dr. Juan Luis Manfredi Sánchez**

Universidad de Castilla-La Mancha, España.

**Dr. Mario Federico Merke**

Universidad de San Andrés, Argentina.

**Dra. Mía Mikic**

The University of Waikato, New Zealand.

Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT).

**Dr. Daniel Morales Ruvalcaba**

Universidad Sun Yat-sen, China.

**Dr. Detlef Nolte**

The German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Alemania.

**Dra. Cintia Quiliconi**

FLACSO Ecuador.

**Dr. Luis L. Schenoni**

University College London, Gran Bretaña.

**Dr. Jorge Schiavon Uriegas**

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

**Ph.D. Arlene Beth Tickner**

Universidad del Rosario, Colombia.

**Ph.D. Leslie Wehner**

University of Bath, Gran Bretaña.



# SUMARIO

## • ARTÍCULOS •

ALFONSO LEIVA BUSTAMANTE

Entre la ideología y el distrito: factores que explican la ratificación de los acuerdos comerciales durante los gobiernos de la Concertación

*Between the ideology and de district: factors explaining support to Free Trade Agreements in Chile, 1990-2010.....* 9

JUAN CARLOS ARELLANO, RODOLFO DE CAMARGO LIMA Y RODRIGO CUEVAS

Experiencias del Congreso en Chile (1828-2022): un caso atípico en América Latina

*The Congressional experience in Chile (1828-2022): an atypical case in Latin America.....* 47

FERNANDO SOSSDORF

La relación a largo plazo entre la productividad y los salarios reales: evidencia para América Latina en el período 1975-2018

*The long-run relationship between labor productivity and real wages: evidence from Latin America.....*77

AGUSTÍN ULANOVSKY Y JUAN FRANCISCO TOURNE

La noción de garantía colectiva en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su impacto en el mecanismo de denuncias interestatales

*The notion of collective guarantee in the Inter-American Human Rights System and its impact on the inter-State complaint.....* 111

MIGUEL MIKELLI RIBEIRO

Desafíos normativos da Responsabilidade de Proteger: uma abordagem teórica da institucionalização à contestação

*Normative challenges of the Responsibility to Protect: a theoretical approach from institutionalization to contestation.....* 127

SOLEDAD LASTRA

El trauma político del exilio y retorno en Chile entre los años '70 y '80.

Entre lo internacional y lo local

*The political trauma of exile and return in Chile between the 70s and 80s.*

*Between the international and the local)..... 157*

ÉTICA DE PUBLICACIÓN Y DECLARACIÓN SOBRE NEGLIGENCIA..... 179

NORMAS DE ÉTICA Y PRÁCTICAS ..... 185

DERECHOS DE AUTOR ..... 187

# ARTÍCULOS



# Entre la ideología y el distrito: factores que explican la ratificación de los acuerdos comerciales, durante los Gobiernos de la Concertación\*

Between the ideology and the district:  
factors explaining support to Free Trade  
Agreements in Chile, 1990-2010

Alfonso Nicolás Leiva Bustamante\*\*

## RESUMEN

La visión convencional ha mostrado que, en general, existe un alto grado de consenso e incluso en ocasiones de unanimidad, en cuanto a la decisión de ratificar acuerdos comerciales, por parte del Congreso Nacional. No obstante, existen casos en los que dicho consenso pareciera desaparecer, en favor de un mayor grado de oposición o abstención. El motivo de dichas posturas ha recibido poca cobertura. El presente artículo busca responder a la pregunta: ¿Qué factores inciden en la decisión de los diputados de rechazar o abstenerse respecto de la ratificación de acuerdos comerciales? Se examinan los casos de Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N°35; Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá; Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos y Acuerdo Estratégico de Asociación Económica entre Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, también conocido como P4.

---

\* Artículo basado en una tesis financiada por el proyecto FONDECYT de Iniciación código N° 11190948.

\*\* Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile y Licenciado en Ciencia Política y Políticas Públicas por la Universidad del Desarrollo. . Correo: [alfonsoleiva93@gmail.com](mailto:alfonsoleiva93@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6753-650X>

*Recibido: 9 de junio de 2024. Aceptado: 20 de agosto de 2024.*

**Palabras Clave:** Congreso Nacional – Cámara de Diputados – Ideología – Partidos Políticos – grupos de interés distritales.

**ABSTRACT**

The conventional view has shown that, in general, there is a high degree of consensus, and sometimes even unanimity, regarding the decision of the National Congress to ratify trade agreements. However, there are cases in which such consensus seems to disappear in favor of a higher degree of opposition or abstention. The reason for this has received little coverage. Faced with this challenge, this thesis seeks to answer the question: What factors influence the decision of Chilean members Deputies to reject or abstain from ratifying trade agreements? I examine the cases of the Economic Complementation Agreement (ECA) N°35; the Chile-Canada Free Trade Agreement; the Chile-United States Free Trade Agreement and the Strategic Economic Partnership Agreement between Chile, New Zealand, Singapore, and Brunei, also known as P4.

**Keywords:** National Congress – Chamber of Deputies – Ideology – Political Parties – district interest groups.

## I.- INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto estudiar el comportamiento legislativo en el Congreso Nacional de Chile -específicamente en la Cámara de Diputados- en materia de ratificación de acuerdos comerciales, analizando específicamente los factores que explicarían la decisión de los legisladores de rechazar, o bien, abstenerse a dicha medida. Los acuerdos estudiados son: Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N°35; Tratado de Libre Comercio (TLC) Chile - Canadá; Tratado de Libre Comercio (TLC) Chile - Estados Unidos y Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica entre Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, también conocido como P4.

Concretamente, se busca responder la siguiente pregunta: ¿Qué factores inciden en la decisión de los diputados chilenos de rechazar o abstenerse respecto de la ratificación de acuerdos comerciales?

Los resultados obtenidos muestran una clara predominancia de las características socioeconómicas de los distritos al momento de influir en el voto de abstención -o rechazo- de los legisladores. Más concretamente, a mayor presencia de trabajadores pertenecientes a sectores afectados (agrícola o ganadero), mayor es la probabilidad de que la postura sea abstenerse

o rechazar la ratificación del acuerdo comercial.

Por otra parte, desde el punto de vista de la posición de los partidos al que pertenecen los legisladores, los resultados no muestran una influencia significativa en la probabilidad de rechazar -o abstenerse- de ratificar los acuerdos comerciales dependiendo de la ideología o la posición gobierno-oposición. El único caso en que dicha variable fue significativa es el correspondiente a Canadá, en el que la totalidad de los votos en contra correspondieron a la oposición, es decir, a los legisladores pertenecientes a los partidos de la coalición de derecha (posiblemente por un voto de coalición).

*Factores que influyen en el proceso de ratificación de los acuerdos comerciales.*

En lo referente a las teorías de comportamiento legislativo en el proceso de ratificación de acuerdos comerciales, se tiene que la literatura es basta, pudiéndose identificar una gran variedad de factores que incidirían en la decisión de ratificar un tratado, por parte de los congresistas. Dentro de dichos factores se pueden apreciar diversas líneas: ideología y partidismo (relación del partido del congresista con el presidente); características institucionales del país en cuestión; como también, factores vinculados

a lo macroeconómico o socioeconómico del distrito (Boix, 2000; Magee, 2010; Lowi, 1964; Kaempfer & Marks, 1993; Henisz & Mansfield, 2006; Kahane, 1996; Nielson, 2003).

En cuanto a los factores vinculados a lo político, es decir a la ideología de los legisladores y de la relación del presidente con el partido de los congresistas (si pertenecen al bando del gobierno o de la oposición), se tiene que existe una pequeña discusión en el ámbito académico, sobre todo en lo referente al concepto mismo de ideología, teniendo en cuenta la realidad global actual (Boix, 2000; Milner & Judkins, 2004). La literatura se basa, principalmente, en la discusión de la posición en el espectro ideológico izquierda y derecha de los miembros de las legislaturas y en el cómo afecta la decisión frente a la apertura comercial (Milner & Judkins, 2004). Esto, teniendo en cuenta que cuando se piensa en derecha-izquierda, se hace en virtud de la defensa de diferentes valores e ideas, y por ende, en políticas determinadas (Wiesehomeier & Doyle, 2012).

Generalmente, se tiende a pensar que aquellas personas que se encuentran en el lado izquierdo del espectro tenderán a tener una postura más proteccionista, a diferencia de los que se encuentran en el lado derecho del espectro. Ahora, existen posturas que indican que la ideología de los partidos, si bien no desaparece cómo factor,

no vendría a ser tan relevante posterior al fenómeno de globalización (Boix, 2000; Milner & Judkins, 2004). Boix (2000), en su estudio acerca de cómo los partidos influyen en las políticas monetarias y políticas fiscales entre los años sesenta y noventa (tanto interno como internacional), parte asumiendo que los partidos del ala izquierda del espectro tenderán a políticas vinculadas a estrategias Keynesianas, manteniendo baja la tasa de desempleo (entre otras medidas). En cambio, los partidos y gobiernos de derecha optarían por la ejecución balanceada de presupuestos y a luchar por el control de la inflación. Esto, obviamente, observándolo desde una visión más clásica de la posición de los partidos. Los resultados de dicha investigación arrojaron que sí existe una influencia de los partidos y sus creencias ideológicas, aunque dicho vínculo se limita también al contexto en el cual se está envuelto (Boix, 2000).

Por otro lado, y asumiendo el límite que tiene el factor partidista (en vínculo con la ideología), para Milner y Judkins (2004), los partidos y la ideología tendrían un protagonismo no menor, pues el desarrollo del fenómeno de la globalización no necesariamente podría mermar la discusión ideológica en materia de acuerdos comerciales. Es más, sostienen que en algunos casos podría fortalecerlos. Aunque no se niega que, en algunos casos, pueda existir

un apoyo prácticamente transversal al libre mercado.

Para estos autores, la decisión de los legisladores frente a acuerdos comerciales puede verse influenciada por la posición ideológica que tienen sus partidos políticos. No sólo eso, sino que esta influencia del factor partidista se podría dar, inclusive, por un factor de clivaje de clase. De este modo, al pensar en la izquierda, uno tiende a pensar en un apoyo a los trabajadores, y por ende en un apoyo a políticas proteccionistas. En consecuencia, aquellos partidos, o siendo más específicos, los congresistas que estén ubicados a la izquierda del espectro ideológico tenderán a votar a favor de medidas más proteccionistas. Diferente es el caso de aquellos que se ubican en el ala derecha de dicho espectro, quienes se mostrarán más favorables a políticas de apertura comercial (Milner & Judkins, 2004).

En el mismo sentido, según un estudio de Richard Conley (1999) acerca de los factores que podrían influenciar en política comercial en el Congreso de los Estados Unidos (relacionado a la autoridad del “Fast-Track”), si bien estimó que un factor determinante en la decisión de los congresistas es la presión electoral, lo cierto es que la ideología también juega un papel significativo en el apoyo del “Fast-Track” para la negociación de acuerdos comerciales (Conley, 1999).

Relacionado a lo ya mencionado, la ideología del partido y de su legislador no es lo único que determina la postura referente a la ratificación de acuerdos comerciales, también influirá la relación que tenga el congresista con el presidente. De esta manera, los legisladores que pertenezcan al mismo partido que el mandatario, serán más propensos a apoyar políticas gubernamentales, incluyendo la aprobación de los acuerdos comerciales negociados por el gobierno. En el caso del Nafta (en Estados Unidos), aquellos miembros de la Cámara de Representantes y que además pertenecían al Partido Demócrata -en comparación con sus pares republicanos- presentaban mayores posibilidades de votar en contra de un tratado comercial. Sobre todo, si en aquel distrito se presentaban altos niveles de desempleo, o bien, trabajadores con expectativas de perder el empleo debido al tratado del Nafta. Pero como ya se mencionó, esta oposición a la apertura económica disminuye si el presidente es Demócrata (Magee, 2010).

En segundo lugar, están las características sociales y macroeconómicas del distrito al cual pertenece el legislador. De hecho, uno de los principales motivos de oposición a un Acuerdo de Libre Comercio tiene que ver con este punto, siendo más concretos, con el desempleo (Gould et al., 1993). Si existen altos niveles de desempleo, entonces, las posibilidades de optar

por una política proteccionista serán también altas.

En esta línea argumentativa, se tiene que los legisladores son sensibles a las presiones que puedan surgir desde su distrito, principalmente desde grupos que puedan ser afectados por dicho acuerdo y que temen no poder adaptarse a los cambios que el acuerdo conlleva. En este sentido, en un distrito cuyo nivel de desempleo sea elevado, su legislador tenderá a tener una postura más cercana al proteccionismo económico (Henisz & Mansfield, 2006).

Ahora, hay que aclarar que no es sólo el desempleo, sino la posibilidad del aumento de este. De este modo, influye también la expectativa de desempleo que puede generar en el distrito la implementación de un acuerdo comercial, teniendo en cuenta la actividad productiva de este sector geográfico. En aquellos distritos en los que existan productores (o industrias) que se puedan ver afectados por el nuevo acuerdo, existirá mayor disposición de sus congresistas a oponerse a la ratificación (Kahane, 1996; Magee, 2010).

Lo anterior se explicaría, en tanto que en aquellos distritos económicamente más afectados (posiblemente) con la puesta en marcha de un acuerdo, sus trabajadores, gremios y grupos de interés, optarían por organizarse y presionar aún más a su legislador.

Esto teniendo en cuenta que muchos individuos podrían percibir que sus trabajos están en peligro, debido a la llegada de productos importados, gracias al acuerdo. Ese miedo es lo que moviliza a estos grupos, llevando al parlamentario a optar por un rechazo al TLC (Henisz & Mansfield, 2006; Lowi, 1964; Bailey et al., 1997).

Es así como, las actividades productivas del distrito también son relevantes, aquellas industrias o sectores que se vean afectados por el tratado serán un factor para que el legislador busque proteger su distrito (Lowi, 1964).

Tal es el caso de Chile en el TLC con Estados Unidos, en el cual hubo un porcentaje de legisladores que votaron en contra de la apertura económica, debido precisamente a las características productivas de su distrito (Baeza Freer & Lopez Varas, 2012). De tal modo, frente a la posibilidad de la aprobación de un tratado que perjudicaba a sectores como la pequeña agricultura, los legisladores optaron por una postura inclinada hacia la defensa de los intereses de su distrito (Leight, 2008).

Según Kaempfer y Marks (1993), los parlamentarios serían influenciados no sólo por el nivel de desempleo en sí, sino que también por el nivel de ingresos y las industrias presentes en el distrito al cual representa el congresista. De esta manera, existirá una mayor

probabilidad de apoyo a una política de liberalización comercial, si es que están presentes un nivel salarial alto y baja presencia de trabajadores -o productores- afectados por el tratado. En el caso del Nafta, aquellos distritos que poseían menos trabajadores del sector textil tendieron a presentar un mayor apoyo al tratado (Kaempfer & Marks, 1993; Magee, 2010).

Por último, dentro de los factores que pueden influir en el comportamiento de los legisladores en materia de acuerdos comerciales, están los de carácter institucional. Por ejemplo, el proteccionismo va a depender del poder que tenga el presidente en relación con la legislatura (Nielson, 2003; Borges, 2018). Presidentes con capacidades por sobre la legislatura, permitiría que sus políticas predominen. Pero, si al contrario existe una legislatura con amplios poderes, será más probable que los legisladores opten por un actuar más individual, pudiendo optar por un proteccionismo. En palabras de Borges (2018), este factor llevaría a que las legislaturas tengan una participación más proactiva, y a que propongan sus propios lineamientos.

Es más, se tiene que en América Latina predomina un presidencialismo fuerte, frente a lo cual las legislaturas deben optar a adherirse a sus políticas, o bien, distanciarse de las mismas. En otras palabras, elegir si apoyan o no las políticas o proyectos del ejecutivo.

Esto, se puede aplicar también en lo referente a política comercial y ratificación de los tratados. Para esta vertiente, la capacidad que tenga una legislatura (y sus miembros) de oponerse al ejecutivo depende de tres factores: las capacidades técnicas de la legislatura; las reglas bajo las cuales se eligen sus miembros; y finalmente, el poder del presidente (Borges, 2018).

### *Estudios sobre el Comportamiento legislativo según el caso de Chile.*

Los congresistas en Chile no son meros espectadores del escenario político, sino que más bien cumplen con un rol más activo. Esta cualidad proactiva o reactiva del Congreso Nacional, queda plasmada -por ejemplo- en la oposición por parte de los congresistas chilenos, al Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos (Borges, 2018).

Dicha oposición que existe con el Acuerdo de Estados Unidos se vincula, no tanto al partidismo o ideología de los congresistas chilenos, sino que más bien a factores geográficos y socioeconómicos del distrito. Aquellos sectores que poseían una mayor población rural, y más concretamente, vinculadas a las industrias agrícolas afectadas por el tratado, tendieron a marcar una postura más proteccionista, en comparación con sectores vinculados a otras industrias (incluso algunos agrícolas beneficiados), cuyos representantes optaron

por una postura más próxima a la liberalización económica (Baeza Freer & Lopez Varas, 2012; Borges, 2018).

Ahora, lo interesante no es sólo la existencia de oposición, sino que dicha oposición vino en gran medida de representantes de la derecha del espectro chileno (UDI y RN), quienes defendían las bandas de precio como medidas de protección a sectores vulnerables. Por otro lado, algunos miembros del Congreso, pertenecientes a la coalición de gobierno (centro izquierda e izquierda) optaban por la aprobación del acuerdo, y con ello, la desaparición de dichas bandas, pues las consideraban un mecanismo obsoleto, que no representaba un beneficio para el desarrollo del país (Leight, 2008).

En esta misma línea, es que Pedro Feliú (2012), indica también que referente al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Chile, otro factor que incide en la decisión de los legisladores tiene que ver con los niveles de desempleo. A mayor desempleo en un sector geográfico (distrito o Circunscripción Senatorial), más probable es que dichos congresistas opten por rechazar la ratificación del Tratado. Esta idea, va de la mano de la ya conocida afirmación teórica de que el desempleo -o la posibilidad de generar desempleo- es el principal motor de la oposición al libre comercio (Henisz & Mansfield, 2006; Gould et al., 1993).

Se produce, por lo tanto, una marcada oposición al acuerdo por parte de las regiones correspondientes a las zonas centro y sur del país. Mención se hace a la oposición de todos los legisladores de la región de La Araucanía (Disi, 2020).

En lo que respecta a la influencia de los gremios en la aprobación de los acuerdos comerciales, el sector que más influiría en el comportamiento legislativo de la Cámara de Diputados vendría a ser el sector agrícola, por sobre el sector industrial y manufacturero. En parte, ello se puede deber a que las industrias (o sectores manufactureros) que se habían visto afectados por los acuerdos, no poseían las mismas capacidades de ejercer presión que en el caso de los grupos agrícolas (Cuevas, 2019).

En resumen, en el acuerdo de los Estados Unidos, el factor partidista no jugaría un papel fundamental, sino que más bien vendrían a ser los intereses de los actores vinculados a la agricultura chilena (SNA, por ejemplo) (Borges, 2018; Baeza Freer & Lopez Varas, 2012; Disi, 2020). Estos grupos, al verse negativamente afectados por el acuerdo, y temiendo además la pérdida de trabajo de los pequeños agricultores, son quienes optan por movilizarse y buscar apoyo en los congresistas (Baeza Freer & Lopez Varas, 2012).

Como bien se ha podido percibir, en general, el principal acuerdo

estudiado es el caso del TLC con los Estados Unidos, el cual muestra una clara influencia de la actividad del distrito en la decisión de votar a favor o no de la ratificación del acuerdo. La excepción, como se pudo notar, es el caso de la investigación de Cuevas (2019) y que si bien su investigación no se vinculó directamente con el comportamiento legislativo (tuvo un enfoque especial en el caso del Mercosur), su análisis respecto de éste y de los acuerdos analizados (ACE N°35, TLC con Canadá, TLC con Estados Unidos, Alianza del Pacífico y el P4), arrojaron una significancia de los gremios del sector agrícola y ganadero.

Lo que cabe probar ahora, es si dicha relación entre la industria, la ideología y la intención de voto de los diputados, se aplica del mismo modo en estos cuatro acuerdos (el factor ideológico como tal, no fue considerado en dicha tesis doctoral, variable que es parte fundamental del modelo en este trabajo).

Cabe resaltar que, la ideología pareciera ser un factor que ha quedado rezagado en materia de política comercial en Chile. Por un lado, se encuentran aquellos trabajos vinculados al acuerdo con los Estados Unidos, que descartan una influencia ideológica en el voto de los congresistas de la época (Borges, 2018; Baeza Freer & Lopez Varas, 2012). Así mismo, vimos anteriormente que, en la época de la Concertación, existió un consenso que agrupó,

inclusive, a la izquierda chilena (van Klaveren, 2011; Fermandois, 2006).

Referente a lo anterior, se destaca también el pragmatismo existente en Chile por parte del sector político chileno -principalmente de los presidentes- además de la disciplina, orden, consistencia ideológica, sin mencionar la centralidad existente en el escenario político (debido al sistema electoral) que termina por agrupar a las fuerzas políticas en coaliciones. La formación de dichas coaliciones podría significar que: “la identidad ideológica de cada partido político se pierde dentro de las coaliciones por la necesidad ineludible de alcanzar el consenso suprapartidario” (Porrás, 2003, p. 23).

Lo anterior, dificulta la posibilidad de respuestas en base a las diferencias ideológicas de los partidos participantes, con el fin de alcanzar consensos. Sin mencionar que podrían terminar perdiendo su papel como intermediarios de la sociedad con el Estado, por lo menos, en el ámbito de política comercial (Porrás, 2003).

Ahora bien, a pesar de los argumentos que pueda haber en contra de una posible influencia de la ideología en la política comercial chilena, Feliú y Oliveira (2018), en su análisis acerca del comportamiento legislativo de los países latinoamericanos, llegan a una conclusión un tanto diferenciado, respecto de los trabajos anteriores. Aquí, no sólo se analiza un acuerdo comercial

en concreto, sino que se analiza la política exterior de seis países, entre ellos el Chile de los años de la Concertación. Según esta investigación, la política exterior vendría determinada por una serie de hechos que corresponderían a factores partidarios, de coalición, así como también de distritos. Dicho resultado, resume la discusión teórica del apartado anterior, pues un factor no necesariamente anulará a los otros.

En lo que respecta a Chile, éste es un país -al igual que el caso mexicano- con una polarización partidaria alta -que está bien alineado ideológicamente entre derecha e izquierda- en materia de política exterior (Feliu et al., 2009).

A pesar de dicha polaridad, esta condición podía ser mitigada gracias

a que los partidos políticos del país -que pertenecen al gobierno- gozaban de una gran disciplina la que los llevaba a actuar en conjunto como coalición, con la mayoría parlamentaria que existía en esos tiempos (Feliú & Oliveira, 2018).

Tomando en cuenta lo anteriormente dicho sobre el comportamiento legislativo de Chile, es que en este trabajo se analizan los factores socioeconómicos e ideológicos de los partidos y su relación con el proceso de ratificación de tratados que se lleva a cabo en el Congreso Nacional de Chile, en materia de la Política Comercial Chilena.

### III. DISEÑO METODOLÓGICO

En el presente artículo se busca analizar qué factores son los que incidirían en el Comportamiento Legislativo en los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile, en materia a la ratificación de acuerdos comerciales, específicamente aquellos ratificados en la época de los gobiernos de la Concertación. Este análisis, se realiza mediante el establecimiento de regresiones logísticas en las variables independientes socioeconómicas e ideología frente a la variable dependiente de rechazar, o bien, abstenerse de un acuerdo de libre comercio.

Todo esto con el fin de establecer una relación entre dichas variables (Gujarati & Porter, 2004).

Por tanto, lo primero que hay que tener en cuenta es la unidad de observación, que en este caso corresponde a los diputados del Congreso Nacional de Chile. Esto, no sólo porque es dicha Cámara la que presenta mayor oposición en las discusiones (siendo el Senado más homogéneo en esta materia), sino porque además posee una composición más numerosa. El Senado, al estar compuesto sólo por treinta

y ocho miembros presenta una variabilidad menor de casos, situación que podría afectar los resultados del modelo, sobre todo teniendo en cuenta que las regresiones se harán por cada uno de los casos, es decir, por cada acuerdo. Se utilizaron datos secundarios obtenidos de las votaciones del Congreso Nacional (Biblioteca del Congreso Nacional) y datos económicos de los distritos (regiones y distritos, por medio de bases provenientes del INE y datos del censo de 2017, además del censo 1992 y 2002) y también de datos recogidos del Observatorio de Élités Parlamentarias (PELA), en su página web, lo que corresponde a seis encuestas desde el período 1993-1997 hasta el período 2006-2010.

En cuanto al plan de análisis, una vez completa la recolección y organización de la información almacenada la base de datos se procedió al procesamiento para someter dichas variables a una regresión logística (*logit*), con la finalidad de estudiar la probabilidad de que los diputados voten en contra, o bien, opten por la abstención del acuerdo en estudio. La elección de dicha regresión se debe, principalmente, a la composición de la variable dependiente (voto de los diputados), la cual corresponde a una variable de tipo dicotómica (Gujarati & Porter, 2004). Dicha regresión logística, fue aplicada en cada uno de los casos estudiados, esto es, cada uno de los acuerdos comerciales seleccionados.

Para efectos de la organización de los datos de la investigación, ya se mencionó que la unidad de observación corresponde a los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Tomando en cuenta esto, la población a analizar en este artículo está compuesta por los miembros de dicha Cámara, correspondientes a los períodos en los que se produjo el proceso de votación de los acuerdos comerciales. Concretamente en este caso, fueron tres los períodos legislativos a analizar (período 49, período 51 y período 52), y teniendo en cuenta que el total de legisladores será de 120 por período, el total de legisladores a analizar serán de 360 miembros.

En cuanto a la muestra de tratados, estos han sido seleccionados bajo los siguientes criterios:

- Debe haberse aprobado en el Congreso Nacional: Esto es fundamental, sobre todo considerando que se busca analizar a los congresistas como unidad de observación. Por lo tanto, aquellos acuerdos que no pasaron por las manos del Congreso no se deberán contar. Tal es el caso de los Acuerdos de Complementación Económica con Venezuela, Argentina, o Bolivia, en estos casos se aprobaron por decreto por parte del ejecutivo (Porrás, 2003).
- El proceso de ratificación debe estar completo en el Congreso: Es decir que la votación se haya llevado a cabo

en las dos Cámaras y el proceso de ratificación esté aprobado. Esto, aun cuando el Senado no es objeto de análisis.

- Que sea anterior a la reforma electoral: Debido a que en el año 2017 debutó la reforma electoral, la cual produjo diferencias en la configuración de los distritos, los que pasaron de 60 a ser sólo 28. Esta reforma, también contribuyó a aumentar la fragmentación del Congreso Nacional -esto, al aumentarse la magnitud- es decir el número de escaños que corresponde por distrito. De esta manera, la Cámara de Diputados queda conformada ya no por 120, sino que por 155 diputados. Como estos cambios no sólo han afectado el número de miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, sino que también ha afectado el número de los distritos (por tanto, la composición), es menester tener en cuenta estos cambios producidos por la reforma y sólo tomar casos anteriores (Gamboa & Morales, 2016).

- Es así como, a pesar de que en el acuerdo de libre comercio con Brasil (de 2020), - por poner un ejemplo- posee un gran número de opositores en la Cámara de Diputados, este no podrá incluirse, debido a que su proceso de ratificación es posterior a la reforma (Cámara de Diputados, 2020).

- Debe existir oposición al Tratado: Debido a que el objetivo es analizar los factores que influyen en la oposición a los acuerdos comerciales, se hace poco

relevante el estudiar casos en que no ha habido oposición a dicho acuerdo, pues no hay nada que analizar.

- Así mismo, y vinculado a lo anterior, tomando en consideración que lo que se busca es estudiar la oposición a los acuerdos y no los factores de la postura favorable, es que se ha optado por aquellos que gozan de una oposición considerable. En este caso, los que tienen mayor oposición son: ACE N°35 con Mercosur; TLC Canadá; TLC EE. UU.; y por último el P4, en el caso de los diputados. Esto, debido a que cómo se mencionó en el apartado referencial y teórico, en la época de la Concertación, la discusión referente a los acuerdos comerciales gozó de un amplio consenso en el escenario político, exceptuando estos cuatro acuerdos.

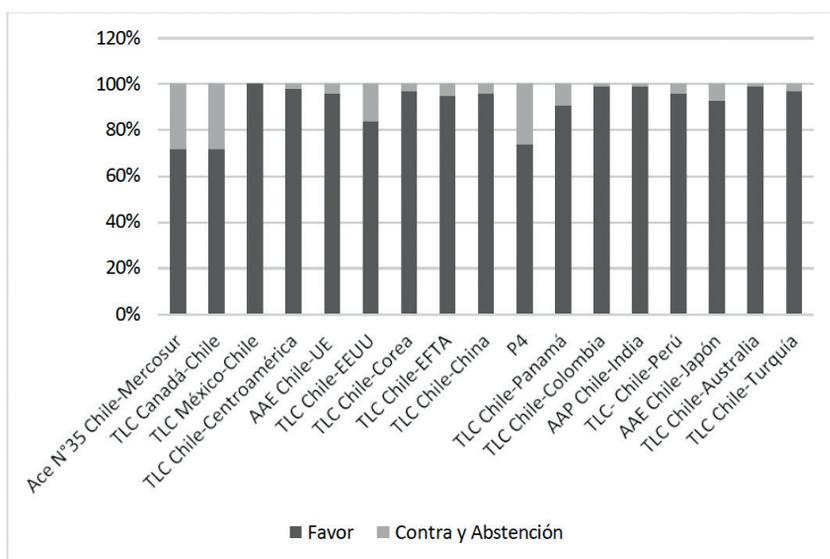
En general, casi todos los acuerdos comerciales poseen una oposición -presencia de votos contrarios o de abstención-, siendo en la mayoría de los casos en números inferiores al 10% de los presentes. Sólo existen 4 casos en la época de la Concertación donde dicha situación cambia, alcanzando niveles de no aprobación superiores al 15% (Gráfico 1).

Por último, cabe resaltar que referente a dichos acuerdos, más que analizarlos a ellos propiamente tal, este artículo se centra en la decisión que toman los congresistas respecto del acuerdo, teniendo en cuenta las siguientes variables y factores. La variable dependiente

es el voto frente al Acuerdo: Configurada como variable dicotómica, donde el valor 0 es para cuando se vota a favor de un acuerdo y 1, en el caso de que la opción de los diputados sea votar en contra, o bien, el abstenerse

a la ratificación. Cabe destacar, además, que no se tomará en cuenta la ausencia, pues lo que interesa analizar es la influencia de los factores en la intención de voto de los miembros del Congreso presentes en las Cámaras.

**Gráfico 1. Porcentaje de apoyo y Oposición a acuerdos comerciales en la Cámara de Diputados, durante los gobiernos de la Concertación**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Historias de la Ley de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Nota: Estimación porcentual basada en los miembros presentes del Congreso, sin contar las ausencias

Respecto a las variables independientes y de control, lo primero es el factor socio económico o geográfico: Esta variable, hace referencia a los efectos del Tratado sobre el distrito desde el punto de vista económico, en relación con los grupos de interés del distrito. Es decir, el impacto que económicamente podría traer al distrito (Kahane, 1996; Henisz & Mansfield,

2006). Para estos datos se ha optado por el porcentaje de trabajadores por sector afectado por el acuerdo. En el caso de la agricultura, la ganadería y silvicultura, van como una sola variable denominada “Ganadería y Agricultura”. Se ha incluido también el número de trabajadores del sector industrial manufacturero, que en la base de datos recibe el nombre de “Industria

Manufactura". La manufactura se incluye -principalmente- debido a su presencia como industria potencialmente afectada en algunos acuerdos, como es el caso de Mercosur o Canadá, por ejemplo. Por último, se tiene como variable de control la tasa de desempleo o de desocupación. Esta fue obtenida, gracias a los datos aportados de los censos 1992 y 2002, bajo solicitud, por el INE. Esta variable corresponde a la cifra de cesantes y los que están buscando trabajo por primera vez, esto según el modo de entender la desocupación o desempleo del propio INE, para los informes de censo 1992 y 2002 (INE, 2002). Esto considerando que, en el caso del TLC con los Estados Unidos, aquellos congresistas que pertenecían a regiones o distritos con alto nivel de desempleo tendieron a una inclinación contraria del acuerdo (Feliú, 2012).

Desde el plano partidario o ideológico del partido del legislador, corresponde a la posición ideológica (variable Ideología) que posee el partido del congresista, esto según las encuestas legislativas del Observatorio de Élités políticas en América Latina, de la Universidad de Salamanca, aplicadas a los

períodos legislativos correspondientes (PELA). Esta ha sido definida, por los datos de la encuesta ya mencionada

Finalmente, se encuentra la variable coalición, la cual hace referencia a la relación del diputado (y su partido con el gobierno (si es de gobierno u oposición). Entiéndase aquí, si pertenecen a la Concertación -Partido Por la Democracia (PPD), Democracia Cristiana (DC), Partido Socialista (PS), Partido Radical Social Demócrata (PRSD)- o bien, a la Alianza, es decir, a Renovación Nacional (RN), o la Unión Demócrata Independiente (UDI) (Aleman & Saiegh, 2007).

Esta última variable, será una variable de control. Esto tomando en cuenta algunas evidencias empíricas, acerca de cómo influye la relación de los miembros de la Cámara de Representantes con el gobierno, sin mencionar, estudios que vinculan la aprobación de acuerdos en Chile -por parte de legisladores de izquierda- a la pertenencia de la coalición de gobierno (Feliú & Oliveira, 2018).

#### IV. RESULTADOS

En esta sección se exponen los resultados del análisis de los datos. Este análisis se hará observando los acuerdos por separado, para así poder determinar cuál variable influyó en la

decisión de no votar a favor de la ratificación del acuerdo en cuestión (optar por rechazo o abstención).

Como bien se mencionó, en el apartado correspondiente al diseño metodológico, se aplicó a la Cámara de Diputados una regresión logística a la variable dependiente (voto hacia el acuerdo), en base a variables independientes que corresponden a la ideología y a las industrias afectadas por el acuerdo y que están presentes en el distrito.

En esta Cámara, durante el período de la Concertación, pareciera existir un voto que no se encontraría sujeto bajo una lógica partidaria -o bien ideológica- sino que más bien respondería a las características socioeconómicas del distrito al que pertenece el congresista, principalmente vinculado a la industria que se presenta en dicho sector. Ahora, lo principal es ir analizando caso por caso.

*a) Caso del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 de Mercosur y Chile:*

De los cuatro acuerdos que se analizaron en la Cámara de Diputados, el ACE N°35 es el primero en tramitarse y aprobarse por el Congreso, desde el retorno a la democracia. No está demás decir que, este acuerdo -en su contenido- trajo un cierto grado de oposición debido a la presencia de sectores sensibles, pertenecientes al sector agrícola y ganadero (carne porcina, jamones, aves, mantequilla, cebada, avena, maíz, etc.), cómo también al sector productivo correspondiente

al industrial manufacturero (calzado, textiles, sulfato de cobre, entre otros), los cuales pertenecían a la categoría de “especial sensibilidad” (BCN, 1996).

Lo primero que nos muestran los datos respecto a este caso, es que la posición a favor del Acuerdo de Complementación Económica tuvo una aprobación del 61,86%, es decir, 73 votos de diputados que optaron por la ratificación. En contraste, la opción de optar por la postura abstención o de votar en contra, corresponden a 45 votos, es decir al 38.14% de los presentes en dicha sesión (BCN, 1996).

Lo que cabe preguntarse ahora es de dónde procede tal oposición. En este caso, y a simple vista -tal y como ya se había mencionado en la sección anterior, la oposición a el proceso de ratificación se dio, principalmente, por los miembros de partidos opositores. Por otro lado, la postura favorable a dicho acuerdo comercial correspondería a la coalición que en esa época gobernaba, es decir, la Concertación (Tabla 1).

**Tabla 1. Posición frente a la ratificación del ACE N°35 Chile-Mercosur, según coalición (Gobierno-Oposición)**

Gobierno				Oposición		
Posición	Frecuencia	%	Total%	Frecuencia	%	Total%
Favor	63	92,65	92,65	10	20,00	20,00
Rechazo/Abstención	5	7,35	100,00	40	80,00	100,00

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos e información obtenidas de la Biblioteca del Congreso Nacional.

La Tabla 2, nos muestra el resultado de dicha regresión, indicando qué tanto incide cada variable a la probabilidad de que la posición frente a la ratificación -adoptada por un congresista- sea contraria, o bien, de abstención. Según estos resultados, en el caso del ACE N°35, la variable vinculada a la industria -presente en el distrito- influye de manera significativa, pero lo hace de modo particular en el sector ganadero y agrícola. Por otro lado, en el caso del sector manufacturero, la influencia que ejerce dicha variable no es significativa, ya que cuenta con un valor  $p > 0,05$ . Ahora bien, si consideráramos una significancia al 90% de confianza, esta variable, podría tener efectos significativos en la decisión de los legisladores al momento de aprobar, o no, el acuerdo (Tabla 6).

De tal manera, y por lo menos en el caso de la agricultura y ganadería, se aprueba la hipótesis uno ya que, a medida que existe mayor porcentaje en el

distrito de trabajadores pertenecientes al sector agrícola y ganadero, mayor probabilidad de que los legisladores voten en contra de la ratificación.

Por último, en el caso de la variable correspondiente a la ideología, se tiene que su influencia en la probabilidad de que un miembro de la Cámara de Diputados opte por rechazar o abstenerse -en base a factores ideológicos-, no arroja resultados significativos. Probablemente, esto se deba a que la mayor parte de los opositores pertenecen a la derecha chilena. Por lo tanto, y considerando un valor  $p > 0,05$ , se desecha la hipótesis dos, aprobándose la hipótesis nula (Tabla 2).

Tabla 2. Resultados de modelo de Regresión logística aplicado en el ACE N°35.

Variables	Coefficiente
Industria Manufacturera	6.741* (4.090)
Ganadería y Agricultura	6.146*** (1.388)
Tasa de desocupación	-41.17*** (13.51)
Coalición	5.953*** (1.548)
Posición ideológica del partido	-0.632 (0.542)
Constante	-4.885** (2.160)
<b>Observaciones</b>	
Pseudo R Cuadrado	0.5387
Prob. Chi Cuadrado	0.0000

Nota: Error estándar en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas, de Biblioteca del Congreso Nacional, datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la encuesta de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA), de la Universidad de Salamanca.

Así mismo, importante es la mención de las variables de control, y que, según la bibliografía, podrían tener influencia en la toma de decisiones de un diputado -por lo menos- en materia de ratificación de acuerdos comerciales.

Por un lado, se encuentra el desempleo que, a pesar de ser significativo, los valores de los coeficientes indican que existe una relación inversa. Esto quiere decir que, a mayor tasa de desempleo, menor probabilidad de que

se rechace -o que se abstenga- la ratificación del acuerdo. Estos resultados, contrastan en cierta medida con el trabajo de Feliú (2012), en tanto que según este autor la relación entre dichas variables sería directa, algo que no ocurre en este caso.

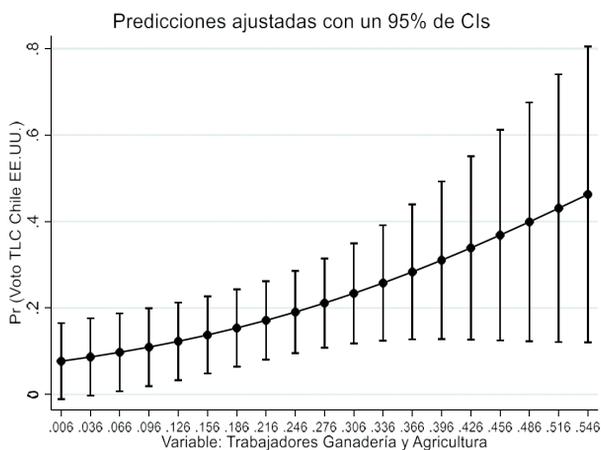
Por otra parte, si bien existe significancia en la variable coalición (Gobierno u Oposición), la ideología no posee significancia, teniendo un valor  $p > 0,05$ . De esta manera, la postura contraria a la ratificación por parte de los diputados pertenecientes a partidos opositores no tendría vínculo con la ideología.

Por último, si tuviéramos que analizar, cuál fue el impacto de cada variable sobre la decisión del legislador al momento de votar este acuerdo, se hace

necesario la revisión de los efectos marginales de cada una de las variables.

Por un lado, tenemos la variable correspondiente a “Ganadería y Agricultura”. Según los resultados, mientras mayor presencia de trabajadores -en el distrito- vinculados a la agricultura o ganadería, mayor es la probabilidad de que el legislador opte por rechazar -o emitir voto de abstención- la ratificación al acuerdo comercial con el Mercosur. Por lo tanto, en aquellos distritos en los que se presenta mayor porcentaje de trabajadores agrícolas y ganaderos, existe una mayor probabilidad de que el congresista ejerza una abstención o un voto de rechazo. Esto, queda plasmado en el Gráfico 2, que nos ilustra del impacto en la probabilidad, por parte dicha variable independiente.

**Gráfico 2. Efectos Marginales, según la variable Ganadería y Agricultura en el acuerdo del ACE N° 35 Chile-Mercosur.**

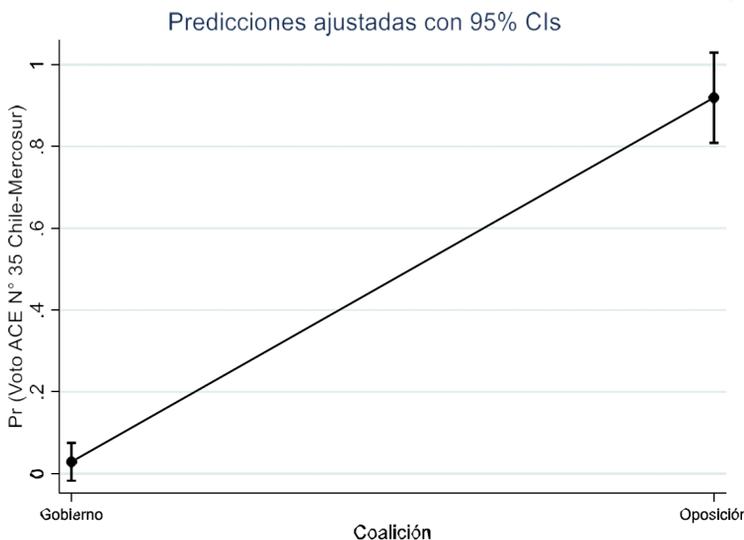


Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Historia de la Ley en la Biblioteca del Congreso Nacional

Ahora bien, tal como se pudo observar en los resultados del modelo de regresión logística, si bien la ganadería y agricultura tienen un efecto significativo en la variable dependiente (siendo la única variable independiente significativa), lo cierto es que también se hace necesario comparar las otras variables (significativas) del modelo.

Por un lado, tenemos la variable de control "coalición", que se vincula al ámbito partidista de las variables. Según el Gráfico 3, un legislador que pertenezca a la coalición opositora tenderá a tener 91% más de probabilidades de votar en contra del ACE N°35, esto en relación con los pares legisladores pertenecientes a la Concertación (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Efectos Marginales, según la variable Coalición en el acuerdo del ACE N° 35 Chile-Mercosur**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados de Instituto Nacional de Estadística, y la Historia de la Ley en la Biblioteca del Congreso Nacional

Por último, se encuentra la variable correspondiente al desempleo presente en el distrito. Como ya vimos, la relación entre dicha variable y la probabilidad de rechazar -o abstenerse- el acuerdo comercial, es contraria a la esperada. Entre

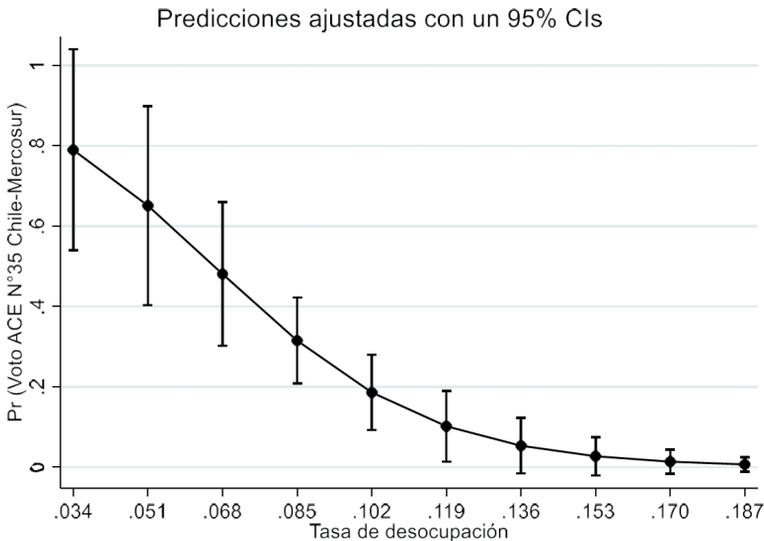
más desempleo en el distrito, pareciera que las probabilidades de rechazo o abstención se disminuyen (Gráfico 4).

De esta manera, y según lo ilustrado por el Gráfico 4, en los distritos con

mayor tasa de desocupación, la probabilidad de que el legislador -vinculado a dicho distrito- votase en contra, o se abstuviera de votar por la ratificación del acuerdo, era menor que en el caso de distritos con bajas tasas de desocupación.

En el caso de estos últimos, la probabilidad de que se optara por rechazar o abstenerse de la ratificación del acuerdo, era aún mayor (cerca del 80% en los casos con menor tasa de desocupación).

**Gráfico 4. Efectos Marginales, según la variable Tasa de desocupación en el acuerdo del ACE N° 35 Chile-Mercosur**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados del Instituto Nacional de Estadística (INE), y la Historia de la Ley en la Biblioteca del Congreso Nacional.

### *b) Caso del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá.*

Posterior a el ACE N°35, el debate se centra en el Tratado de Libre Comercio de Chile con Canadá, uno de los miembros del Nafta. En este acuerdo, al igual que en el caso del ACE N°35, también se contó con sectores de la economía chilena afectados, y que, en

cierta medida, tomaron parte de las discusiones en la sala (BCN, 1997).

Dichos sectores afectados por el acuerdo, corresponderían -principalmente- al sector agrícola y ganadero. Destacan aquí, los casos de los productores de cebada, cerveza, malta, jugos de fruta, avena, carne de cerdo, embutidos, remolacha, trigo, etc. Así mismo,

destacan algunos sectores industriales y manufactureros afectados por el acuerdo, principalmente algunos textiles e industrias madereras (BCN, 1997).

Este Tratado de Libre Comercio, contó con un número de oposición

considerable, siendo los votos en contra y de abstención equivalentes a la cuarta parte del total de miembros en ejercicio, y alrededor de un 29% en el caso de los presentes en la votación en sala (Tabla 3).

**Tabla 3. Posición de diputados frente al Acuerdo de Libre Comercio Chile-Canadá, según coalición.**

Posición	Gobierno	Oposición	Total
Favor	65	12	77
%	100.00%	28.57%	71.96%
Rechazo/ Abstención	0	30	30
%	0.00%	71.43%	28.04%
Total de votos	65	42	107
<b>Porcentaje total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00 %</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos e información de la biblioteca del Congreso Nacional.

Ahora bien, tal y cómo se puede apreciar en la tabla, a pesar de contar con una gran oposición, la particularidad -de la votación- recae en la composición de la oposición al ratificar dicho acuerdo. Es verdad que, en este acuerdo la oposición proviene de la derecha, principalmente. La diferencia radica en que, en este caso, la opción de abstenerse o votar en contra del acuerdo provino en un 100% de la coalición de oposición (Renovación

Nacional y Unión Demócrata Independiente) (Tabla 8).

Debido a lo anterior, es que la variable de control de “Coalición” no se aplicó en este caso particular, siendo el único caso de los acuerdos en que esto ocurre. Esto se debe, principalmente, a que cómo solo existen votos en contra -o de abstención- por parte del bando opositor, al momento de incluir dicha variable en la regresión, esta quedaría omitida.

Lo que interesa ahora es determinar a qué se debe dicha oposición al Tratado de Libre Comercio con Canadá, por parte de la Derecha chilena. Para ello, es importante considerar el modelo de regresión en el caso del TLC de Canadá con Chile, representado en la Tabla 4.

**Tabla 4. Resultados de modelo de regresión Logística aplicado al Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá**

VARIABLES	Coefficient
Industria Manufacturera	-12.35* (7.042)
Ganadería y Agricultura	4.977* (2.739)
Tasa de desocupación	-2.137 (17.00)
Posición ideológica del partido	2.011*** (0.612)
Constante	-10.93*** (3.654)
Observaciones	107
Pseudo R Cuadrado	0,5591
Prob. Chi Cuadrado	0.0263

Nota: Error estándar en paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas, de Biblioteca del Congreso Nacional, datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la encuesta de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA), de la Universidad de Salamanca.

Según estos resultados, a diferencia del caso anterior, la presencia de industria afectada no influye en la probabilidad de que la decisión de un legislador sea la de optar por abstenerse o rechazar el acuerdo comercial. Así pues, con un valor  $p > 0,05$  en ambos sectores productivos afectados -industria manufacturera o sector agrícola y ganadero- se rechaza la hipótesis uno, aprobándose la

hipótesis nula. Aunque cabe resaltar que, dichas variables, serían significativos si se considera una confianza de 90%. En el caso de la ideología, se presentan valores significativos -con un valor  $P < 0,05$ - por lo que se deduce que, entre más de derecha se está, mayor es la probabilidad de votar contra el acuerdo (o bien, abstenerse).

Frente a lo anterior, hay que tener en cuenta que, más que por los valores correspondientes a la ideología de los partidos de derecha, el no votar a favor se puede deber a que la totalidad de los opositores fueron miembros de la oposición. De este modo, posiblemente, la posición adoptada frente al acuerdo se debe a la relación opositora con el gobierno de turno, algo que -según la teoría- podría facilitar la oposición a

un acuerdo (Magee, 2010; Porras, 2003). En este sentido, de un voto ejercido por una coalición opositora, y no tanto por una ideología, propiamente tal. Es así como, en el caso de Canadá, la hipótesis dos de la investigación queda aprobada, rechazándose la hipótesis nula.

*c) El caso del Tratado de Libre Comercio EE. UU. y Chile.*

Como ya se mencionó en la sección anterior, este acuerdo no solo se caracterizó por ser polémico en cuanto a su contenido, pues recordemos que suprimía las bandas de precios destinadas a proteger al sector agrícola, sino que además fue un caso extremo de negociación en el que Chile debió ceder en diferentes ámbitos (Wehner, 2007).

**Tabla 5. Posición de diputados frente a ratificación de TLC EE. UU.-Chile, según coalición.**

Posición	Gobierno	Oposición	Total
Favor	37	49	86
%	82.22%	85.96%	84.31%
Rechazo/Abstención	8	8	16
%	17.78%	14.04%	15.69%
Total	45	57	102
Total%	100.00%	100.00%	100%

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y de Biblioteca del Congreso Nacional.

El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Chile no es diferente al resto en cuanto a oposición, pues un 15,69% corresponde a la oposición de la ratificación del acuerdo, aun cuando sea la más baja de los cuatro casos. De esta

oposición a la opción de ratificar, un 50% corresponde a la Concertación y el otro 50% al bando opositor (Tabla 5).

Como bien se mencionó, en este acuerdo los sectores que protagonizaron

**Tabla 6. Resultados de modelo de regresión logística aplicado al TLC Chile-EE.UU.**

VARIABLES	Coefficiente
Ganadería y Agricultura	4.325** (2.180)
Industria Manufacturera	3.089 (7.462)
Tasa de desocupación	16.68** (8.499)
Coalición	-0.0940 (1.142)
Posición ideológica del partido	-0.0392 (0.268)
Constante	-4.866** (2.069)
Observaciones	102
Pseudo R Cuadrado	0.0891
Prob. Chi Cuadrado	0.0000

Nota: Error estándar en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas, de Biblioteca del Congreso Nacional, datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la encuesta de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA), de la Universidad de Salamanca.

el debate correspondieron al sector agrícola tradicional, pues la eliminación de las bandas de precio perjudicaba a aquellos vinculados a la industria del azúcar, remolacha, trigo y harina de trigo, entre otros (Leight, 2008; Wehner, 2007). Ahora, respecto a la influencia que ejercen las variables independientes frente a la variable dependiente, queda expresado en la siguiente tabla de resultados del modelo de regresión logística, lo cual no difiere en gran medida del caso del ACE N°35 (Tabla 6).

Como bien se puede apreciar en los datos otorgados por el modelo de regresión, la única variable independiente que influye en el acuerdo es la correspondiente a la presencia de trabajadores en el distrito, siendo más concretos, la variable relacionada con la agricultura y ganadería. De esta manera, con un valor  $p < 0,05$ , se da por aprobada la hipótesis uno de la investigación, en tanto que la presencia de sectores productivos afectados en el distrito -en este caso vinculados al sector agrícola y ganadero- influye en la probabilidad de que el diputado decida optar por no ratificar el acuerdo comercial (rechazar o abstenerse).

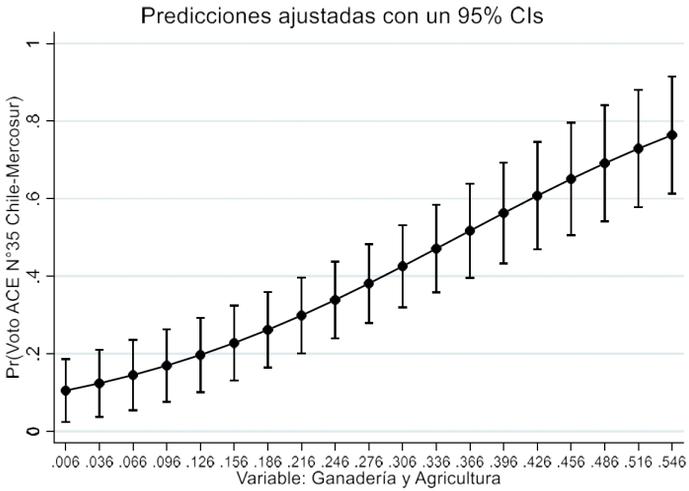
El caso de la manufactura, con un valor  $p > 0,05$ , se deduce que la variable no influye en la decisión de los legisladores respecto del acuerdo. Lo mismo ocurre en el caso de la ideología, en el que el modelo vuelve a otorgar un valor no significativo a la variable independiente. En el caso de la tasa de desempleo, al poseer un valor  $p < 0,05$ , se

estima que tiene una influencia significativa -por lo menos en lo que respecta a este modelo- en la probabilidad del legislador a optar por una opción de abstención o contraria de la ratificación del tratado. En este caso, se está en concordancia con lo expuesto por Pedro Feliú (2012), aunque en el resto de los casos, dicha variable, no tiene el efecto que se esperaba.

Analizando los efectos marginales de este caso, se tiene que, efectivamente, son dos las variables que impactan (de modo significativo) en la variable dependiente. Una de ellas, es la relacionada con la ganadería y la agricultura, que según el Gráfico 5, a medida que aumenta el porcentaje de trabajadores -vinculados a este sector- en el distrito, aumenta de manera gradual la probabilidad de que el legislador opte por rechazar -o votar por abstención- el acuerdo de libre comercio. Ahora bien, cabe notar que, en este caso la variable en análisis posee un impacto menor, si lo comparamos con el caso del ACE N°35 entre Chile y Mercosur.

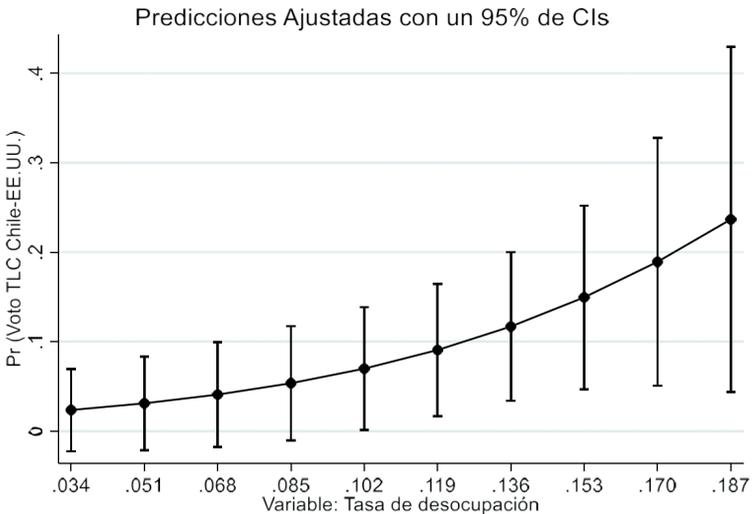
Finalmente, se encuentra la variable correspondiente a la tasa de desocupación que, en este caso en concreto, cuenta con el impacto esperado, según lo expuesto. Es así como, a mayor presencia de desocupación en el distrito, mayor impacto en la probabilidad de rechazar -o abstenerse a- la ratificación del acuerdo comercial (Gráfico 6).

**Gráfico 5. Efectos Marginales, según la variable Ganadería y Agricultura en el TLC Chile-Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Historia de la Ley en la Biblioteca del Congreso Nacional.

**Gráfico 6. Efectos Marginales, según la variable Tasa de desocupación en el TLC Chile-Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Historia de la Ley en la Biblioteca del Congreso Nacional.

Bajo estos criterios y resultados, -en el caso del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos- sólo se aprueba la hipótesis uno en el presente acuerdo. De esta manera, podríamos deducir que, a medida que aumenta la presencia de trabajadores afectados por el acuerdo comercial en el distrito, aumenta la probabilidad de rechazar, o bien, de abstenerse al acuerdo comercial.

*d) Caso del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Chile, Singapur, Brunei y Nueva Zelanda).*

Por último, analizaremos el caso del conocido P4, que involucra a cuatro países de un tamaño económico similar a Chile (Wehner, 2007). En este caso en particular, la dificultad se presentó en los productos vinculados al sector ganadero, siendo más específicos, los lácteos. En concordancia, sería lógico pensar que en el presente acuerdo también existirá una influencia por parte de las industrias perjudicadas, en el comportamiento legislativo de la Cámara de Diputados (Wehner, 2007; BCN, 2006).

En los acuerdos estudiados anteriormente, la mayoría de las posturas destinadas a no aprobar la ratificación vino del bando opositor, es decir de la derecha chilena. En este caso la situación es un tanto diferente, por lo menos en lo que respecta al plano descriptivo. Centrémonos entonces en la

siguiente tabla que nos ilustra cual fue la posición de los miembros de la Cámara de Diputados, frente al acuerdo comercial, y concretamente, en si pertenecían -o no- a la coalición del gobierno de turno.

En este caso en concreto, se observa una mayor cantidad de miembros del bando que optaron por votar en contra, o bien, por abstenerse a aprobar el TLC. Del total de cuarenta legisladores miembros de la Concertación, diecisiete congresistas - 29,82% de los que asistieron- optaron por una opción contraria al del resto del grupo. De esta manera, y por primera vez, se puede apreciar que el bloque de centroizquierda chilena supera a la derecha en la oposición de ratificar un tratado comercial (ver Tabla 7).

No obstante, la derecha no estuvo ausente y presentó diez legisladores (21,28% de los congresistas opositores) que optaron por no ratificar el acuerdo. Esto hace plantearse la probabilidad de que, en este caso en concreto, la posición ideológica pudiese tener un mayor protagonismo.

Una vez aplicado el modelo de regresión logística, podemos ver cuáles son las variables que influyen en la decisión de los miembros de la Cámara de Diputados. En el acuerdo del P4, al igual que en el resto de los acuerdos, los datos demuestran que la presencia de sectores agrícolas y ganaderos -en este caso, los afectados son los

Tabla 7. Voto Posición de diputados frente al P4, según coalición.

Posición al acuerdo	Gobierno	Oposición	Total
Favor	40	37	77
%	70.18%	78.72%	74.04%
Rechazo/Abstención	17	10	27
%	29.82%	21.28%	25.96%
Total	57	47	104
Total%	100.00%	100.00 %	100%

Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos e información de la Biblioteca del Congreso Nacional

vinculados al sector de los lácteos- nuevamente juegan un papel significativo. Con un valor  $p < 0,05$ , se tiene que, a la presencia de miembros del sector agrícola y ganadero, trae consigo mayores probabilidades de optar por una opción de abstención -o de rechazo- de la ratificación del acuerdo, aprobándose la hipótesis uno.

En concordancia con los demás casos analizados, el sector manufacturero no presenta un valor significativo. Lo mismo ocurre con la hipótesis correspondiente a la ideología, pues a pesar de las suposiciones de que podría existir significancia respecto de este factor y la variable dependiente, producto de la presencia de un mayor número de legisladores de gobierno contra la ratificación del acuerdo. Pero lo cierto

es que los datos muestran lo contrario, presentando un valor  $p > 0,05$ , dicha variable y sus efectos sobre el comportamiento legislativo no son significativos, rechazándose la hipótesis dos de la investigación, aprobándose su hipótesis nula (Tabla 8).

Asimismo, el resto de las variables tampoco poseen un efecto significativo. La variable correspondiente a la tasa de desocupación del distrito, no presenta con valor  $p > 0,05$  un efecto significativo sobre la variable dependiente. De manera que, según los resultados de este modelo, una mayor presencia de desocupación en el distrito no significa necesariamente mayor probabilidad de apoyar a una opción contraria al acuerdo comercial y su ratificación.

Tabla 8. Resultado Modelo de Regresión logística en el acuerdo del P4.

VARIABLES	Coficiente
Ganadería y Agricultura	5.558*** (1.838)
Industria Manufacturera	3.389 (5.091)
Tasa de desocupación	10.55 (13.69)
Coalición	-0.689 (1.250)
Posición ideológica del partido	0.0559 (0.313)
Constante	-3.658 (2.597)
Observaciones	102
Pseudo R Cuadrado	0.1666
Prob. Chi Cuadrado	0.0002

Nota: Error estándar en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

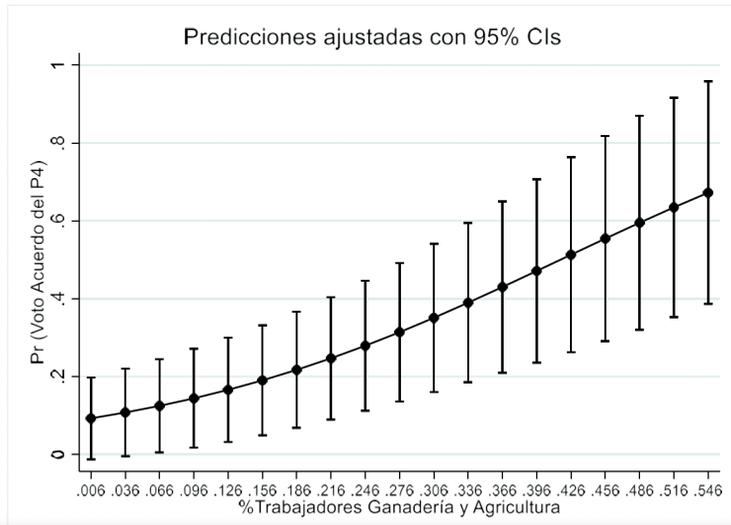
Fuente: Elaboración y estimación propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas, de Biblioteca del Congreso Nacional, datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la encuesta de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA), de la Universidad de Salamanca.

Finalmente, lo mismo ocurre con la variable "Coalición", pues a pesar de existir un mayor número de opositores provenientes de la izquierda chilena, la coalición a la cual pertenecen los legisladores **no parece tener un**

**rol significativo.** Esto se puede deber, en parte, al hecho de que ser miembro de la izquierda sigue sin ser un factor determinante (por ello el valor no significativo en ideología), pues el gobierno -de esa época- que negoció

y presentó el acuerdo para su ratificación correspondía a uno de la Concertación. Por lo mismo, muchos de los que apoyaban dicho acuerdo eran miembros de dicho sector.

**Gráfico 7. Efectos Marginales, según la variable Ganadería y Agricultura en el caso del Acuerdo del P4**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados de Instituto Nacional de Estadística (INE) y la historia de la ley en la Biblioteca del Congreso Nacional.

Los efectos marginales nos muestran que, a medida que aumenta el porcentaje de trabajadores vinculados al sector agrícola y ganadero en los distritos, las probabilidades de que los diputados -perteneciente a dichos distritos- opten por una opción de rechazo o de optar por la abstención- frente a la ratificación del acuerdo, van en aumento, hasta llegar a un 54% de probabilidades (Gráfico 7).

agrícola y ganadero (en cuanto a porcentaje de trabajadores presentes en el distrito), influye en la decisión (de rechazar o abstenerse) de los diputados sobre un acuerdo comercial. Es, además, el tercer caso, en el que la ideología no posee influencia, sin mencionar que, el desempleo-a modo general- no presenta influencia en el voto legislativo.

De esta manera, se tiene que este es el tercer caso en el que el sector

## V. DISCUSIÓN

Los resultados son significativos para la variable correspondiente a los trabajadores vinculados a sectores económicos del distrito, estando acorde tanto con trabajos a nivel internacional, como también, con artículos provenientes del propio escenario académico chileno (Baeza Freer & Lopez Varas, 2012; Borges, 2018; Cuevas, 2019; Henisz & Mansfield, 2006). Como se pudo observar, el único caso en el que no se cumple dicha relación entre variables vinculadas a las actividades presentes en el distrito- con respecto a la variable dependiente-, es el caso de Canadá. En este caso, la oposición pareciera venir de los miembros de partidos ubicados en la derecha del espectro ideológico. Ahora bien, ello no nos permite decir que es la ideología propiamente tal la que influye, sino más bien la pertenencia al sector de oposición. Todos los opositores pertenecían a la derecha chilena. No olvidemos, tal como plantea (Feliú y Oliveira, 2018), en esta época los votos sobre la ratificación de acuerdos comerciales tienden a tener una lógica partidaria y de coalición, en donde la izquierda (partidos pertenecientes a la Concertación) es menos proclive a oponerse, en comparación con los miembros de la derecha.

Ahora, y continuando con la discusión de los resultados obtenidos, y en concordancia con lo expuesto en el

marco teórico, se observa que, por lo menos en los cuatro casos de acuerdos aprobados en el período de la Concertación, el consenso -acerca de la política exterior y comercial del país- no se percibió en el mismo grado que en el resto de los acuerdos suscritos en la época de los gobiernos de esta coalición (Baeza Freer & Lopez Varas, 2012; Cuevas, 2019).

Según los resultados obtenidos, dicha negativa de votar a favor de la ratificación de los acuerdos, se debería -por un lado- a la presencia de industria o sectores económicos afectados. De un modo más concreto, el sector de la agricultura y ganadería, quienes verían una respuesta por parte de legisladores pertenecientes, principalmente, a la derecha chilena. Obviamente, la excepción sería el caso de Canadá.

En la mayoría de los casos de oposición a los acuerdos comerciales, dichas posturas corresponden a regiones del país en las cuales está más presente el trabajo vinculado a la ganadería y agricultura. Se repiten (en el caso de los acuerdos que afectan el sector agrícola), las regiones de La Araucanía, Los Lagos, el Biobío, el Maule, entre otras. Esto se debe a que, en estas regiones, tal y como menciona Rodolfo Disi (2020), existe mayor actividad vinculada al mundo agrícola (incluyendo el tradicional) y ganadero.

Como bien se explicó en el marco teórico, uno de los principales motivos para acudir a la protección económica frente a una política de liberalización, es el desempleo (Henisz & Mansfield, 2006). Pero no sólo el desempleo en sí, sino que también la posibilidad de que el nuevo acuerdo al cual se suscribe tenga como efecto el incremento del desempleo (vinculado al sector económico), o bien, se perjudique la industria sensible. Esto es lo que, presumiblemente, estaría ocurriendo en estos cuatro casos en concreto. Al existir sectores de la economía afectados, los grupos de interés influyen en los diputados para votar en contra o abstenerse de la ratificación (Kaempfer & Marks, 1993; Magee, 2010).

Se reitera que, el sector que más ha incidido -en cuanto a significancia- ha sido el del sector agrícola y ganadero, el cual, frente a posibles efectos negativos en su sector, producto del acuerdo (Por ejemplo; el trigo en los acuerdos de Estados Unidos, Mercosur, o bien, los lácteos en el caso del P4), se produce la movilización de los distintos grupos de interés, expresando su preocupación, e incidiendo en el voto de un representante de la Cámara de Diputados. De esta manera, se destaca la presencia de representantes de distintos grupos privados, como es el caso de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la cual se presenta como un importante contendor a la apertura en los casos de Estados Unidos y Mercosur (BCN, 2006; BCN, 1996).

El segundo punto, tiene que ver con el sector industrial manufacturero, el cual es, en un principio un tanto curioso y digno de observar, ya que aun cuando este sector se ve desfavorecido por un acuerdo comercial (Mercosur, por ejemplo), su influencia en la votación de la Cámara de Diputados no es la misma que en el caso de los agricultores, o de los lácteos en el caso del P4.

Por último, se puede observar que tal cómo plantea Borges (2018) en relación con el carácter proactivo del Congreso Nacional (considerando la materia de política exterior), tenemos que los resultados presentados en este artículo presentan similitudes con los de su trabajo.

Efectivamente, existe oposición por parte del Congreso, y si bien, este autor se basaba en el acuerdo de los Estados Unidos con Chile al afirmar que las discusiones y votaciones en sala se dieron más por factores geográficos y menos dominado por temas vinculado al factor partidismo, lo cierto es que, también se aplican en otros casos. Esto va en la misma línea de otros autores como Rodolfo Disi (2020), o Baeza y López (2012), quienes también apuntan a una influencia del distrito, o región geográfica a la que pertenece el diputado, que de un manifiesto de partido o ideología.

Vinculado a lo antes expuesto, y atendiendo a algunos casos particulares- diferentes al TLC con los Estados

Unidos- lo cierto es que, la significancia en el caso de la ideología en el acuerdo con Canadá no otorga un sentido ideológico, sino más bien partidario. El sólo hecho que la mayoría de los casos de abstención o en contra del acuerdo provengan de los miembros de la derecha, nos indica que la ideología podría tener una influencia. Pero, al momento de analizar desde una perspectiva más normativa o ideológica -en donde la izquierda apoya al proletariado y por ende políticas proteccionistas, mientras que los miembros de los partidos de derecha optarán por una opción que favorezca el libre mercado- no es aplicable en este caso (Milner & Judkins, 2004; Boix, 2000).

Los datos indican que, en el caso de Canadá, entre más de derecha se es, más probabilidad de votar por una opción no favorable al acuerdo comercial. Pareciera que la ideología y el partidismo jugaron un papel en la decisión sobre el acuerdo, pero de un modo contrario a lo esperado. Surge así, la importancia de destacar el trabajo realizado por Boix (2000), pues no sepulta la discusión ideológica o partidaria en estos temas, sino que aboga por la existencia de debates más pragmáticos, por lo menos desde el siglo XX.

Pareciera que la oposición de los miembros de la derecha no se da por una cuestión ideológica. Sin mencionar que, en el caso concreto del ACE

N°35 con el Mercosur, se debe más a una lógica de coalición. Algo que ya se había mencionado en el apartado teórico y conceptual. El apoyo de la izquierda y la oposición de los miembros de la derecha se debería a una lógica de Gobierno-Oposición. Partidos de izquierda deben mantenerse unidos en forma conjunta, como un grupo cohesionado.

Ahora, en lo que respecta a los acuerdos comerciales con Estados Unidos y el P4, se tiene que estos no poseen una influencia de la variable "Coalición". En estos casos, sobre todo en el P4, existe mayor oposición al libre mercado por parte de legisladores pertenecientes al gobierno. La ideología, como también su variable control "Coalición", no poseen un valor significativo, lo que indicaría que aquí el distrito -o características geográficas en las que está inserto el legislador- y sus grupos de interés, son lo que principalmente influyen en la decisión. Sobre todo, si se considera el efecto del acuerdo sobre el sector de los lácteos, aunque no se deja de lado la discusión agrícola. El mismo diputado de la Araucanía -René García- deja entrever esa situación, resaltando el problema de la pobreza en su región y de la incapacidad de agricultores (de la papa, por ejemplo) de hacerle frente al acuerdo, sin mencionar que, en el sector de los lácteos, tampoco habría competencia leal (BCN, 2006, p. 50-51).

De tal manera, la presente investigación logra concluir que -por lo menos en los gobiernos de la Concertación- la oposición a los acuerdos comerciales (ACE N°35 con Mercosur, TLC con Estados Unidos y el P4), no vino dada por las ideologías que poseían los miembros del Congreso, sino que más bien, por los propios distritos. Particularmente, por la presencia de grupos afectados y que, por su capacidad de ejercer presión, logran que el congresista vote en contra, o decida abstenerse (Henisz & Mansfield, 2006; Lowi, 1964).

No obstante, el hecho de que el factor ideológico en el presente modelo no arroje resultados significativos en algunos casos, no nos está indicando que la ideología haya quedado relegada del debate en la política chilena, y más concretamente, en las discusiones de política exterior y referentes a su política comercial. Por un lado, sirve acogerse en parte a las palabras de Milner y Judkins (2004)-y en parte de Boix (2000)- quienes nos dicen que el hecho de que en un momento dado la ideología de los partidos no influya en la política comercial -por ejemplo, debido a la globalización-, no quiere decir que deje de influir permanentemente, o que se convierta en una variable poco relevante. Es más, según Rodolfo Disi (2020), al momento de describir a nuestro país, también afirma que en la política exterior puede ser susceptible a la ideología, aunque no es el caso del acuerdo de los Estados Unidos.

Sumado a lo anteriormente expuesto, no está de más recordar que existe una reforma electoral reciente que ha cambiado la composición de los distritos y el número de escaños correspondiente a cada distrito y circunscripción (aumentando el número de senadores y diputados). Además, dichos cambios, podrían traer consigo el ingreso de nuevas fuerzas (Gamboa & Morales, 2016).

Cómo se planteó antes, las instituciones tienen su influencia en la política comercial de un país, y en el caso concreto de Chile, se tiene que el sistema electoral permitía un desdibujamiento ideológico de los partidos, por lo que los partidos actuaban en coalición y no en base a su identidad ideológica (Porras, 2003). Esta situación ha de analizarse, pues en el 2017 comenzó a regir la reforma electoral, por lo que podría ocurrir un cambio en cuanto al comportamiento legislativo (Nielson, 2003; Milner & Judkins, 2004).

Es más, si bien las instituciones y los regímenes políticos no siempre influyen del mismo modo que en el caso de las características propias del distrito, si puede influir en ciertos casos (ya sea directa o indirectamente). Recordemos que, las instituciones son las que marcan las reglas del juego y -por lo tanto- estas nuevas reglas del juego (con aumento de escaños y cambios en la composición de los distritos) podrían generar un cambio o variación

de los resultados, en relación con los presentados en la época de los gobiernos de la Concertación (Milner & Judkins, 2004; Porras, 2003).

Posterior a la reforma, existen acuerdos que han gozado una amplia oposición por parte de la Cámara de Diputados, como los casos de los acuerdos del TPP-11 y el Acuerdo de Libre Comercio con Brasil (Cámara de Diputados, 2019; Cámara de Diputados, 2020).

En concordancia con lo anterior, la nueva reforma electoral acaecida en Chile representa un motivo más que suficiente para adentrarse en el comportamiento legislativo, tanto en

lo distrital (y los grupos de interés presentes), como en las instituciones e ideología de los partidos.

Frente a estos nuevos cambios institucionales, bien podría ocurrir que la ideología -o factores partidarios- vuelvan a estar presentes, o bien, que surjan nuevas variables a parte de lo geográfico -vinculado específicamente al distrito, a los trabajadores y grupos de interés pertenecientes al sector agrícola, como tendió a ocurrir en la concertación- y que impacten significativamente en la probabilidad del rechazo a la ratificación por parte de un legislador.

## REFERENCIAS

- Alemán, E., & Saiegh, S. (2007). Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, 39(3), 253-273. doi:10.2307/20434040
- Baeza Freer, J., & Lopez Varas, M. (2012). El Congreso Nacional de Chile y el proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. *Estudios Internacionales*, 47(182), 37-55. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.37883>
- Bailey, M., Goldstein, J., & Weingast. (1997). The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions and International Trade. (Princeton, Ed.) *World Politics*, 309-338.
- Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (1996). *Historia del Decreto N°1411*. [https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/6324/](https://www.bcn.cl/historiadela-ley/6324/)
- Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (1997). *Historia del Decreto N°1020*. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/6362/>
- Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (2006). *Historia del Decreto N°354*. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/5148/>
- Boix, C. (2000). Partisan Government, International Economy and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93. *World Politics*, 53, 38-73. doi:10.1353/wp.2000.0019
- Borges, F. (2018). Debating Trade: The Legislative Politics of Free Trade Agreements

- in Latin America. *Government and Opposition*, 1-29. doi:10.1017/gov.2017.28
- Cámara de Diputados. (2019). *Cámara aprobó acuerdo Transpacífico-11*. [https://www.camara.cl/prensa/sala\\_de\\_prensa\\_detalle.aspx?prmId=136749](https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmId=136749)
- Cámara de Diputados. (2020). *Detalle Vo- tación. Proyecto de Ley 13199-10*. [https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesio- nes/votacion\\_detalle.aspx?prmIdVotac ion=33229](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesio- nes/votacion_detalle.aspx?prmIdVotac ion=33229)
- Conley, R. (1999). Derailing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress. *Political Research Quarterly*, 52(4), 785-799. doi:<https://doi.org/10.2307/449186>
- Cuevas, R. (2019). Política comercial y gremios empresariales en Chile, 1974-2014 [Tesis Doctoral. Universidad de Chile]. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173390>
- Disi, R. (2020). Regions of Discord: Analyzing Subnational Influences on Chile's Foreign Trade and Investment Policies towards the USA During Critical Events. *Austral Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 9(17), 127-154. doi:10.22456/2238-6912.89108
- Feliú, P. (2012). Legislativo e política comercial: a aprovação do TLC com os Estados Unidos nos legislativos sul-americanos. *Revista de Sociologia e Política*, XX(44), 121-138. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000400010>
- Feliú, P., & Oliveira, A. (2018). Partidos políticos y política exterior en Lati- noamérica. *Estudios Internacionales*, 51(193), 65-104. doi:<https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.54138>
- Feliu, P., Oliveira, A., & Galdino, M. (2009). A política externa chilena e o espectro ideológico político-partidário: um Estudo sobre a Câmara dos Deputados do Chile (2002-2006). *Dados*, 52(4), 835-866.
- Fernandois, J. (2006). Inserción global y ma- lestar regional: la política exterior chi- lena en el ciclo democrático, 1990-2006. *Revista de Estudios Internacionales*, 39(154), 91-99. doi:10.5354/0719-3769.2011.14474
- Gamboa, R., & Morales, M. (2016). Chile's 2015 electoral reform: changing the ru- les of the game. *Latin American Politics & Society*, 58(4), 126-144.
- Gould, D., Ruffin, R., & Woodbridge, G. (1993). The Theory and Practice of Free Trade. *Economic and Financial Policy Re- view*, 1-16.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. (2004). *Econo- metría* (Quinta ed.). México D.F.: Mc- Graw Hill.
- Henisz, W., & Mansfield, E. (2006). Votes and Vetoes. The Political determinants of Commercial Openness. *International Studies Quarterly*, 50(1), 189-211.
- Kaempfer, W., & Marks, S. (1993). The Ex- pected Effects of Trade Liberalisation: Evidence from US Congressional Ac- tion on Fast-Track Authority. *The World Economy*, 16(6), 725-740. doi:DOI: 10.1111/j.1467-9701.1993.tb00193.x
- Kahane, L. (1996). Congressional Voting Pat- terns on NAFTA: An Empirical Analy- sis. *The American Journal of Economics and Sociology*, 55(4), 395-409.
- Leight, J. (2008). The Political Dynamics of Agricultural Liberalism in the US-Chile

- Free Trade Agreement. (C. U. Press, Ed.) *Journal of Latin American Studies*, 225-249.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 677-715. doi:doi:10.2307/2009452
- Magee, C. (2010). Would NAFTA have been Approved by the House of Representatives under President Bush? Presidents, Parties, and Trade Policy. *Review of International Economics*, 382-395. doi:DOI:10.1111/j.1467-9396.2010.00871.x
- Milner, H., & Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy, and Globalization: is there a left-right divide on trade policy? *International Studies Quarterly*, 95-119.
- Nielson, D. (2003). Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies. *American Journal of Political Science*, 3, 470-491. doi: doi:10.1111/1540-5907.00034
- Porras, J. (2003). La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. *Serie Comercio Internacional*(33). [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4376/S2003723\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4376/S2003723_es.pdf)
- Van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estudios Internacionales*, 44(169), 155-170.
- Wehner, L. (2007). Los TLC de Chile. Estrategias y tácticas de negociación. Iberoamericana Editorial, *Nueva Epoca*, 7(28), 153-157.
- Wiesehomeier, N., & Doyle, D. (2012). Attitudes, Ideological Associations and the Left- Right Divide in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 4(1), 3-33. doi:https://doi.org/10.1177/1866802X1200400101



# Experiencias del Congreso en Chile (1828-2022): un caso atípico en América Latina\*

The Congressional experience in  
Chile (1828-2022): an atypical case in  
Latin America

Juan Carlos Arellano\*\*  
Rodolfo de Camargo Lima\*\*\*  
Rodrigo Cuevas\*\*\*\*

## RESUMEN

Este estudio investiga las experiencias parlamentarias y las legislaturas comparadas en el Congreso de Chile desde 1828 hasta 2022, a partir de la singularidad de su caso, como típicamente desviante en comparación a los demás legislativos de América Latina. Se recopilaron datos originales de todos los diputados y senadores a partir de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Se utilizó un análisis de datos que combina enfoques descriptivos cuantitativos y cualitativos. Inicialmente, se llevó a cabo un análisis cuantitativo para describir las experiencias a lo largo de las distintas constituciones y tipos de carreras de los actores políticos. Se seleccionaron para estudios de casos tres grupos de legislaturas,

---

\* Este artículo se inscribe en los proyectos FONDECYT REGULAR N°1211297 y N°1210157 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

\*\* Profesor Asociado, Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco, Chile, Doctor en Historia y magíster en Ciencia Política, jarellano@uct.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5154-134X>

\*\*\* Profesor Asistente, Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián, Santiago. Doctor y magíster en Ciencia Política, Universidade de São Paulo (USP), rodolfo.decamargo@uss.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3236-3626>.

\*\*\*\* Profesor Asistente, Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco, Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. rodrigo.cuevas@uct.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5980-1908>.

*Recibido: 5 de septiembre de 2023. Aceptado: 9 de mayo de 2024.*

cada uno con diferentes niveles de experiencia: alto, promedio, y bajo. A través de un enfoque cualitativo e histórico, se analizaron estos tres grupos interna y comparativamente para identificar patrones en su relación con el poder ejecutivo. Los estudios de casos revelaron que las legislaturas menos experimentadas tienden a adoptar una postura más desafiante y menos colaborativa hacia el ejecutivo. Por otro lado, las con más experiencia parecen poseer agendas propias y desafían más al gobierno. A su vez, las legislaturas con niveles promedios de experiencia sugieren ser más cooperativas y han logrado implementar reformas políticas significativas. Concluimos que la experiencia parlamentaria sugiere tener importancia para la relación legislativo-ejecutivo.

**Palabras Clave:** Congreso – legislaturas – experiencia parlamentaria – poder ejecutivo.

#### ABSTRACT

This paper investigates parliamentary experiences and compares legislatures in the Congress of Chile from 1828 to 2022, considering the uniqueness of Chile as an outlier case compared to Latin America. We collected original data from all congress members and senators using Chile's National Congress Library bibliographical data. Using a data analysis, we combined quantitative descriptive analysis and qualitative historical case studies. Initially, we quantitatively described the experiences across different historical constitutions and legislative career tracks. Afterward, we divided three groups of legislatures for case studies, each with varying experience levels: high, average, and low. We examined and compared these groups through a qualitative and historical approach to identify patterns in their relationship with the executive branch. The case studies revealed that less experienced legislatures tend to adopt a more challenging and less collaborative standpoint toward the executive. In contrast, more experienced ones suggested having their own agendas and challenged the government more. Finally, legislatures with average experience appear more cooperative and have implemented significant political reforms. We conclude that parliamentary experience matters for the legislative-executive relationship.

**Keywords:** Congress – legislatures – parliamentary experience – executive power.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de poco más de dos siglos de trayectoria institucional de su Congreso, Chile se constituye en un caso particular en Latinoamérica, tanto por su larga historia y desarrollo legislativo, que presenta muy bajas interrupciones institucionales. Si bien no es el más antiguo (lo es el venezolano por pocos meses de diferencia), dentro de las escasas evaluaciones existentes respecto a la dimensión institucional para los legislativos latinoamericanos, enfocadas principalmente en el Congreso estadounidense (Palanza et al., 2016), el caso chileno cuenta con el mayor nivel de institucionalización de su proceso decisorio, dentro un conjunto de 18 pares legislativos regionales, seguido de Uruguay, Colombia y Brasil (Palanza et al., 2016, p. 25). Junto con ello, el legislativo chileno se caracterizaría, en comparación a su similares en la región, por su estabilidad en el tiempo (Alemán, 2009; Alemán & Navia, 2009; Alemán & Saiegh, 2007).

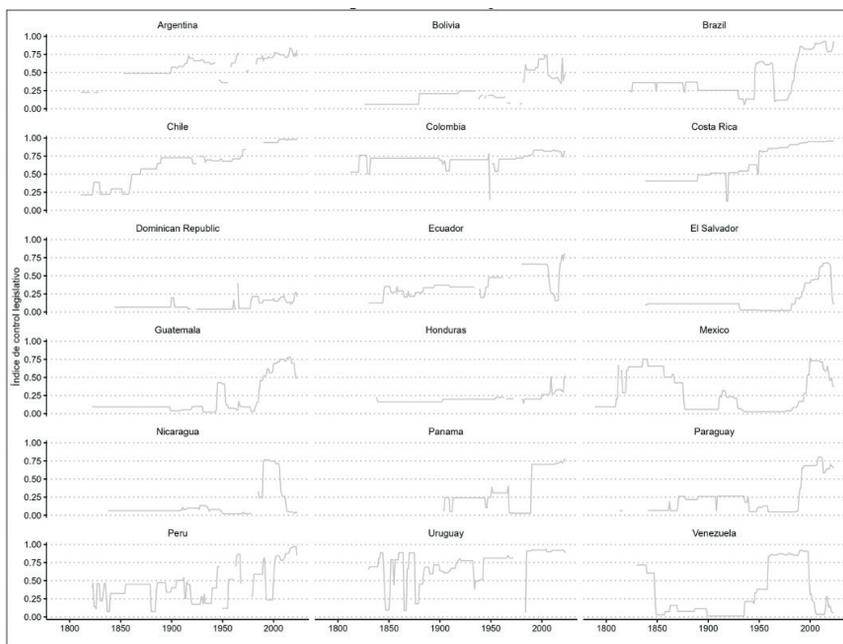
Si bien los primeros registros de existencias de poderes legislativos datan de las primeras décadas del siglo XIX, la regularidad en su funcionamiento es bastante inestable, destacando Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México, Perú, como las experiencias nacionales con las que se cuenta mayor información disponible (Coppedge et al., 2023a). No obstante, su existencia legal no necesariamente implicó que los Congresos latinoamericanos fueran un poder del Estado capaz de ser un contrapeso institucional al gobierno. Tomando el índice de Contrapeso al Poder Ejecutivo, elaborado por *Varieties of Democracy* (V-Dem), Chile, en promedio, tendría el cuarto legislativo más poderoso (Coppedge et al., 2023a). Sin embargo, presenta el valor más alto en el período y asimismo períodos más extensos y crecientes en altos niveles de institucionalización (Gráfico 1).

Ello lo hace ser el Congreso más estable en estos términos en la región, condición que aparece más llamativa en el contexto latinoamericano, siendo resistente a importantes cambios en sus diseños institucionales con tres constituciones, diferentes sistemas electorales y heterogeneidad en la experiencia de los congresistas, siendo importante estudiar el caso chileno en específico, para a partir de ello, plantear posibles comparaciones, a realizarse posteriormente, con las experiencias en América Latina, lo que resalta el énfasis en el carácter descriptivo de la presente investigación (Gerring, 2012), pues en este caso es mejor una buena descripción que una mala explicación (G. King et al., 2018, p. 56). Por lo tanto, este artículo describe, con propósitos exploratorios, la experiencia parlamentaria e implementa un estudio de caso, al interior del mismo, comparando de las legislaturas en Chile (1828-2022). Los datos de las experiencias son descritos

por cohortes constitucionales, tipo de carrera y divididos por niveles de experiencias. La descripción cuantitativa orienta la selección de los casos comparados, los cuales son analizados en tres grupos para buscar patrones de

asociación entre experiencia legislativa y su relación con el ejecutivo. Por ende, utilizamos técnicas de investigación empleando análisis y evidencias cuantitativas y cualitativas.

**Gráfico 1: Índice de contrapeso al Poder Ejecutivo en América Latina.**



Fuente: Elaboración propia en base a V-DEM v13.

El quehacer legislativo es un trabajo extenuante que requiere un conocimiento específico y práctico que sólo se aprende en el oficio. Así la experiencia de un integrante del poder legislativo es importante para su desempeño político individual e institucional (King 1981). Un congresista con más años en el ejercicio de su cargo será un parlamentario con un mayor

conocimiento de los procedimientos y normas que rigen su actuar, además de conocer los códigos informales que constriñen su actividad congresal. De esta manera, contará con mayores recursos, lo que tendrá efecto en las relaciones entre el legislativo y el presidente. Así preguntamos: ¿los niveles experiencia parlamentaria por legislatura explican la dinámica de la

relación entre el Congreso y el poder ejecutivo en Chile? Nuestros hallazgos sugieren que las experiencias políticas de los congresales tienden a asociarse con el tipo de relación que establecen con el presidente. Así que legislaturas más seniors, más jóvenes, o intermedias importan para el tipo de relación institucional que se instala entre los poderes, dictando el equilibrio o desequilibrio en la conducción del gobierno.

Sea la distinción clásica de carreras discretas, estáticas y ambiciosas (Schlesinger (1966) o las estructuras de oportunidad y cómo éstas inciden en los ascensos (Abramson et al., 1987; Copeland, 1989; Maisel et al., 1997; Maisel & Stone, 2014; Rohde, 1979), la literatura especializada se centra principalmente en el impacto que tiene las carreras legislativas en el sistema político. De ahí que se examinaron en los incentivos económicos (Francis, 1993; Herrick & Moore, 1993; Squire, 1988; Treul, 2008), las capacidades agenciales de los congresistas y el uso estratégicos de los recursos y las relaciones con sus electores (Hibbing, 1986; Payne, 1982).

El estudio de la experiencia política de los parlamentarios se ha enfocado por la permanencia en el cargo y las posiciones institucionales, y cómo estas tendrían un efecto positivo en la eficacia de los parlamentarios producto de un aprendizaje práctico, por un lado (Miquel & Snyder Jr., 2006, p. 360).

Por otro, han sugerido que los políticos con mayor oficio u años ejerciendo un papel destacado, se concentran más en defender o mejorar su posición en el circuito (Russo, 2011, p. 294). De esta manera, estos estudios invitan a considerar la experiencia parlamentaria como un potencial elemento conflictivo en la relación entre el presidente y el Congreso.

En su mayoría, los estudios en América Latina sobre carreras parlamentarias se han centrado en los factores estructurales. En sus explicaciones, se realzan los intereses, la institucionalidad y la función de los partidos (Desposato, 2006; Morgenstern & Nacif, 2002; Siavelis & Morgenstern, 2008). Examinaron también la estructura de oportunidad sea desde la variedad de cargos –a nivel nacional y local– o cómo ésta se expresa en la organización partidaria y sus efectos en el sistema político (Altman & Chasqueti, 2005; Basabe-Serrano, 2018; Botero, 2010; Samuels, 2003; Santos & Pegurier, 2011).

Más próximo a los intereses de esta investigación, vinculados a la experiencia parlamentaria en América Latina, se ha trabajado en construir índices para medir los niveles de profesionalización, incluyendo variables tales como experiencia política y grado de especialización (Rincón, 2011). Son puntuales las investigaciones que se remontan históricamente a estudiar en

detalle las carreras de los congresales y la institucionalización del Congreso (Agor, 1973; González-Bustamante & Cisternas, 2016; Heise, 1974; Obando Camino, 2011).

La selección de candidatos, estrategias electorales, y el papel de los incumbentes (Bunker, 2010; Bunker & Navia, 2015; Díaz Rioseco et al., 2006; Toro Maureira & García, 2008; Toro-Maureira & Valenzuela, 2018) fueron también investigados así como los arreglos institucionales y partidarios tienen efectos en la producción legislativa (Campos-Parra & Navia, 2022; Cisternas, 2021; Navia & Mimica, 2021). Otros, han elaborado indicadores a nivel país del funcionamiento organizacional, de la relación interinstitucional entre poderes, evaluación de sus funciones legislativas o de representación (Coppedge et al., 2023b; Fish & Matthew, 2009).

Hay también aportes importantes que indagan los efectos de la experiencia parlamentaria en la producción legislativa. Por ejemplo, los avances de los proyectos de ley dentro del Congreso (2006-2010) demuestran, entre otras variables, que las iniciativas iniciadas por parlamentarios con menor experiencia tienen menos probabilidad de avanzar en los trámites legislativos (Dockendorff, 2021). No obstante, en un estudio bajo un intervalo más amplio sobre los Diputados (1990-2018) ha apuntado que los proyectos

presentados por parlamentarios poco experimentados no tienen un impacto importante en su aprobación (Faúndez Caicedo et al., 2022, p. 13).

Recientes estudios apuntan precisamente a que la profesionalización parlamentaria consolida los equipajes institucionales como habilidad y conocimiento para desafiar el ejecutivo en América Latina (Shair-Rosenfield & Stoyan, 2017). Nuestros resultados avanzan sobre tal intuición, aportando que demasiada experiencia política en el Congreso dificulta la relación con el poder ejecutivo, o sea, una mayor presencia de experimentados, habituados con la caja de herramientas institucional, tiende a generar conflictos en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo. De otro lado, avanzamos en el sentido de que parlamentarios novatos parecen, sea por el poco conocimiento práctico, por la indisciplina partidaria, y/o la necesidad de los actores por fidelizar a sus electores, abrir márgenes para trabar y obstaculizar la relación con el presidente. A su vez, las legislaturas en torno a una experiencia promedio muestran en general una mayor cooperación, facilitando la negociación entre el legislativo y el presidente.

La estructura del artículo es la siguiente. La primera sección introduce la experiencia parlamentaria por legislatura y cortes histórico-constitucionales, y el tipo de carrera legislativa que los actores adoptaron. A continuación,

promediamos las experiencias por legislaturas, cumpliendo el análisis de datos el papel de orientar la selección de los grupos de casos y respaldar la construcción de un argumento sustentado en una relación de tipo descriptivo (Gerring, 2012, p. 724), que se desarrolla posteriormente. La sección siguiente analiza las distintas legislaturas y cómo la experiencia parlamentaria que se desarrolla en ellas se vincula en la relación con el poder ejecutivo en Chile, desarrollando una explicación argumental que se apoya en una

extensiva sistematización, triangulación e integración de fuentes históricas y secundarias. Finalmente, en la sección de conclusiones presentamos la síntesis de nuestros hallazgos considerando los grupos de casos de parlamentarios más y menos experimentados, con los de experiencia promedio, y sugerimos una tipología para la asociación entre el nivel de experiencia y la relación que se establece con el ejecutivo.

## LAS CARACTERÍSTICAS DEL CASO CHILENO

Extraemos información biográfica de parlamentarios desde el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) por medio de minería de sitios web (*webscrapping*), en un período que abarcó desde los inicios del Congreso hasta la legislatura de 2022 (1818-2022). A partir de ello, se sistematizó y estudió la experiencia de las legislaturas bajo periodos constitucionales-históricos y de tipos de carrera que se representan en los primeros dos gráficos. El tercero muestra las experiencias promedio por legislaturas y orienta la selección de casos con mayor, menor e intermedias, las que fueron examinadas en profundidad.

Consideramos tanto el período constitucional como el tipo de carrera que los actores han tenido por sus respectivas legislaturas en los primeros

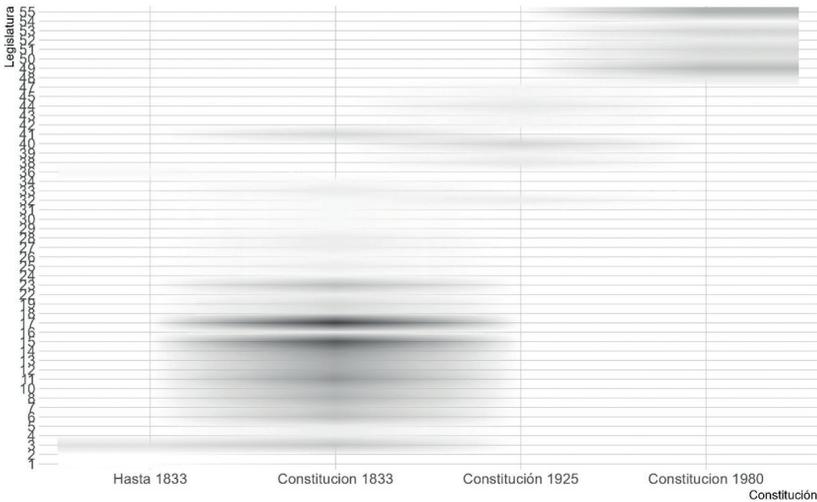
dos gráficos. En ellos, las mayores experiencias se ven reflejadas en las áreas oscuras. Desde una perspectiva histórica, en el gráfico 2 los actores políticos que tienen más experiencia están principalmente bajo la constitución de 1833 en que se observa los tonos de gris más pronunciados. Entre las legislaturas 6 y 17 se ilustra un proceso en que se ha implantado un paquete importante de reformas institucionales y electorales que tenía por objetivo debilitar el poder del ejecutivo (Arellano-González & Martínez, 2020; Correa, 2015). Estas reformas no cambiaron la constitución de 1833, solo sumaron nuevas reglas y reinterpretaron otras (Arellano-González & Martínez, 2020). Tal cambio gradual, según la literatura, puede originarse por el tipo de actores y el contexto político (Mahoney & Thelen, 2010). Así la experiencia previa

de los agentes, aunque no explica por sí sola todos los cambios, ofrecen indicios iniciales de que las reformas graduales de fortalecimiento del legislativo sugieren relacionarse en algún nivel con el aumento de la experiencia legislativa.

Así la constitución de 1833 tenía una arquitectura institucional que establecía en el poder ejecutivo el control de la competencia política, disponía de reglas electorales con poco incentivo a la aparición de nuevos competidores.

Por el contrario, en la carta fundamental del 1925 había un sistema de partidos consolidado y competitivo, sumado a un sistema proporcional que facilitaba la creación de emergentes tiendas partidarias. Historia muy distinta con la constitución de 1980, que posee un sistema electoral binominal (1989-2015) que asegura un cupo a las principales coaliciones (Gamboa, 2006; Navia, 2005), sumado a algunos enclaves autoritarios tales como senadores designados.

Gráfico 2: Experiencia parlamentaria, según legislatura y constitución



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

Nota: Para efectos de mejor visualización del gráfico 2 recomendamos inspeccionarlo a través del link <https://rpubs.com/RodrigoCuevasOssandon/116818>.

En el gráfico 3 dividimos el tipo de carrera entre quienes han transitado entre ambas casas legislativas (diputados y senadores) y aquellos que tuvieron experiencia solamente en la cámara baja o en la cámara alta, por legislatura. En esta nueva agregación los tonos cambian y están más difusos, aunque entre la legislatura 6 al 17, se observa que los más experimentados actuaron principalmente entre ambas

cámaras legislativas a lo largo de sus carreras (diputados y senadores). Quienes solo fueron diputados o senadores presentan alguna carga en dicho periodo y también, contemporáneamente, entre las últimas legislaturas registradas. Con esto observamos la presencia de una carrera parlamentaria que es enriquecida por el tránsito entre ambas cámaras.

Gráfico 3: Experiencia Parlamentaria, según legislatura y tipo de carrera



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Biblioteca del Congreso Nacional.

*Nota: Para efectos de mejor visualización del gráfico 3 recomendamos inspeccionarlo a través del link <https://rpubs.com/RodrigoCuevasOssandon/1168205>.*

A continuación, presentaremos los promedios de años de experiencia parlamentaria a nivel individual y agregado por legislatura, un tipo de análisis que nos permitirá construir tipologías de análisis, clasificar y conocer nuestro objeto de estudio (Gerring, 2012; G. King et al., 2018), para posteriormente emplear, mediante su

orientación, la selección de los casos (Seawright y Gerring 2008). Entre ellos, adoptamos como criterio los casos subtípicos, o sea, aquellos que están más alejados del promedio. Es decir, la muestra analizada busca experiencias altas y bajas (casos subtípicos) y los casos típicos son los que se ubican en torno al promedio (Gerring 2017). La

descripción de los datos individuales en legislaturas se representan en la tabla 1. de los congresales y de ellos agregados

**Tabla 1. Experiencia de parlamentarios, nivel de individuo y promedio por legislatura.**

Nivel de Experiencia	Promedio	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo	N
Individual	8.89	8.46	0	63	6747
Legislatura	9.06	2.07	2.35	12.5	49

Fuente: Elaboración propia en base a Biblioteca del Congreso Nacional.

Al analizar diferentes niveles de experiencia, podemos identificar diferentes factores (X) que afectan los resultados (Y) de manera variada. Los casos son considerados diversos cuando ellos representan todos los potenciales factores (Z), incluyendo conjunciones causales, que pueden explicar la variación en los resultados (Y); se presupone que los factores causales reales (X) pueden ser encontrados en Z (Gerring 2017). Esto es un aspecto metodológico importante porque los resultados pueden ser influenciados bajo diferentes configuraciones causales. Al comparar múltiples casos, no solo buscamos medir parte de estos fenómenos, sino también exploramos descriptivamente patrones que emergen intra e entre grupos.

Así el estudio de varios casos nos ayuda a comprender mejor qué

significan y qué alcance tienen los diferentes tipos de resultados en relación a una variable dependiente (Slater & Ziblatt, 2013), o sea, la relación entre el legislativo y el ejecutivo. En lugar de simplemente centrarse en cómo una sola variable causa un resultado ( $X \rightarrow Y$ ), este enfoque considera cómo múltiples variables que están (X) pueden influir en un resultado específico (Y). En este sentido, la experiencia (X) y la posterior comparación cualitativa de múltiples casos encuadraría el presente artículo no solamente como de metodología mixta como también un estudio descriptivo de las causas-de-los-efectos en contraste al estudio de los efectos-de-las-causas (Gerring, 2017; Mahoney & Goertz, 2006).

De manera distinta a los estudios cuantitativos tradicionales, la descripción de la experiencia servirá aquí

como guía para la selección de los casos que componen el estudio de múltiples casos. Una vez que seleccionamos los grupos de casos subtípicos y típicos descriptivos, recaudamos evidencias cualitativas de monografías históricas las cuales fueron “trianguladas” para garantizar la robustez de las informaciones para los estudios de casos. Así para evitar sesgos de interpretación histórica utilizamos la estrategia de cuatro pasos de Lustick (1996) que incluyen: i) identificar el enfoque historiográfico de los textos elegidos y enunciar sus limitaciones; ii) ante una

amplia producción historiográfica establecer las regularidades, las cuales puedan ser contrastadas con la teoría a proponer; iii) construir una narrativa sobre la base de una ‘triangulación’ de afirmaciones sostenidas por distintos historiadores, desde diferentes fuentes y enfoques para elevar los niveles de confianza del relato; iv) frente a la diversidad de relatos realizar juicios cualitativos que den cuenta de las opciones y justifiquen la selección de los textos (Lustick, 1996, pp. 615-616).

## ESTUDIOS DE LEGISLATURAS COMPARADAS

Tal como se desprende del gráfico 4, las tres primeras legislaturas (1, 2 y 3) abren la descripción de las experiencias promedio. Para fines de mantener el criterio de casos diversos y representativos intragrupo y entre grupos, dichos casos suelen ser desviados para los tres primeros registros. Es decir, las primeras legislaturas pertenecen a un periodo de inestabilidad política y de organización de la república chilena hasta más o menos 1830. Fue un periodo de motines liderados por militares, de experimentos constitucionales y gobiernos provisorios, definidos por algunos como anarquía y por otros como una aprendizaje (Edwards, 1928; Heise, 1978). El Congreso, por ende, se ve impactado por este convulsionado contexto político, y las tres primeras legislaturas poseen una experiencia parlamentaria bastante

breve. Además, sus actores carecen de un equipaje político previo.

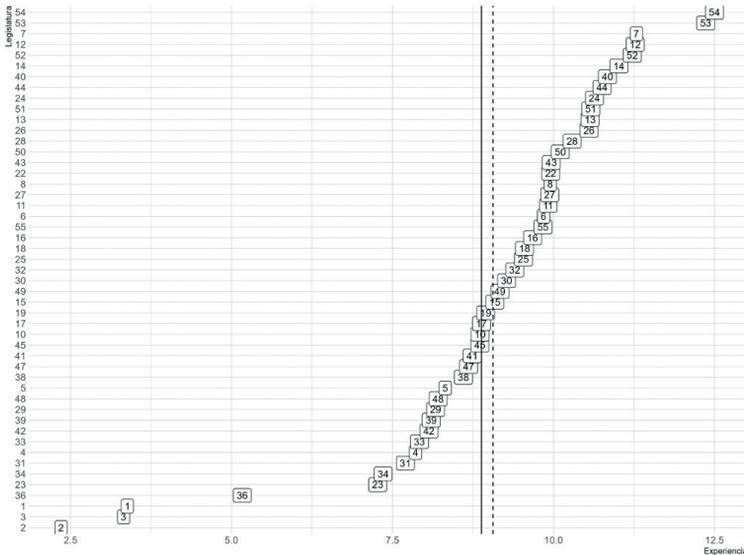
A su vez, tenemos también las antepenúltimas y penúltimas legislaturas registradas (53 y 54), correspondientes al primer gobierno de Sebastián Piñera y al segundo de Michelle Bachelet. Ambos casos representan la experiencia acumulada de un ciclo político iniciado en 1990, con el retorno a la democracia, que cristalizó una clase política sin restricción a la reelección y un sistema electoral que aseguró cupos a las dos principales coaliciones, o sea, “un seguro contra las mayorías” (Navia, 2005, p. 263). Es interesante destacar que la legislatura 54 se aprobó la Ley N°20.840 que colocó fin al sistema binominal e instaló uno proporcional inclusivo, cambiando las reglas del juego electoral. En resumen,

para los propósitos de selección de casos, se excluirán las primeras legislaturas (1,2 y 3) y las penúltimas y antepenúltimas (53 y 54). Esto se debe a que o bien son casos desviados o presentan una homogeneidad que no es representativa en su conjunto.

Así, con el propósito de analizar grupos de legislaturas que sean diversos, heterogéneos y representativos, en términos de la experiencia parlamentaria, hemos decidido inicialmente seleccionar tres grupos de casos. De estos, dos serán grupos diversos (subtípicos), mientras que uno representará el promedio (típico). En esta selección, se han excluido los casos desviados o homogéneos y no representativos, como se mencionó

anteriormente. El primer grupo seleccionado son las legislaturas que presentan la menor experiencia promedio y es representado por las legislaturas 36, 23 y 34. A su vez, el segundo grupo, engloba las legislaturas con una experiencia alta en la que se destacan las legislaturas 7, 12 y 52 como ejemplos emblemáticos. Por último, el tercer grupo fue seleccionado debido a su proximidad de las experiencias individuales promedios de los congresales (línea sólida) y de su agregación por legislatura (línea punteada). Considerando que tres casos se superponen al centro de la línea sólida, dicho grupo tendrá excepcionalmente más que tres casos, se conformó por las legislaturas 45, 10, 17, 19 y 15.

Gráfico 4: Experiencia Parlamentaria, según los promedios por legislaturas



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Biblioteca del Congreso Nacional.

En resumen, el primero corresponde a los periodos legislativos con baja experiencia parlamentaria, mientras que el segundo grupo se refiere a los periodos legislativos en los que se observa una alta acumulación de experiencia. Ambos grupos están razonablemente lejos del promedio,

constituyéndose en casos diversos o subtípicos. El tercer grupo, sobre el promedio y la mediana, corresponde a los periodos legislativos en que se evidencia una experiencia normal, conocidas también como casos típicos (Gerring 2017).

### LEGISLATURAS 23, 34, Y 36: CRISIS, INTERVENCIONISMO Y AMATEURISMO DE LOS NOVATOS

Un ejemplo de la incidencia que pueden tener las reformas electorales en legislaturas con poca experiencia parlamentaria es la conocida “Ley de Comuna Autónoma”, aprobada en 1891. Esta ley fue aprobada y promulgada por la legislatura 23 (1891-1894), siendo el segundo caso emblemático entre las legislaturas con menos experiencia. Dicho caso fue precisamente después de la “Guerra Civil” de 1891. Esta elección dejó fuera al bando perdedor, lo que perjudicó la experiencia parlamentaria en su conjunto.

Por otro lado, la Ley de Comuna Autónoma de 1891 fue aprobada y eliminó de manera definitiva el control central sobre las elecciones parlamentarias y otras enmiendas asociadas a la incompatibilidad de cargos. En las elecciones siguientes (1894), con las reglas del juego electoral ya reformuladas, las facciones políticas perdedoras se reintegraron al Congreso en la legislatura 24, ganando así experiencia

parlamentaria por encima del promedio histórico.

En la legislatura 34, el Parlamento fue conformado durante el gobierno de Arturo Alessandri y duró solo cuatro meses, desde junio hasta septiembre del año 1924, cuando el Congreso fue cerrado abruptamente por una intervención militar. Durante el periodo legislativo anterior (1921-1924), se observó una disminución en la participación parlamentaria debido a la falta de organización en los partidos políticos y a la desmotivación de ciertos políticos tradicionales que eligieron no postularse para la reelección (Heise, 1982, p. 187). Como resultado, las elecciones al Congreso en 1924 estuvieron fuertemente influenciadas por una intervención a gran escala por parte del poder ejecutivo.

El presidente Arturo Alessandri, en su determinación de llevar a cabo profundas reformas en lo que restaba de

su mandato, llegó a afirmar: “...Yo me encargaré de purificar los escaños parlamentarios, para que representen la voluntad general...” (Citado por Heise, 1982, p. 194). Sus palabras, emitidas en diciembre de 1923, fueron el preludio de una intervención por parte del Poder Ejecutivo que evocó las antiguas prácticas electorales del siglo XIX. El resultado fue la formación de un Congreso compuesto por parlamentarios “regionalistas” y de “clase media,” desplazando a la tradicional “burguesía santiaguina” (Heise, 1982, p. 197).

Sin embargo, a pesar del éxito de los candidatos respaldados por Alessandri, principalmente liberales, éstos no se mostraron persuadidos para aprobar su conjunto de reformas. Ello lo llevó a acercarse a los militares, quienes posteriormente clausuraron el Congreso (Faúndez, 2011, p. 84).

Por su parte, la legislatura número 36 coincidió precisamente con el período en el cual fue elegido el denominado “Congreso Termal”. Esta legislatura (1930-1932) se caracterizó por su naturaleza antidemocrática, ya que fue el resultado de la manipulación directa de las elecciones por parte del dictador Carlos Ibáñez del Campo. Básicamente, Ibáñez asignó de manera discrecional cupos entre distintos partidos con el fin de llenar los escaños, solicitando una lista de candidatos a sus respectivos líderes y seleccionando a las personas más afines (Correa et al., 2015, p. 105). Los partidos aceptaron

esta fórmula por temor a la agitación social, dando inicio, a principios de 1930 a un Congreso “a la medida de Ibáñez”. Sin embargo, a pesar de este evidente intervencionismo por parte del ejecutivo, debido a los problemas económicos del país y a la mala administración del gobierno, muchos de los parlamentarios seleccionados por Ibáñez le retiraron su apoyo en el transcurso de su gestión (Faúndez, 2011, p. 91). La depresión económica de 1929 y la falta de respaldo político, llevaron a que el gobierno autoritario encabezado por Ibáñez se viera obligado a dimitir a mediados de 1931.

En resumen, aunque la baja experiencia del Congreso también tuvo crisis políticas y de intervenciones por parte del poder ejecutivo, observamos dos patrones desde los estudios de casos de las legislaturas. La escasa acumulación de experiencia sugiere resultar, de un lado, en parlamentarios más sumisos, sea debido a su inexperiencia para lidiar con el gobierno, sea por el conocimiento limitado de los recursos institucionales que poseen. De otro, se nota parlamentarios más indisciplinados, tanto carentes de cohesión partidaria, como con poco equipaje para conducir los códigos informales que rigen la política institucional. Para ambos los patrones las relaciones entre congresales y el ejecutivo se ven desequilibradas y obstaculizadas.

## LEGISLATURAS 7, 12, 52: DÍSCOLOS, PERSONALISTAS Y CONFLICTIVOS ENTRE LOS DEMASIADO EXPERIMENTADOS

En el primer caso de los periodos legislativos experimentados, destaca la séptima legislatura que transcurrió entre 1843 y 1846 y se insertó en un contexto de alta intervención del poder ejecutivo. En aquella época, las listas parlamentarias eran definidas directamente por el gobierno, reduciendo así la competencia al mínimo (Valenzuela, 1987). El periodo legislativo mencionado no escapó de esta realidad, tal como lo describe la literatura, en la que se reconoce la intervención de la administración del presidente Manuel Bulnes a través de sus ministros Ramón Irarrázaval y Manuel Montt (Barros Arana, 1905, p. 325). Por lo general, este Congreso es considerado como tranquilo, si bien se destacan más las legislaturas 8 y 9. Al contar con un promedio alto de experiencia, se corre el riesgo, por primera vez, de rechazar la ley anual de presupuesto, también conocida como ley periódica (Collier, 2005, p. 126; Heise, 1974, p. 30).

A pesar de la importante acumulación de experiencia durante el periodo legislativo 7, la actividad parlamentaria no estuvo exenta de tensiones con el gobierno, a pesar de que este Congreso fue elegido con mucha intervención por parte del ejecutivo (Barros Arana, 1905, p. 325). Si examinamos las legislaciones debatidas, es posible observar que el gobierno enfrentó dificultades inesperadas para aprobar sus proyectos

y obtener los recursos solicitados al Congreso. De hecho, fue en 1846 cuando se iniciaron las interpelaciones a los ministros (Heise, 1974, p. 61). En cuanto a los proyectos legislativos patrocinados por el ejecutivo, como la ley de matrimonios para no católicos (conocidos como "disidentes") y otra sobre la supresión del fuero para los diputados y senadores, tuvieron un comienzo bastante complicado durante estos años (Barros Arana, 1905, p. 356).

El primer proyecto no logró ser aprobado en esta legislatura, lo cual es comprensible en un contexto en el que la relación entre el Estado y la Iglesia Católica seguía siendo muy estrecha. La segunda iniciativa afectaba directamente a los parlamentarios, ya que eliminaba la exclusividad de ser juzgados únicamente por la Corte Suprema en caso de una acusación civil o criminal. También se presentaron diferencias entre las distintas cámaras, lo que acentuó este carácter indisciplinado. Un ejemplo de esto fue la ley de "allanamiento de casas", que otorgaba a las autoridades locales la facultad de autorizar la visita, inspección y reconocimiento de una casa. Esta ley fue aprobada en el Senado, pero luego rechazada por la Cámara de Diputados debido al revuelo público que causó. La actitud desobediente de este Congreso experimentado también se manifestó en la dificultad que tuvo el

ejecutivo para aprobar un aumento de gastos en el presupuesto fiscal por conceptos de sueldos, viajes de autoridades y otros recursos de carácter más doméstico (Barros Arana, 1905, p. 356).

En un ambiente políticamente tenso, los parlamentarios experimentados de la legislatura número 12 (1858-1861) tuvieron un alto nivel de conflicto con el poder ejecutivo. Durante la legislatura anterior (1855-1858), los senadores presionaron al gobierno para que realizara un cambio de gabinete, lo que postergó la aprobación de la ley de presupuesto en agosto de 1857 e incluso llevó al presidente Montt a considerar renunciar a su cargo (Edwards, 1932b, p. 214). Las elecciones que dieron forma al Congreso de 1858 revivieron las hostilidades políticas. Así lo describe el historiador Alberto Edwards al retratar la oposición legislativa que enfrentaba la administración de Montt: “El ambiente en el que comenzó sus sesiones el nuevo Congreso estaba, por lo tanto, muy tenso y solo encontró hostilidad sistemática para rechazar todas sus iniciativas” (Edwards, 1932a, p. 171).

Tanto el proyecto de instrucción primaria, una iniciativa emblemática de Montt, como el proyecto de ley de Bancos de Crédito, enfrentaron dificultades para ser aprobados, siendo finalmente promulgados recién en 1860. Las interpelaciones a los ministros y las obstrucciones al trámite de los proyectos fueron mecanismos utilizados

por estos parlamentarios rebeldes. Esta actitud hostil del Congreso se enmarca en un proceso gradual de desconcentración del poder presidencial (Arellano-González & Martínez, 2020), el cual incluso llevó al país a una revuelta en 1859, que contó con el apoyo de muchos parlamentarios de la oposición.

Por otro lado, el periodo legislativo 52 (2006-2010) también evidencia una acumulación de experiencia contundente. En el primer periodo de administración de la Presidente Michelle Bachelet, la aprobación de proyectos de ley enviados por el ejecutivo durante este periodo comienza a descender (57,1%) si lo comparamos con casi dos tercios de aprobación obtenido con el gobierno de Lagos (Gamboa & Dockendorff, 2022, p. 66). Esta tendencia se mantiene en las siguientes legislaturas y presentan a congresos con parlamentarios con mucha experiencia. Aunque dichas cifras muestran alta capacidad de producción legislativa, esta importante baja puede ser explicada en parte por cambios institucionales del 2005 en favor del legislativo (Godoy & Navia, 2023). Por ejemplo, Toro y Hurtado (2016) plantean en un estudio para este periodo que la coordinación *cartelizada* en los distintos comités del Congreso fueron clave para explicar la aprobación de las iniciativas presidenciales. Consideramos que este comportamiento se hace posible también por el nivel de experiencia acumulada por dicho grupo.

En síntesis, los casos supra mencionados sugieren que parlamentarios más experimentados, actores con más conocimiento en las prerrogativas del cargo, de sus habilidades, y mayor manejo entre sus pares, pueden implicar mayores dificultades o restricciones

en la agenda del gobierno. Dicho hallazgo se suma a las evidencias que la profesionalización legislativa aumenta su capacidad institucional de desafiar al ejecutivo (Shair-Rosenfield & Stoyan, 2017).

## LEGISLATURAS 10, 15, 17, 19 Y 45: COOPERACIÓN Y REFORMAS BAJO LAS EXPERIENCIAS PROMEDIO

La legislatura 10 (1852-1855) fue inaugurada después de la “Revolución de 1851” en los inicios del primer gobierno de Manuel Montt (1851-55). Se recuerda este periodo como uno de los más prósperos de la época por sus progresos materiales y de tranquilidad política (Collier, 2005, p. 255; Edwards, 1932b, p. 127). Si bien la amnistía solicitada por algunos parlamentarios para los responsables del levantamiento de 1851 generó algún grado de tensión al gobierno, esto no logró ensombrecer su relación con el poder legislativo. La oposición había quedado desarticulada luego de ser sofocada la revuelta, logrando el gobierno elegir a la mayoría de sus adherentes en el parlamento, desplegando toda su capacidad interventora en el proceso electoral. Parámetros por señalar que durante este periodo legislativo, el Congreso no tuvo inconvenientes en renovar sus facultades extraordinarias, dejando al presidente con un poder casi absoluto, en reacción ante algunos motines de aquella época (Collier, 2005, p. 250).

En términos legislativos, no se perciben mayores reformas políticas, pero no es menor la aprobación de la ley de orgánica de municipalidades, la cual permitió darle mayores atribuciones a los gobiernos comunales. También fue en este período, en el que se tramitó en una comisión del Congreso, bajo la directa supervisión del presidente Manuel Montt, el Código Civil. Si bien su promulgación fue el 14 de diciembre del 1855, su real avance para su aprobación se desarrolló en esta legislatura (Edwards, 1932b, p. 140). Sin ir más lejos, en este Congreso se aprobó la ley que disolvió los mayorazgos, la cual generó un importante debate entre el mundo conservador y liberal en el periodo legislativo anterior, siendo resuelto con su promulgación en 1852 (Donoso, 1946, p. 166; Edwards, 1932b, p. 142). Si bien no fue un periodo con muchas reformas políticas, tampoco se observó una posición hostil del Congreso.

Durante la legislatura 15 (1867-1879) se aprobó una enmienda que declaraba

reformables un número importante de artículos de la Constitución de 1833. Esta enmienda, aprobada en agosto de 1867, abrió las puertas a un paquete de reformas que terminaría por disminuir el poder presidencial. Este periodo legislativo ha sido calificado como un “Congreso sin oposición” (Heise, 1982, p. 39) debido al nivel de intervención que tuvo en el proceso electoral. Además, la profundidad de esta reforma habla de un espíritu colaborativo entre las fuerzas políticas de forma transversal. Con el correr de los años, este proceso culminará en el fortalecimiento del poder legislativo.

En efecto, es durante la legislatura 17 (1873-1876) que encontramos el periodo de las “más importantes reformas” a la Constitución (Correa, 2015, p. 49). Bajo la administración liberal del Presidente Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), se realizaron grandes reformas políticas que debilitaron el poder presidencial (Arellano-González & Martínez, 2020; Correa, 2015; Heise, 1982). Es un periodo que gradualmente se inició con la preponderancia del poder legislativo sobre el ejecutivo, desplegándose en un comienzo, por la activación de algunas prerrogativas del Congreso para contener el poder presidencial y que luego se ampliaron con la reforma al orden constitucional vigente (Arellano-González & Martínez, 2020; Heise, 1982). A pesar de este contexto favorable a la reforma, el presidente Errázuriz, un eximio liberal, miembro de la polémica Sociedad de

la Igualdad, parlamentario experimentado y uno de los reconocidos promotores de la necesidad de reformar a la carta de 1833, no le fue fácil tramitar sus proyectos de reformas en el Congreso (Heise, 1982, p. 45). De hecho, el decimosexto periodo legislativo (1870-1873), denominado “Constituyente”, con más años de experiencia, fue bastante improductivo en ese sentido, aprobándose únicamente la reforma que impedía la reelección presidencial.

Fue durante la legislatura 17 en la que se impulsó el mayor número de reformas destinadas a fortalecer el poder del Congreso y ampliar la base electoral de los partidos políticos (Collier & Sater, 1999, p. 115; Edwards, 1932a, pp. 160-161; Valenzuela, 1985, p. 37). Como ejemplo del mayor oficio y espíritu colaborativo de los parlamentarios de este periodo legislativo, destaca la rapidez con que se acordó sugerir la reforma del artículo 54, que exigía el quorum de mayoría absoluta en cada una de las Cámaras, lo que generaba enormes problemas en la convocatoria y aprobación de las mismas (Edwards, 1932a, p. 161). Esto permitió agilizar el trámite de las otras reformas políticas que se buscaban implementar.

Si bien es cierto que el contexto político propendía a una reforma profunda del sistema político, concretamente la disminución del poder presidencial en favor del poder legislativo, se presentaron diferencias entre el ejecutivo y la mayoría del Congreso, que se

explican fundamentalmente porque el partido conservador decide distanciarse de los liberales. Por ejemplo, estas discrepancias entre el gobierno y el Congreso se constatan en la aprobación de la reforma electoral, en que la mayoría de los congresistas apoyó la idea que se depositara el poder electoral en la Junta de Mayores Contribuyentes y no en el Municipio, contradiciendo las pretensiones del gobierno (Heise, 1982, p. 45; Valenzuela, 1985, p. 103). También se sostuvieron desavenencias entre poderes respecto al voto acumulativo, lo que incluso obligó al presidente Errazuriz a utilizar su poder de veto objetando el artículo, el cual fue aprobado finalmente por el Senado para su pronta promulgación (Donoso, 1946, p. 423).

Se confirma este espíritu colaborativo y reformista del parlamento con experiencia promedio en lo acontecido en la legislatura 19 (1879-1882). Durante este periodo, se aprueba que las reformas a la Constitución puedan ser impulsadas por mociones de cualquiera de los parlamentarios. También se restringe la capacidad de veto del presidente<sup>1</sup>. Además, es en este periodo donde se inicia la discusión sobre las necesidades de las incompatibilidades parlamentarias, resultando en la aprobación de una ley al respecto que más tarde se incorporaría a la Constitución

(Donoso, 1946, p. 485). En otras palabras, estos congresos tienen la capacidad de impulsar reformas, ampliar sus prerrogativas y consolidar un equilibrio con el ejecutivo.

Finalmente, la legislatura 45 (1965-1969), se destacó también por ser un periodo legislativo en el que se aprobaron importantes reformas. Este parlamento le permitió al presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) tener una posición más cómoda para impulsar un importante conjunto de reformas. Con una votación que bordeó el 40% logró obtener la mayoría en la Cámara de Diputados, consiguiendo 82 asientos. No obstante, este tsunami electoral no le permitió tener mayoría en la segunda Cámara obteniendo solamente 13 escaños (Collier & Sater, 1999, p. 267) bajo los mecanismos de reemplazo en el Senado. Bajo este escenario el gobierno estaba obligado a negociar con la oposición de derecha e izquierda si quería implementar su programa asociado a reformas como: a la promoción popular, la reforma agraria, democratización y tecnificación de la Educación, y control de la mayoría de la propiedad (chilenización) de la gran minería del cobre (Huneus & Couso, 2018).

La profundidad de las reformas planteadas por la administración de Frei Montalva se dio en un contexto de polarización del sistemas de partidos (Valenzuela, 1989; Valenzuela, 1995),

1 Reforma a la Constitución promulgada el 12 de enero 1882. Véase: [<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=131721>]

siendo un movimiento centrifugo que se intensificó con el triunfo de la Democracia Cristiana en las elecciones presidenciales (1964) y parlamentarias (1965) (Scully, 1992, p. 218). Si bien el escenario político electoral fue favorable para esta colectividad, la escena política en el Congreso y en el sistema político en general hizo poco auspicioso un proceso de reformas.

A pesar de este escenario político complejo para la aprobación de iniciativas legislativas, éste es uno de los períodos que arrojó profundas reformas políticas. Su estrategia fue muy simple; tratar de conseguir sus reformas con los votos de la derecha y la izquierda, dependiendo de las características de cada proyecto (Faúndez, 2011, p. 182). Su estrategia fue correcta, porque consiguió aprobar su política de “chilenización del cobre” con los votos de la derecha; y aprobar la reforma agraria y la sindicalización del campesinado con los votos de la izquierda (Baeza, 2018, p. 82; Collier & Sater, 1999, pp. 269-275; Faúndez, 2011, p. 184). Los procesos de tramitación de los iniciativas legislativas fueron lentos y sujetos a muchas modificaciones (Cumplido, 1976, p. 37), por lo que se espera que un congreso con parlamentarios experimentados cumpla un rol activo en la negociación de los proyectos, considerando que el partido de gobierno no tenía los votos para sacar sus reformas.

No esta demás recordar que esta legislatura le denegó al presidente Frei Montalva la aprobación de la Reforma Constitucional, Ley 17.284, demostrando su oficio y capacidad negociadora ante un proyecto que, entre otras cosas, ampliaba las facultades del poder ejecutivo en el proceso de la formación de la ley (Cumplido, 1976, p. 13). Presentado originalmente el primer proyecto el 1 de diciembre de 1964, tuvo 5 años de dura tramitación, principalmente en el Senado, donde el gobierno no tenía mayoría, en que se rechazaron disposiciones de resolución de conflictos entre poderes como el plebiscito, la disolución del congreso y llamado a nuevas elecciones, pero aprobando la modificación de reglamentos para aceleración de la tramitación de un proceso de ley; la facultad para que las Cámaras pudieran declarar la urgencia a las leyes; y la delegación de facultades legislativas en el presidente (Cumplido, 1976, p. 18). Es decir, el proceso para aprobar esta reforma implicó la presentación de dos proyectos, sufriendo ambos fuertes modificaciones y larga en la tramitación<sup>2</sup>, lo que da cuenta de parlamentarios con fuertes capacidades de negociación.

En el caso de la revisión de las legislaturas que evidencian una experiencia promedio, los congresistas parecen ser lo suficientemente viejos para

2 El proyecto fue despachado finalmente el 29 de diciembre en el cuadragésimo sexto periodo (1969-1973)

no ser revolucionarios y son lo suficientemente jóvenes para no caer en el inmovilismo. A pesar de múltiples diferencias y tensiones entre poderes, se nota que las legislaturas con experiencia intermedia poseen o una relación más cooperativa con el ejecutivo o incluso momentos de protagonismo. De todas maneras, dichas legislaturas

se mostraron capaces de trabajar conjuntamente al gobierno al avanzar y lograr la aprobación de reformas y leyes importantes para el país.

## CONCLUSIONES

En prácticamente doscientos años de historia casi ininterrumpida del Congreso en Chile observamos que bajo la constitución de 1833 se generaron periodos legislativos con mayor acumulación de experiencia parlamentaria. Eventos políticos contingentes o transformaciones estructurales en el sistema político tal como son los marcos constitucionales, o también conocidos como “coyunturas críticas” (Capoccia & Kelemen, 2007; Capoccia & Ziblatt, 2010), pueden tener un impacto en el surgimiento de nuevas generaciones de congresales aumentando o disminuyendo la experiencia promedio de las legislaturas respectivas. A su vez, también observamos que los actores que han construido sus carreras transitando entre las cámaras legislativas son más experimentados en promedio que los actores que estuvieron solo como diputado o senador a lo largo de sus trayectorias.

La experiencia política, por lo tanto, es relevante no solo para la eficiencia

parlamentaria, sino también para la relación con el ejecutivo (Miquel & Snyder Jr., 2006; Russo, 2011). Al analizar cómo diferentes niveles de experiencia parlamentaria están asociados en la relación con el poder ejecutivo, de acuerdo a nuestros resultados, las legislaturas con menor experiencia presentan una actitud más indisciplinada o menos colaborativa, incluso aquellas que fueron “elegidas” con intervención unilateral y de forma autoritaria desde el ejecutivo. Es decir, aún con la máxima interferencia por parte del presidente éste aun así no tiene garantías de un Congreso totalmente servil. La falta de experiencia, por lo tanto, sugiere afectar la relación legislativo-ejecutivo generando múltiples obstáculos al gobierno.

Por otro lado, observamos que los periodos legislativos con demasiada experiencia no necesariamente implican relaciones cooperativas con el ejecutivo. Estas legislaturas parecen eventualmente ser más desafiantes al defender sus

propias agendas o estando compuestas por actores más personalistas o con menor aversión al riesgo a la hora de optar por la confrontación. Probable que estos actores posean una gran cantidad de habilidades y conocimientos acumulados a lo largo de una carrera más desarrollada. Sumase a ello congresos mínimamente profesionalizados, lo que favorece el aumento de incentivos para desafiar al ejecutivo (Shair-Rosenfield & Stoyan, 2017). Así, los parlamentarios con más experiencia parecen generar dificultades o restricciones a la conducción del gobierno, lo que resulta en mayores posibilidades de conflicto.

Finalmente, las legislaturas intermedias fueron las que presentaron un patrón más cooperativo, lo que resultó en importantes reformas políticas y la producción de leyes significativas. La experiencia parlamentaria promedio parece

facilitar la relación con el ejecutivo, sugiriendo más equilibrio entre los poderes, aunque no exenta de conflictos. Estos son casos de distintos periodos históricos marcados por tensiones políticas en Chile, pero las legislaturas intermedias han demostrado tener la capacidad pragmática y programática para llevar a cabo cambios importantes, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas con el ejecutivo.

En resumen, observamos que la variación en la experiencia parlamentaria es relevante para la relación entre el legislativo y el ejecutivo. Los hallazgos de los estudios de casos histórico-comparados han demostrado que los niveles de experiencia de las legislaturas están asociados con distintos tipos de relaciones con el gobierno. Los resultados y contribuciones del artículo se resumen en la tabla a continuación.

**Tabla 2 – Casos legislaturas comparadas y patrones de relaciones con el ejecutivo**

Legislatura	Período	Tipo de Experiencia	Promedio experiencia*	Contextos políticos e institucionales	Relación legislativo-ejecutivo
23 34 36	1891-1894 1924 1930-1932	Baja	7.27 (10.1) 7.36 (7.32) 5.17 (1.47)	Post-Guerra Civil, intervención militar, y congreso autoritariamente impuesto por el ejecutivo ponen aún más trabas en la relación legislativo-ejecutivo	Obstaculizada

7	1843-1846	Alta	11.3 (9.13)	Legislaturas experimentadas tienden a buscar agendas propias o poseen actores demasiado personalistas que desequilibran o desafían el ejecutivo	Conflictuada
12	1858-1961		11.3(10.7)		
52	2006-2010		11.2(7.39)		
10	1852-1855	Promedio	8.86 (8.24)	Aunque hubo relaciones tensas o coaliciones minoritarias, legislaturas promedio lograron aprobar reformas y leyes importantes junto al ejecutivo	Equilibrada
15	1867-1870		9.09 (11.9)		
17	1873-1876		8.88 (9.94)		
19	1979-1882		8.95 (8.57)		
45	1965-1969		8.86 (6.47)		

Fuente: Elaboración propia. \*Entre paréntesis se indica desvío estándar.

Dado que este estudio abarca una perspectiva temporal extensa, abre las puertas a nuevos estudios y enfoques. Al llevar a cabo un examen más detallado de los periodos legislativos con mayor o menor experiencia, se podría descubrir las prácticas de políticos con mayor o menor habilidad en la tramitación de las leyes, investigar las trayectorias personales o hacer seguimiento a generaciones de parlamentarios que construyen carreras conjuntas. Además, se podría fortalecer el concepto de experiencia parlamentaria al incluir en el análisis no solo la experiencia en el parlamento, sino también en el ejecutivo u otros tipos de cargos políticos.

En última instancia, esta investigación, que abarca aproximadamente dos siglos de historia parlamentaria en el caso chileno, plantea diversas preguntas y resalta la relevancia del funcionamiento del parlamento en los sistemas presidenciales, especialmente en el contexto latinoamericano en que es frecuente el conflicto interinstitucional entre poderes. Estas perspectivas adicionales podrían ofrecer un mayor entendimiento de los matices de la dinámica parlamentaria y su relación con el poder ejecutivo.

## REFERENCIAS

- Abramson, P. R., Aldrich, J. H., & Rohde, D. W. (1987). Progressive Ambition among United States Senators: 1972-1988. *The Journal of Politics*, 49(1), 3-35. <https://doi.org/10.2307/2131132>
- Agor, W. H. (1973). *El Senado Chileno: Distribución interna de la influencia*. Editorial Andrés Bello.
- Alemán, E. (2009). Institutions, Political Conflict and the Cohesion of Policy Networks in the Chilean Congress, 1961–2006. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 467-491. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990150>
- Alemán, E., & Navia, P. (2009). Institutions and the Legislative Success of ‘Strong’ Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 401-419. <https://doi.org/10.1080/13572330903302471>
- Alemán, E., & Saiegh, S. M. (2007). Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, 39(3), 253-272.
- Altman, D., & Chasquetti, D. (2005). Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress, 1985–99. *The Journal of Legislative Studies*, 11(2), 235-253. <https://doi.org/10.1080/13572330500158656>
- Arellano-González, J. C., & Martínez, C. A. (2020). Gradual Change and Decentralization of Presidential Powers in Nineteenth Century Chile: Ideas, Networks, and Institutional Ambiguity. *Polity*, 52(4), 584-617. <https://doi.org/10.1086/710661>
- Baeza, J. (2018). La oposición a Frei: Comparaciones de 50 años. En C. Huneeus & J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad»*. Editorial Universitaria.
- Barros Arana, D. (1905). *Una decenio de la historia de Chile: (1841-1851): Vol. II*. Imprenta y Encuadernación Universitaria.
- Basabe-Serrano, S. (2018). Carreras legislativas discretas en contextos de débil institucionalización partidista: Propuesta teórica y evidencia empírica aplicada a la legislatura de Ecuador, 1979-2007. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(1), 1-23. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000100001>
- Botero, F. (2010). Ambitious Career-Seekers: An Analysis Of Career Decisions And Duration In Latin America [Ph.D. Dissertation]. University of Arizona.
- Bunker, K. (2010). Cambio y continuidad en la Cámara de Diputados. En M. Morales & P. Navia (Eds.), *Sistema electoral chileno: Cambio o continuidad en las preferencias políticas de los chilenos (pp. 183-200)*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Bunker, K., & Navia, P. (2015). Ventaja de los legisladores titulares y duración de las carreras en la Cámara de Diputados de Chile, 1989-2009. *Revista Ciencia Política*, 35(2), 251-271.
- Campos-Parra, H., & Navia, P. (2022). La cohesión legislativa en la cámara más valorada: El caso del Senado de Chile. *América Latina Hoy*, 1-20. <https://doi.org/10.14201/alh.25398>
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory,

- Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Capoccia, G., & Ziblatt, D. (2010). The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond. *Comparative Political Studies*, 43(8-9), 931-968. <https://doi.org/10.1177/0010414010370431>
- Cisternas, C. (2021). Estrategias de copatrocinio legislativo en la Cámara de Diputados de Chile, 2010-2018. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 249-279. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.09>
- Collier, S. (2005). *Chile: La construcción de una república 1830-1865, política e ideas*. Ediciones Universidad Católica.
- Collier, S., & Sater, W. (1999). *Historia de Chile: 1808-1994*. Cambridge University Press.
- Copeland, G. W. (1989). Choosing to Run: Why House Members Seek Election to the Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 14(4), 549. <https://doi.org/10.2307/439958>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Neundorf, A., ... Ziblatt, D. (2023a). *V-Dem Codebook v13* (13). University of Gothenburg, V-Dem Institute. [https://v-dem.net/documents/24/codebook\\_v13.pdf](https://v-dem.net/documents/24/codebook_v13.pdf)
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Neundorf, A., ... Ziblatt, D. (2023b). *V-Dem Codebook v13* (p. 455) [Varieties of Democracy (V-Dem) Project]. University of Gothenburg / V - Dem Institute. [https://www.v-dem.net/documents/24/codebook\\_v13.pdf](https://www.v-dem.net/documents/24/codebook_v13.pdf)
- Correa, S. (2015). Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente. *Estudios Públicos*, 137, 43-85.
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., & Vicuña, M. (2015). *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico*. Sudamericana.
- Cumplido, F. (1976). *Proyectos legislativos e institucionales jurídica*. Chile 1964-1973. Documento de Trabajo Flacso-Seed Santiago.
- Desposato, S. W. (2006). The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *The Journal of politics*, 68(4), 1018-1030. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00484.x>
- Díaz Rioseco, D., Giannini, P., Luna, J. P., & Nuñez, R. (2006). El secreto de mi éxito: Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26, 169-190.
- Dockendorff, A. (2021). Why are some parliamentarians' bills more likely to progress? Sponsorship as a signal. *The British Journal of Politics and International Relations*, 23(1), 139-157. <https://doi.org/10.1177/1369148120949978>
- Donoso, R. (1946). *Las ideas políticas en Chile*. Tierra Firme, Fondo de Cultura Económica.

- Edwards, A. (1928). *La fronda aristocrática en Chile*. Imprenta Nacional.
- Edwards, A. (1932a). *Cuatro presidentes de Chile*. Sociedad Imprenta y Litografía Universo.
- Edwards, A. (1932b). *El Gobierno de don Manuel Montt 1851-1861*. Editorial Nascimento.
- Faúndez Caicedo, V., Figueroa Gutiérrez, V., Navia, P., & Pérez Aburto, C. (2022). The success of legislators' bills in strong presidential systems: Chile, 1990–2018. *The Journal of Legislative Studies*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2034329>
- Faúndez, J. (2011). *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile 1831-1973*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fish, S., & Matthew, K. (2009). *The Handbook of National Legislatures*. Cambridge University Press.
- Francis, W. L. (1993). House to Senate Career Movement in the U. S. States: The Significance of Selectivity. *Legislative Studies Quarterly*, 18(3), 309. <https://doi.org/10.2307/439828>
- Gamboa, R. (2006). El establecimiento del sistema binominal. En C. Huneeus (Ed.), *La reforma al sistema binominal en Chile: Una contribución al debate* (Primera edición, pp. 45-74). Konrad Adenauer Stiftung.
- Gamboa, R., & Dockendorff, A. (2022). Presidente y partidos en la democracia chilena, 1990-2020. En C. A. Martínez (Ed.), *Presidencialismo. Reflexiones para el debate constitucional en Chile* (pp. 59-75). Fondo Cultura Económica, Universidad Católica de Temuco.
- Gerring, J. (2012). Mere Description. *British Journal of Political Science*, 42(4), 721-746. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130>
- Gerring, J. (2017). Case Study Research: Principles and Practices.
- Godoy, J. J., & Navia, P. (2023). A more precise way to assess the success of the president's legislative agenda: The success of presidential priority bills in Chile, 1990–2018. *Democratization*, 30(2), 238-258. <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2128772>
- González-Bustamante, B., & Cisternas, C. (2016). Élités políticas en el poder legislativo chileno: La Cámara de Diputados (1990-2014). *Revista de Ciencia Política*, 54, 34.
- Heise, J. (1974). *Historia de Chile, el periodo parlamentario 1861-1925: Vol. I*. Andrés Bello.
- Heise, J. (1978). *Años de formación y aprendizaje político. 1810-1833*. Editorial Universitaria.
- Heise, J. (1982). *El periodo parlamentario (1861-1925). Democracia y gobierno representativo en el periodo parlamentario: Vol. II*. Editorial Universitaria.
- Herrick, R., & Moore, M. K. (1993). Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revisited. *The Journal of Politics*, 55(3), 765-776. <https://doi.org/10.2307/2132000>
- Hibbing, J. R. (1986). Ambition in the House: Behavioral Consequences of Higher Office Goals Among U.S. Representatives. *American Journal of*

- Political Science*, 30(3), 651-665. <https://doi.org/10.2307/2111094>
- Huneus, C., & Couso, J. (Eds.). (2018). *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad»*. Editorial Universitaria.
- King, A. (1981). The Rise of the Career Politician in Britain—And its Consequences. *Brit. J. Polit. Sci.*, 11(3), 249-285. <https://doi.org/10.1017/S0007123400002647>
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2018). *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos* (Primera edición : 2000, quinta reimpresión : 2018). Alianza Editorial.
- Lustick, I. S. (1996). History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias. *American Political Science Review*, 90(3), 605-618. <https://doi.org/10.2307/2082612>
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14(3), 227-249.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- Maisel, L., Falkenstein, K., & Quigley, A. (1997). Senate retirements and progressive ambition among House members in 1996. *Congress & the Presidency*, 24(2), 131-148. <https://doi.org/10.1080/07343469709507815>
- Maisel, L., & Stone, W. (2014). Candidate Emergence Revisited: The Lingering Effects of Recruitment, Ambition, and Successful Prospects among House Candidates. *Political Science Quarterly*, 129(3), 429-447. <https://doi.org/10.1002/polq.12217>
- Miquel, G. P., & Snyder Jr., J. M. (2006). Legislative Effectiveness and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381. <https://doi.org/10.3162/036298006X201841>
- Morgenstern, S., & Nacif, B. (Eds.). (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Navia, P. (2005). Transformaciones de votos en escaños: Leyes electorales en Chile, 1833- 2004. *Política y gobierno*, 12, 233-276.
- Navia, P., & Mimica, N. (2021). Determinants of Bicameral Conflict: The Formation of Conference Committees in Chile, 1990-2018. *Latin American Politics and Society*, 63(4), 74-95. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.38>
- Obando Camino, I. (2011). El aprendizaje de los líderes parlamentarios chilenos (1834-1924) desde la perspectiva de la teoría de la institucionalización legislativa. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 2(2), 107-131.
- Palanza, V., Scartascini, C., & Tommasi, M. (2016). Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison. *Legislative Studies Quarterly*, 41(1), 7-34. <https://doi.org/10.1111/lsq.12104>
- Payne, J. L. (1982). Career Intentions and Electoral Performance of Members of the U. S. House. *Legislative Studies Quarterly*, 7(1), 93. <https://doi.org/10.2307/439693>
- Rincón, L. M. C. (2011). Profesionalización de las Elites Parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Revista POSTData:*

- Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 223-258.
- Rohde, D. W. (1979). Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 23(1), 1-26. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2110769>
- Russo, F. (2011). The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 290-301. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595122>
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Santos, F. G. M., & Pegurier, F. J. H. (2011). Political Careers in Brazil: Long-term Trends and Cross-sectional Variation. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 165-183. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529759>
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and politics: Political careers in the United States*. Rand McNally.
- Scully, T. (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. CIEPLAN - Notre Dame.
- Shair-Rosenfield, S., & Stoyan, T. A. (2017). Constraining Executive Action: The Role of Legislator Professionalization in Latin America. *Governance*, 30(2), 301-319. <https://doi.org/10.1111/gove.12210>
- Siavelis, P. M., & Morgenstern, S. (Eds.). (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (1 edition). Penn State University Press.
- Slater, D., & Ziblatt, D. (2013). The Enduring Indispensability of the Controlled Comparison. *Comparative Political Studies*, 46(10), 1301-1327. <https://doi.org/10.1177/0010414012472469>
- Squire, P. (1988). Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 13(1), 65. <https://doi.org/10.2307/439945>
- Toro Maureira, S., & García, D. (2008). Mecanismos de selección de candidatos para el poder legislativo: Un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 395-412). Pnud, Cep, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- Toro-Maureira, S., & Hurtado, N. (2016). The executive on the battlefield: Government amendments and cartel theory in the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 22(2), 196-215. <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1163881>
- Toro-Maureira, S., & Valenzuela, M. (2018). Chile 2017: Ambiciones, estrategias y expectativas en el estreno de las nuevas reglas electorales. *Revista de ciencia política*, 38(2), 207-232.
- Treul, S. A. (2008). Ambition and Party Loyalty in the U.S. Senate. *American Politics Research*, 37(3), 449-464. <https://doi.org/10.1177/1532673X08322260>
- Valenzuela, A. (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. FLACSO.
- Valenzuela, J. S. (1985). *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile*. Ediciones IDES.

- Valenzuela, J. S. (1987). *Hacia la formación de instituciones democráticas: Prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX. Estudios Públicos*, 215-257.
- Valenzuela, J. S. (1995). *Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. Estudios Públicos*, 58, 5-80.

## ANEXO I: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES CONGRESOS DE AMÉRICA LATINA

### Año de fundación del Primer Congreso e Índice de Contrapeso al poder.

País	Primer Congreso	Promedio	Desvío estándar	Min	Max
Argentina	1816	0,57	0,15	0,23	0,84
Bolivia	1825	0,23	0,18	0,06	0,75
Brasil	1824	0,41	0,24	0,06	0,94
Chile	1811	0,62	0,24	0,22	0,98
Colombia	1821	0,71	0,08	0,15	0,84
Costa Rica	1825	0,64	0,23	0,13	0,96
Ecuador	1830	0,38	0,17	0,13	0,80
El Salvador	1824	0,15	0,17	0,02	0,80
Guatemala	1825	0,20	0,23	0,02	0,78
Honduras	1824	0,20	0,06	0,14	0,53
México	1821	0,28	0,26	0,03	0,77
Nicaragua	1913	0,14	0,20	0,02	0,76
Panamá	1904	0,34	0,25	0,03	0,78
Paraguay	1813	0,24	0,22	0,04	0,80
Perú	1822	0,44	0,23	0,07	0,97
República Dominicana	1844	0,09	0,06	0,04	0,40
Uruguay	1830	0,72	0,21	0,06	0,94
Venezuela	1811	0,32	0,34	0,01	0,92

Fuente: Elaboración propia en base a sitios institucionales de poderes legislativos latinoamericanos y V-DEM.





# La relación a largo plazo entre la productividad y los salarios reales: evidencia para América Latina en el período 1975-2018

The long-run relationship between labor productivity and real wages: evidence from Latin America

Fernando Sosso Dorf\*

## RESUMEN

Uno de los problemas clásicos de la economía política ha sido comprender la relación entre los salarios y la productividad laboral ya que, si ambas variables crecen a la par, la participación de los ingresos laborales en el PIB permanece sin cambios. No obstante, la evidencia empírica de Estados Unidos, Europa y Japón ha mostrado un desacople donde las variaciones positivas en la productividad no se reflejan completamente en aumentos de los ingresos laborales reales. Ante ello, este estudio busca determinar si una tendencia similar se presenta en América Latina, investigando en qué medida el crecimiento real de los salarios ha estado asociado con el crecimiento de la productividad laboral en ocho países de la región durante el período 1975-2018, una vez controlados otros factores que afectan el crecimiento de la remuneración. Los resultados indican que existen significativas diferencias en las trayectorias de crecimiento o decrecimiento de los salarios y la productividad entre los países. A su vez, aunque el desacople entre productividad y salarios es evidente, su magnitud varía: en cinco países, los incrementos de productividad

---

\* Académico Asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. [fsosso@uchile.cl](mailto:fsosso@uchile.cl), ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4423-7348>.

*Recibido: 15 de enero de 2024. Aceptado: 9 de agosto de 2024.*

no se trasladan completamente a aumentos salariales, mientras que en los tres restantes, los salarios aumentan más que la productividad. Un análisis de descomposición del desacople para Argentina, Brasil y México identifica que los cambios en la participación del ingreso laboral sobre el ingreso total y la desigualdad salarial son los factores más relevantes para explicar la brecha entre productividad y salarios.

**Palabras Clave:** productividad laboral – salarios reales – participación asalariada – inequidad salarial.

#### ABSTRACT

One of the classical problems in political economy has been understanding the relationship between wages and labor productivity. If both variables grow in tandem, the labor income share in GDP remains unchanged. However, empirical evidence from the United States, Europe, and Japan has shown a decoupling where increases in labor productivity are not fully reflected in rises in real labor incomes. This article seeks to determine whether a similar trend exists in Latin America, investigating to what extent real wage growth has been associated with labor productivity growth in eight Latin American countries from 1975 to 2018, while controlling for other factors affecting compensation growth. The results reveal significant wage trajectories and productivity growth differences among these countries. Although the decoupling between productivity and wages is evident, its magnitude varies: in five countries, productivity increases do not fully translate into wage growth, while in the other three, wages rise more than productivity. A decomposition analysis of the decoupling in Argentina, Brazil, and Mexico identifies that changes in the share of labor income over total income and wage inequality are the most relevant factors explaining the gap between productivity and wages.

**Keywords:** labor productivity – real wages – labor share – wage inequality.

## I.- INTRODUCCIÓN

Los aumentos de los salarios reales y de la productividad laboral tienen importantes implicaciones para el bienestar, ya que son indicativos del grado en que los trabajadores se benefician del crecimiento económico. Es decir, la ruta más directa en que el producto por trabajador afecta los estándares de vida es mediante las ganancias en los ingresos laborales reales.

No obstante, América Latina exhibe una larga y profunda desigualdad de ingresos, explicada por una persistente heterogeneidad estructural (Amarante et al., 2023). Esta heterogeneidad se manifiesta en significativas diferencias de productividad laboral tanto intra e intersectoriales como entre diferentes tamaños de empresa dentro de los países (Infante, 2011).

Estas características están interrelacionadas: un entramado empresarial heterogéneo genera un mercado laboral segmentado, en el cual los trabajadores se insertan en estratos productivos con grandes brechas de productividad. En otras palabras, la heterogeneidad de la estructura productiva se refleja en el mercado de trabajo, donde coexiste un pequeño grupo de trabajadores en estratos modernos con alta productividad y elevadas remuneraciones, junto a un numeroso grupo de ocupados en estratos de productividad media y baja con

ingresos laborales bajos. Esto se traduce en salarios muy desiguales entre los trabajadores.

Este mercado laboral fragmentado en América Latina ha impulsado una larga agenda investigativa en la región, como se constata en que CEPAL (2014) lo define como la llave maestra para la igualdad. Ello se justifica, por una parte, ya que la fuerza de trabajo resulta esencial para cualquier proceso productivo y por los empleos que allí se generan, y, por otra parte, dado que el ingreso laboral de un asalariado constituye prácticamente en su totalidad el ingreso de un hogar, lo que representa el sustento para el progreso material.

A la par, CEPAL (2018) también enfatiza que la remuneración a nivel agregado desempeña un rol clave tanto en la distribución funcional y personal del ingreso como en la participación de la masa salarial en el producto, siendo objetivos clave en la consecución de un desarrollo inclusivo basado en una distribución más justa y en un mayor peso del ingreso laboral en el ingreso total.

En este respecto, el estudio de la dinámica salarial y su relación con la productividad, tanto desde el punto de vista de la distribución funcional del ingreso como del traspaso de las variaciones de la productividad a las de la remuneración de los ocupados,

ha suscitado un extenso debate teórico y empírico.

En lo referente a la repartición del ingreso entre el trabajo y el capital, ha habido una tendencia decreciente en la participación de la remuneración de los trabajadores en el ingreso total desde la década de los ochenta en el mundo desarrollado y luego en las décadas de 1990 y 2000 en las economías en desarrollo. En este sentido, Abeles et al. (2014), Alarco (2014, 2016) y Alarco y Castillo (2018) han estudiado la participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, construyendo meticulosamente series de largo plazo para un número importante de países en la región. En tanto, Abeles et al. (2017) extienden el análisis de la distribución funcional del ingreso a una perspectiva sectorial en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México para el periodo entre 2000 y 2010.

En lo referente a la indexación o traspaso de las variaciones de la productividad laboral a los salarios, se ha manifestado un significativo desacople en el crecimiento de los ingresos laborales respecto al crecimiento del producto por trabajador en las economías avanzadas, como se evidencia en Estados Unidos (Bivens & Michels, 2015; Stansbury & Summers, 2017) y Europa (Schwellnus et al., 2017; Pasimeni, 2018; Theodoropoulou, 2019).

Ante ello, este estudio busca contribuir a la literatura empírica estudiando la relación a largo plazo entre la productividad laboral y los salarios reales para América Latina desde la década de 1970. Esto resulta de sumo interés toda vez que los análisis empíricos en la materia se han concentrado en países avanzados, mientras que para América Latina el foco ha estado principalmente en la construcción de series largas de remuneraciones para investigar la distribución funcional del ingreso desde una óptica de largo plazo.

En tal sentido, este artículo utiliza las encuestas de hogares y las cuentas nacionales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú para investigar la relación a largo plazo de la dinámica de la productividad laboral y los salarios reales para el período entre 1975 y 2018. Los datos agregados para América Latina señalan que hay una divergencia en el crecimiento de la productividad por trabajador y los salarios, ya que ambas variables crecieron en 0.4% y -0.4%, respectivamente, entre 1975 y 2018. En el caso de los ingresos laborales reales de los asalariados, esto equivale a establecer que el nivel de renta salarial en 2018 era un 14% más bajo que el registrado en 1975, lo que se traduce en una pérdida en el poder adquisitivo de los trabajadores.

El magro crecimiento de la productividad y el decrecimiento de los salarios para el conjunto de la región Latina esconde, no obstante, profundas heterogeneidades entre países en la relación de los salarios respecto a la productividad. En efecto, en base a las trayectorias de las remuneraciones y el producto por trabajador se construye una taxonomía para los países de la región.

Chile, Colombia y Costa Rica presentan trayectorias ascendentes en el crecimiento de los ingresos laborales y la productividad, en los que los salarios reales crecieron, en promedio, un 210% y el producto por trabajador un 181% desde 1975 a 2015, lo que equivale a un aumento real de 2% y 1.5% al año en remuneraciones y productividad, respectivamente.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Bolivia exhiben un comportamiento errático en la evolución de los salarios reales, donde caen fuertemente en las décadas de 1980 y 1990 para luego iniciar una fase de recuperación desde 2003 en adelante, mientras que la productividad crece un 125% durante el período, lo que equivale a un aumento de 0.6% al año. Por último, México y Perú presentan una abrupta disminución tanto de la productividad como de los salarios reales. En estos países, ambas variables son menores en nivel en 2015 a los niveles registrados en 1975.

Las regresiones aplicadas a cada país corroboran tanto el desacople de los salarios reales respecto a la productividad como las diferencias en la magnitud de la desvinculación. Argentina, México y Colombia presentan un coeficiente de desacople en torno a 0.7 y 0.8, lo que implica que un aumento de 10% en la productividad lleva a un incremento de los salarios reales de 7-8%. Por otro lado, Bolivia, Chile y Perú exhiben coeficientes superiores a uno en la relación de la productividad con los salarios, lo que indicaría que aumentos de productividad llevan a aumentos aún mayores de los salarios reales, lo que podría indicar desequilibrios macroeconómicos. Cabe consignar, eso sí, que la dinámica de salarios y productividad en Chile y Perú son totalmente distintas. En efecto, Perú en 2018 registró una caída de la productividad y de los salarios reales de un 11% y 60%, respectivamente, respecto a su nivel de 1975, lo que lleva a que el coeficiente de desacople sea igual a 2.38, lo que es equivalente a decir que una caída de la productividad de un 10% conduce a una disminución de los salarios reales en un 24%. En tanto, los salarios reales y la productividad en Chile más que se duplicaron entre 1975 y 2017, por lo que el coeficiente de desacople es de 1.73, lo que implica que un alza de un 10% en la productividad lleva a un incremento de un 17% de los ingresos laborales reales.

Además, el desacople del crecimiento del salario real medio respecto al crecimiento medio de la productividad ha ido aparejado con una reducción en la desigualdad salarial, como se evidencia en que la remuneración del trabajador en la mediana de la distribución de los salarios ha crecido más que los salarios medios reales desde la década de 2000 en adelante para gran parte de los países en la región. Esto marca una importante diferencia respecto a lo acaecido en los países avanzados, donde el crecimiento de los salarios medianos ha ido a la zaga del crecimiento de los salarios medios, lo que ha contribuido al aumento de la desigualdad en las remuneraciones.

En segundo término, los salarios son deflactados por el índice de precios al consumidor para reflejar el poder de compra de un ingreso laboral, mientras que el producto interno bruto (PIB) en valores corrientes es dividido por el deflactor del PIB para obtener la medida de productividad, por lo que ambas variables podrían estar desacopladas por el hecho de usar deflatores distintos. No obstante, para los ocho países de la región incluidos en la muestra, se tiene que los precios de la producción crecen mucho más rápido que los precios al consumidor, lo que constituye una segunda diferencia respecto a los países avanzados. En efecto, el desacople en América Latina es aún mayor al usar el deflactor del PIB para obtener los salarios reales, lo

que refleja la caída en la participación laboral que han sufrido los países de la región.

A su vez, hay una amplia variación en el crecimiento de la productividad y los salarios reales a nivel sectorial. En efecto, la industria manufacturera ha experimentado un bajo crecimiento de la productividad, pérdidas de competitividad y una menor representación en el PIB y en el empleo en gran parte de los países de la región.

Esto se refleja, por ejemplo, en el aumento del desacople en la manufactura en Argentina y México entre 1980 y 2018, toda vez que la brecha entre la productividad y el salario mediano real ha crecido en estos países a una tasa anual promedio de 0.3% y 0.34%, respectivamente. En contraste, hay sectores que han contribuido al incremento de la productividad media, como el sector financiero, debido a su mayor peso en la participación del empleo, aunque esto no ha tenido un correlato en el alza del valor agregado por puesto de trabajo en tal sector. En efecto, la productividad en Brasil en este sector ha crecido a una tasa anual promedio de 0.34% entre 1980 y 2018, siendo una de las industrias con peor desempeño de la productividad; a la vez, el salario mediano real en el sector financiero ha decrecido a una tasa anual de -0.7%, con lo que se ha ampliado la brecha pese a que esta

industria ha empujado la remuneración y productividad media agregada.

Asimismo, para entender los factores que afectan la brecha de la productividad respecto a los salarios reales, se realiza un ejercicio de descomposición. En sí, el desacople se explica por tres variables: i) cambios en la participación asalariada, ii) variaciones en la relación de intercambio entre los índices de precios al consumidor y el índice de valor agregado, y iii) modificaciones en la inequidad salarial, medida por la relación entre el salario promedio y el salario mediano. La descomposición de la brecha de la productividad respecto al salario real indica que los factores más relevantes son los cambios en el peso del ingreso laboral sobre el ingreso total y la desigualdad salarial.

El informe se estructura de la siguiente forma tras la presente introducción. La parte dos presenta el marco teórico para analizar la relación entre la productividad laboral y los salarios reales. La sección tres discute la evolución histórica de los mercados laborales y la estructura productiva en América Latina desde 1970 en adelante. La parte cuatro introduce los datos empleados y analiza la metodología utilizada en el estudio, explicando con detalle la descomposición de la brecha. La sección cinco analiza los principales resultados para cada uno de los ocho países de América Latina incluidos en la muestra. Por último, la sección seis discute las principales conclusiones del artículo.

## II. MARCO TEÓRICO

Dentro del análisis de diversas teorías económicas, se establece que, en mercados competitivos, las remuneraciones recibidas por los trabajadores varían según los cambios en la productividad laboral. Sin embargo, diversas fricciones y dinámicas pueden llevar a un desacople entre estas variables. Diferentes enfoques teóricos pueden ayudar a explicar estas discrepancias.

Para la teoría neoclásica, en un mercado perfectamente competitivo en que haya ausencia de fricciones de mercado, los salarios reales de los

trabajadores y el producto marginal deberían ser iguales. En caso de no ser así, los salarios estarán por debajo del producto marginal con lo que a las empresas les resultaría rentable contratar más trabajadores; ello, a su vez, provocará una presión al alza sobre los salarios y a la baja sobre la productividad. Por otro lado, si los salarios son superiores a la productividad marginal de los trabajadores, a las empresas les resultaría rentable despedir a los trabajadores, ejerciendo un movimiento a la baja sobre los salarios y hacia arriba sobre la productividad. Por lo tanto, en

equilibrio, la tasa salarial de un trabajador debería ser igual a lo que puede producir. Bajo esta lógica, se espera que los cambios en el ingreso laboral real vayan en paralelo a los cambios en la productividad de los trabajadores.

En modelos de negociación se tiene que hay mercados donde los salarios se determinan a través de la negociación entre trabajadores y empleadores, y las dinámicas de poder pueden influir significativamente en la distribución del ingreso. Esto puede resultar en un desacople si, por ejemplo, los empleadores tienen más poder de negociación.

En mercados con competencia imperfecta, los empleadores pueden tener poder monopsonístico, permitiéndoles fijar salarios por debajo del nivel de productividad marginal. Esto es especialmente relevante en mercados laborales altamente concentrados o con pocas alternativas de empleo para los trabajadores.

La teoría de los salarios de eficiencia sugiere que las empresas pueden pagar salarios más altos para aumentar la productividad de los trabajadores, incentivando un mayor esfuerzo. En tanto, la perspectiva neokeynesiana reconoce imperfecciones en los mercados que pueden distorsionar la relación entre salarios y productividad. Estas imperfecciones pueden bloquear parcialmente la transmisión de aumentos

en la productividad a los salarios de los trabajadores.

A su vez, habrá factores como la urbanización, la política migratoria, los cambios demográficos, y el papel de las relaciones de poder, entre otros, que afectan la oferta y demanda laboral y la estructura productiva

En el caso de la urbanización, ésta influye significativamente ya que las áreas urbanas tienden a tener una mayor concentración de empleos y oportunidades, lo que puede llevar a mayores salarios debido a la competencia entre empleadores. Sin embargo, también puede aumentar la desigualdad salarial si las oportunidades de empleo no son equitativas.

En cuanto a las políticas migratorias, éstas afectan la disponibilidad de mano de obra. Una política migratoria restrictiva puede limitar la oferta de trabajadores, presionando al alza los salarios en ciertos sectores. Por el contrario, una política más abierta puede aumentar la oferta de mano de obra, posiblemente reduciendo los salarios debido a una mayor competencia entre trabajadores.

A su vez, los cambios demográficos, como el envejecimiento de la población, afectan la estructura del mercado laboral. Una fuerza laboral envejecida puede llevar a una menor productividad si no se compensan con

inversiones en tecnología o capacitación. Además, una población más joven y en edad de trabajar puede aumentar la productividad, siempre que se integren adecuadamente en el mercado laboral.

En lo referente al poder político y las instituciones sociales y culturales, éstas juegan un papel crucial en la distribución del ingreso. Las políticas públicas y las decisiones gubernamentales pueden influir en los salarios y la productividad. Por ejemplo, políticas laborales que fortalecen los derechos de los trabajadores pueden aumentar los salarios, mientras que políticas que favorecen a los empleadores pueden mantener los salarios bajos.

En tanto, la neutralidad del cambio tecnológico es esencial para entender la relación entre productividad y salarios. Si el cambio tecnológico favorece a ciertos trabajadores o capital (tecnología sesgada), puede aumentar la desigualdad de ingresos. Por ejemplo, la automatización puede aumentar la productividad en ciertos sectores, pero también puede reducir la demanda de mano de obra, llevando a un desacople entre productividad y salarios.

En la práctica, la comparación entre el producto marginal y los salarios reales es difícil debido a la complejidad de medir con precisión el producto marginal de los trabajadores. Sin embargo, los cambios en la productividad media del trabajo pueden servir como aproximación bajo mercados competitivos.

Asimismo, aunque la teoría neoclásica asume la ausencia de fricciones de mercado, la realidad de los mercados laborales se aleja de estos supuestos. Por lo tanto, la evidencia empírica a menudo se basa en modelos de competencia perfecta, ajustados por factores adicionales que afectan el crecimiento de los ingresos laborales.

Para obtener resultados comparables con la evidencia empírica de Europa, Estados Unidos y Japón, asumiremos un modelo de competencia perfecta en el que las remuneraciones reales por trabajador crecen en tándem con la productividad laboral. Sin embargo, incluiremos variables que afecten el crecimiento de los salarios reales, considerando las fricciones presentes en los mercados laborales.

### III. EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS LABORALES Y LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN AMÉRICA LATINA

América Latina ha experimentado grandes transformaciones en el mercado laboral en las últimas cuatro

décadas que han repercutido en la evolución de la dinámica salarial y de la

productividad (Infante & Klein, 1991; CEPAL, 2018).

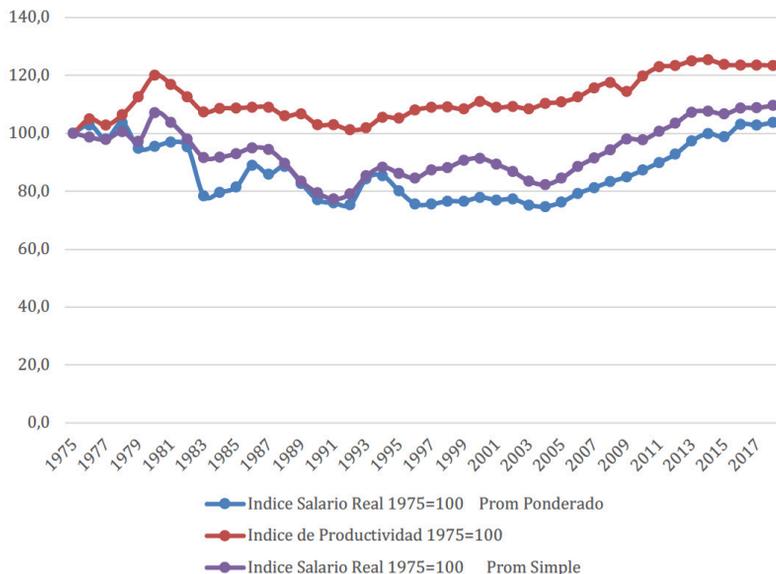
El Gráfico 1 muestra, justamente, la evolución de ambas variables para América Latina en su conjunto. Para ello, los salarios corresponden a las remuneraciones de los asalariados formales, si bien se reconoce la dificultad de no incluir los sueldos del sector informal, que es significativo en América Latina, debido a la falta de datos confiables y extensos para este sector desde 1975. La productividad se calcula como el PIB real por trabajador, sin dividir por horas trabajadas, dada la ausencia de series de datos confiables y prolongadas para los países de la muestra. Ciertamente, esta metodología puede tener limitaciones, como no captar cambios en las horas trabajadas promedio por trabajador y los sueldos del sector informal, sin embargo, se considera una aproximación válida dado su uso en otros estudios sobre el tópico.

La dinámica de los ingresos laborales reales ya sea como promedio ponderado<sup>1</sup> o simple y de la productividad del trabajo da cuenta de cuatro etapas del desacople que coinciden con las cuatro fases de grandes cambios en el mercado del trabajo: i) cese de una fase de gran transformación de la

estructura del empleo en la que destaca la alta expulsión de empleo del sector agropecuario hacia sectores de baja y media productividad en las urbes; ii) década perdida de 1980 que se caracteriza por una profundización de la heterogeneidad estructural junto a una fuerte creación de empleo informal dada la incapacidad de las medianas y grandes empresas de absorber mano de obra con una abrupta caída en las remuneraciones reales, iii) década de 1990 que trae aparejado un proceso de reformas con un efecto negativo de corto plazo en el empleo debido al cierre de empresas y a la reducción de la planilla laboral de las empresas por privatizaciones que llevaron a una fase de crecimiento económico con una lenta generación de empleo en donde crece fuertemente el empleo informal; iv) una cuarta fase que corresponde al boom de las materias primas desde 2003 en adelante que coincide con un aumento de las remuneraciones reales hasta la ralentización y caída en 2014 y 2015 producto de las contracciones económicas en algunos países de la región.

1 Para el cálculo del promedio ponderado se utilizó como ponderador el PIB de cada país. Utilizando la población empleada como ponderador entrega resultados similares.

**Gráfico 1. Evolución de los salarios reales y la productividad laboral en América Latina, 1975-2018 (1975=100)**



Fuente: elaboración propia, sobre la base del procesamiento de las encuestas de empleo, de hogares y de cuentas nacionales.

De esta forma, la primera etapa de cambios en el mercado del trabajo transcurre desde 1950 a 1980 en la que se experimenta una fuerte transformación en la composición del empleo. En efecto, una porción significativa de los ocupados en el sector agrícola se desplaza hacia el sector secundario y terciario en las urbes con lo que se expande la población de asalariados no agropecuarios. Pese a que la disponibilidad de datos impide conocer la evolución de las remuneraciones de asalariados de cuentas nacionales desde 1950 a 1970 en los países de la región, el Gráfico 1 muestra que el crecimiento

de los salarios medios reales de los asalariados crece en línea con la productividad desde 1975 hasta inicios de los 80s. Este resultado va en línea con las estimaciones de Infante y Klein (1991) para el período de 1960 a 1980 en donde los salarios crecieron en proporción directa con la productividad. De este modo, esta primera fase exhibe un crecimiento del producto por trabajador alineado con el crecimiento de las remuneraciones por lo que el desacople es mínimo o prácticamente inexistente.

La segunda fase corresponde a la década de 1980 en un contexto económico de bajas tasas de crecimiento combinado con episodios de alta inflación que tuvo efectos severos en los salarios y el empleo. Al respecto, hay un elemento de continuidad respecto a las décadas precedentes en cuanto a la salida de empleo desde el sector agrícola hacia el sector secundario y terciario en las urbes metropolitanas junto con una expansión de la oferta laboral por la incorporación de las mujeres y los jóvenes a la fuerza laboral. Esta transformación se enmarca bajo un período de ajuste estructural producto de la crisis económica que afecta a América Latina. Ello llevó a una profundización de la heterogeneidad estructural por el aumento de la empleabilidad de gran parte de la población en sectores de baja productividad con bajos ingresos laborales y un fuerte incremento de la precarización del trabajo. Con todo, el Gráfico 1 muestra una caída del 32% del salario real medio en la región desde 1980 a 1989 lo que evidencia la brusca caída del poder de consumo de los asalariados. Así, esta etapa se caracteriza por una ruptura del crecimiento de los salarios respecto al crecimiento de la productividad en donde además aumenta la desigualdad salarial entre sectores y entre empresas.

En tanto, la tercera etapa que ocurre en la década de 1990 se caracterizó por reformas económicas e institucionales que permitieron la recuperación de las

economías pero que no fue acompañada con una reducción del desempleo o una mejora de los ingresos laborales. En efecto, la tasa de desempleo en América Latina fue de 9% en 1999. A su vez, la estructura sectorial del empleo también sufrió profundos cambios a raíz de las privatizaciones, la contracción del empleo público y la caída del peso relativo del empleo en los sectores transables de alta productividad. Ello condujo a una precarización del empleo y a un aumento de la informalidad como se evidencia en que dos de cada tres nuevos empleos generados en esta década fueron informales. Asimismo, la modernización de la estructura productiva gracias a las reformas se tradujo en una consolidación de las exportaciones de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales con escasa generación de valor agregado, baja productividad y bajos salarios. Así, esta fase prolonga el desacople entre la dinámica salarial y la productividad como queda de manifiesto en el Gráfico 1 en el cual el producto por trabajador crece un 14% desde 1990 a 1999 mientras que las remuneraciones reales de los asalariados crecen un 5%.

La última etapa se inicia con la bonanza de las materias primas desde 2003 que permitió una caída de la desigualdad salarial y del desempleo en casi todos los países de la región. En adición, el empleo asalariado registró un fuerte incremento que permitió que esta categoría ocupacional

recuperara parcialmente el peso relativo ya que había mostrado una baja de tres puntos porcentuales como promedio regional entre 1990 y 2002. Este aumento fue aparejado por una reducción en la proporción de asalariados en sectores de baja productividad que redundó en que entre 1990 y 2003 los salarios reales aumentaron a una tasa media anual del 0.4% mientras que en el periodo 2003–2015 lo hicieron a una tasa media del 4.4%. En comparativa, la productividad creció anualmente en un 1.1% desde 1990 a 2003 mientras entre 2003 y 2015 creció a una tasa media anual de 2.1%. Este mayor crecimiento de los salarios medios reales relativo al producto por trabajador se

traduce en que esta última fase haya un cierre de la brecha aun cuando los datos para 2014 y 2015 muestran que debido a las recesiones y ralentizaciones del crecimiento económico en los países en estos años haya un aumento del desacople.

En suma, la heterogeneidad productiva y del mercado laboral que caracteriza a América Latina se traslada en un magro crecimiento acumulado de la productividad y de los salarios medio reales en las últimas cuatro décadas. Ello ha dado paso a un desacople entre ambas variables que puede agruparse en cuatro fases históricas.

## IV. DATOS Y METODOLOGÍA

### IV.1 Datos

El análisis de los ingresos laborales siguiendo las recomendaciones de OIT y de otros estudios empíricos se basa en las siguientes fuentes: i) remuneraciones de asalariados basados en las cuentas nacionales, y ii) encuestas de hogares.

En cuanto a las cuentas nacionales, estas se obtienen de cada país en sus páginas web (Banco Central e Institutos de Estadísticas principalmente) como de la base de las Naciones Unidas tal como se detalla en la Tabla 1. Tal

como se aprecia en la Tabla, una metodología para establecer los empalmes necesarios entre series con diferentes unidades monetarias o años de referencia es necesario para asegurar la comparabilidad de los datos en todo el período seleccionado.

Tabla 1. Cuentas Nacionales en América Latina

País	Cuentas Nacionales
Argentina	Año Base 1960, 1970, 1986, 1993, 2004
Bolivia	Año Base 1958, 1968, 1980, 1990
Brasil	Año Base 1953, 1970, 1980, 2000, 2010
Chile	Año Base 1961, 1977, 1986, 1996, 2003, 2013
Colombia	Año Base 1958, 1975, 1994, 2000, 2005,
Costa Rica	Año Base 1966, 1991, 2012
México	Año Base 1960, 1970, 1980, 1993, 2003, 2008
Perú	Año Base 1979, 1994, 2007

En orden a tener en cuenta la modificación del año base para cada país, cada serie sectorial a precio corriente fue empalmada utilizando el método de interpolación lineal simple de series de tiempo, cuyo objetivo es empalmar los valores nominales estimados por el método de la antigua base, utilizando las discrepancias observadas al cambiar el año base.

En cuanto a las encuestas de hogares en América Latina, las primeras encuestas datan de la década de 1960 siendo aplicadas principalmente a las principales urbes y luego siendo expandidas al resto de las urbes en las siguientes décadas. Esto implica que el uso de encuestas de hogares requiere de extremo cuidado en el tratamiento

de los ingresos laborales a fin de evitar cambios bruscos en las remuneraciones medias dadas por cambios metodológicos.

Como prueba de ello, Argentina reemplazó la EPH puntual por la EPH continua en 2003. Tal cambio generó de pasar de sólo dos mediciones al año (mayo y octubre) con un período de observación de una semana en la EPH puntual a cuatro estimaciones al año con un período de observación de un trimestre en la EPH continua. Dado que la base de datos del Instituto Estadístico (INDEC) de Argentina solo provee de la base EPH puntual de mayo 2003 y de la EPH continua del segundo semestre de 2003, ello genera que no sea posible empalmar ambas

bases afectando la comparabilidad de los datos de 1974 a 2003 de la EPH puntual y de los datos de 2003 a 2019 de la EPH continua. Un segundo punto a destacar es que las ondas de 1974, 1980, 1981, 1982 y 1983 solo incluyen el levantamiento de octubre mientras que en las ondas de 1984 a 1986 se incorpora el levantamiento de mayo, pero sin incluir el aglomerado de Buenos Aires. Solo desde 1987 en adelante se cuenta con las ondas de mayo y octubre para un conjunto relevante de municipios y el Gran Buenos Aires. Un tercer aspecto a mencionar es que existían tres tipos de bases de la EPH puntual entre 1974 y 1994: R2, base usuaria y base de trabajo. En cuanto a la comparabilidad entre la EPH puntual y la EPH continua, se procede a adoptar y modificar la metodología empleada por Lindenoim et al. (2005) en donde se considera el valor del segundo trimestre de 2003 de la EPH continua como el valor anual de tal año mientras que al valor de la onda de mayo 2003 de la EPH puntual se cataloga también como una medida anual. De tal modo, se realiza un empalme hacia atrás usando la serie surgida de la EPH continua con la correspondiente a la EPH puntual.

Con todo, la Tabla 2 sintetiza las encuestas de hogares tabuladas en el presente estudio. Dado que algunas de las encuestas anuales se realizan cada dos, tres o cuatro años es que se procedió a realizar interpolación lineal para contar con series anuales de remuneración

real. Dado que se cuenta con series de remuneración real desde la década de 1970 para los países de América Latina es que en aquellos países con encuestas de hogares aplicadas desde la década de 1980 o 1990 se les aplicó una retroproyección usando las tasas de crecimientos de las remuneraciones reales de asalariados de cuentas nacionales.

En lo que respecta al valor agregado por trabajador, los datos de empleo provienen de la base OIT. En lo que respecta al PIB a dólares constantes de 2010, éste se obtiene de la base de datos de CEPAL.

Por último, los datos de deflactor del PIB, índices de precios al consumidor y tasa de desempleo son extraídos de la base de datos de CEPAL. Asimismo, a modo de comparación de los resultados obtenidos para los salarios reales, contamos con datos de salarios nominales de asalariados tabulados de las cuentas de hogares provenientes de la OIT, la base de datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), y CEPAL (solo desde 2000 en adelante). En sí, las estimaciones realizadas en este estudio van en línea con los salarios calculados por las 3 organizaciones.

Tabla 2. Encuestas de Hogares en América Latina

País	Encuesta	Años	Alcance	Temporalidad
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares Puntual	1974 ;1980;1982	Gran Ciudad de Buenos Aires	S e g u n d o semestre
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares Puntual	1984-1994	Media de 22 municipios y la Gran Ciudad de Buenos Aires	A m b o s semestres
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares Puntual	1995-2003	Media de 27 municipios y la Gran Ciudad de Buenos Aires	A m b o s semestres
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares Continua	2003-2006	Media de 30 municipios y la Gran Ciudad de Buenos Aires	A m b o s semestres
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares Continua	2007-2019	Media de 30 municipios y la Gran Ciudad de Buenos Aires	C u a t r o trimestres
Bolivia	Encuesta Integrada de Hogares	1989-95	Urbano- 8 capitales de ciudades	Anual
Bolivia	Encuesta Nacional de Empleo	1996-97	Nacional	Anual
Bolivia	Encuesta de Mejoramiento de condiciones de Vida	1999-2002	Nacional	Anual
Bolivia	Encuesta Continua de Hogares	2003-04	Nacional	Anual

Bolivia	Encuesta de Hogares	2005-18	Nacional	Anual
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	1972-73;1976-79; 1981-90;1992-93;1995-99;2001-2015	Nacional	Anual
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua	1973-2018	Nacional	Anual
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	1990;1992;1994;1996;1998;2000;2003;2006;2009;2011; 2013; 2015; 2017	Nacional	Anual
Colombia	Encuesta Nacional de Hogares	1976-2019	Nacional	Anual
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	1987-2019	Nacional	Anual
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	1984; 1989; 1992; 1994; 1996; 1998; 2000; 2002; 2004-2006; 2008; 2010; 2012; 2014.	Nacional	Anual
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	2016-2018	Nacional	Anual
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	1997-2019	Nacional	Anual

## IV.2 Metodología

Una vez obtenidas las series de salarios medios reales y de productividad

laboral media para cada país, se propone el siguiente modelo para América Latina:

$$\Delta \text{Log } W_{it} = \alpha + \beta * \Delta \text{Log Productividad}_{it} + \mu_i + \vartheta_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

Donde  $\text{Log } W_{it}$  corresponde al logaritmo del salario medio real para el país  $i$  en el año  $t$  mientras que  $\text{Log Productividad}_{it}$  indica el logaritmo de la productividad laboral media para el país  $i$  en el año  $t$ . En el caso de los salarios reales, los salarios nominales son deflactados por el índice de precios al consumidor para así reflejar el poder de compra del trabajador. En tanto, el PIB nominal de cada país es dividido por el deflactor del PIB. Dado que el desacople en el crecimiento de los salarios respecto a la productividad pueda deberse a diferencias entre el IPC y el deflactor del PIB, es que la regresión también considera el uso de los salarios nominales divididos por el deflactor del PIB como un test de robustez<sup>2</sup> para medir la magnitud del desacople.  $\mu_i$  y  $\vartheta_t$  son efectos fijos por país y tiempo, respectivamente, y  $\epsilon_{it}$  es el término de error.

El modelo se expresa en cambios anuales indicados por el símbolo  $\Delta$  ya que las series en niveles son no

estacionarias para cada país al aplicarles el test de Dickey-Fuller. El coeficiente clave en la estimación es el parámetro  $\beta$  que indica cuanto es el cambio porcentual de los salarios medios reales cuando hay un cambio porcentual en la productividad laboral media. Es decir, si la productividad aumenta en un  $x\%$ , el coeficiente  $\beta$  indicará el cambio porcentual en los salarios. Un coeficiente estimado igual a 1 indica que los incrementos de productividad son plenamente traspasados a los salarios mientras que un coeficiente entre 0 y 1 indica que el traspaso es incompleto por lo que existe un desacople en el crecimiento de los ingresos laborales medio reales respecto al crecimiento del producto por trabajador.

Una variable crucial que no es incorporada en el modelo inicial es la institucionalidad laboral. Su medición en los estudios empíricos ha sido aproximada por cambios en la tasa de desempleo. La lógica tras el uso de esta variable es que aumentos en la desocupación se trasladan en un menor poder de negociación de los trabajadores por lo que se esperaría que un incremento

2 En orden de contar con un documento breve, las estimaciones de la regresión usando los salarios nominales divididos por el deflactor del PIB se encuentran disponibles bajo solicitud al autor.

en el desempleo impacte negativamente en los salarios reales.

Asimismo, incluiremos como variables de control ( $X_{it}$ ) el comercio sobre PIB (para medir el impacto de la globalización), tasa de interés real, tipo de cambio real, y crédito sobre PIB. En el caso de la medida de apertura comercial, se espera que un mayor comercio puede aumentar la competencia y la eficiencia, potencialmente incrementando la productividad y los salarios. Sin embargo, también puede llevar a presiones a la baja en los salarios debido a la competencia internacional. A su vez, una tasa de interés más alta puede desincentivar la inversión,

afectando negativamente la creación de empleo y el crecimiento de los salarios. Por otra parte, un tipo de cambio competitivo puede fomentar las exportaciones, aumentando la demanda laboral y los salarios en sectores exportadores. Por el contrario, una apreciación del tipo de cambio puede reducir la competitividad y presionar los salarios a la baja. En tanto, mayor acceso al crédito puede impulsar la inversión y el crecimiento económico, lo que a su vez puede aumentar la demanda de trabajo y los salarios.

En tal sentido, el modelo se amplía de la siguiente forma y constituye el primer modelo a ser estimado:

$$\Delta \text{Log } W_{it} = \alpha + \beta * \Delta \text{Log Productividad}_{it} + \gamma * \Delta \text{Tasa de Desempleo}_{it} + \theta * \text{Tasa de Desempleo}_{it} + \vartheta * X_{it} + \mu_i + \vartheta_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

La ecuación (2) asume que el impacto de la productividad se traslada de inmediato a incrementos salariales. Esto es, puede tomar un tiempo en que las variaciones positivas de

productividad tengan un impacto en aumentos salariales. Ante ello, el segundo modelo a ser estimado es mediante una media móvil de tres años:

$$\frac{1}{3} \sum_{-1}^1 \Delta \text{Log } W_{it} = \alpha + \beta * \frac{1}{3} \sum_{-1}^1 \Delta \text{Log Productividad}_{it} + \gamma * \frac{1}{3} \sum_{-1}^1 \Delta \text{Tasa de Desempleo}_{it} + \theta * \frac{1}{3} \sum_{-1}^1 \text{Tasa de Desempleo}_{it} + \vartheta * \frac{1}{3} \sum_{-1}^1 X_{it} + \mu_i + \vartheta_t + \epsilon_{it} \quad (3)$$

#### IV.2.1 Descomponiendo el desacople de los salarios y la productividad

En sí, el desacople a nivel agregado del crecimiento de los ingresos

laborales medios reales respecto al crecimiento de la productividad laboral refleja desde una perspectiva contable i) cambios en la participación del ingreso laboral en el ingreso total provocados por cambios en el crecimiento

de los salarios medios reales respecto al crecimiento del producto por trabajador cuando ambas variables son normalizadas por el deflactor del PIB; ii) cambios en la desigualdad salarial dados por cambios en el crecimiento de la mediana de los salarios reales respecto al crecimiento de los salarios medio reales siendo ambas variables

deflactadas por el índice de precios al consumidor (IPC), y iii) cambios en las diferencias entre el precio de la producción y el precio del consumo al comparar el salario nominal dividido por el deflactor del PIB y el IPC, respectivamente. Es decir:

$$\frac{\frac{Y_j}{(PY)_j * L_j}}{\frac{S Prom_j}{IPC}} = \frac{Y_j}{C Prom_j} * \frac{IPC}{(PY)_j} * \frac{C Prom_j}{S Prom_j * L_j} \quad (4)$$

En donde el subíndice  $j$  indica el país respectivo,  $Y$  es el valor agregado del país mientras que  $L$  es el empleo total. A su vez,  $PY$  es el deflactor del valor agregado mientras que  $IPC$  es el índice de precios al consumidor en cada país. En lo que respecta a los ingresos laborales,  $S Prom_j$

es el salario real medio obtenido de los microdatos mientras que  $C Prom_j$  es la remuneración de los asalariados del sector proveniente de las cuentas nacionales.

En términos de tasas de crecimiento, la ecuación (4) se convierte en:

$$\Delta Productividad - \Delta Salario Real Medio = - \Delta Peso Salarial + \Delta Relación de intercambio + \Delta Desigualdad Salarial \quad (5)$$

En donde  $\Delta$  representa la tasa de crecimiento de cada variable. La ecuación (5) permite calcular las variaciones anuales y acumuladas de cada uno de estos términos para el período bajo análisis y también para determinados sub períodos. De este modo, los tres términos del lado derecho de la segunda ecuación igualan a la variación anual y acumulada de la brecha de productividad y salario real

medio excepto en algunos períodos y sub períodos en las que pequeñas interacciones hacen que las sumas sean ligeramente diferentes. En adición, la ecuación (5) también permite computar la contribución de cada componente como parte de la suma de todas las contribuciones de todos los componentes.

De este modo, la brecha entre la productividad y los salarios reales medio se explica por cambios en la participación asalariada, la relación de intercambio y la desigualdad en la compensación salarial. Sin embargo, el salario real medio puede ser una aproximación incorrecta del sueldo real

percibido por un trabajador “típico” en el caso que la distribución probabilística de los salarios no sea normal. En tal sentido, el salario real mediano entrega una mejor información de la brecha de productividad con lo que la ecuación (4) se convierte en:

$$\frac{\frac{Y_j}{(PY)_j * L_j}}{\frac{S Med_j}{IPC}} = \frac{Y_j}{C Prom_j} * \frac{IPC}{(PY)_j} * \frac{C Prom_j}{S Med_j * L_j} \quad (6)$$

En este caso, la brecha se define como la diferencia entre la productividad y el salario real mediano. Aún bajo esta descomposición, la brecha se explica por cambios en la participación asalariada,

la relación de intercambio y la desigualdad en la compensación salarial. No obstante, este último componente puede descomponerse aún más con lo que la ecuación (6) se reescribe como:

$$\frac{\frac{Y_j}{(PY)_j * L_j}}{\frac{S Med_j}{IPC}} = \frac{Y_j}{C Prom_j} * \frac{IPC}{(PY)_j} * \frac{C Prom_j}{S Prom_j * L_j} * \frac{S Prom_j}{S Med_j} \quad (7)$$

La ecuación (7) desagrega la desigualdad en la compensación salarial en dos componentes. Una parte corresponde a las remuneraciones de los asalariados de cuentas nacionales dividido por los salarios promedio de los microdatos. Dado que ambas variables difieren en que las remuneraciones de la cuenta de ingreso incluyen elementos como las contribuciones sociales pagadas por el empleador es que la

evolución de este componente refleja componentes no salariales. A su vez, el cociente entre el salario promedio y el mediano obtenido de los microdatos refleja la inequidad salarial en el caso que el crecimiento del ingreso laboral promedio sea mayor al sueldo mediano.

Así, la ecuación (7) puede expresarse como:

$$\begin{aligned} \Delta Productividad - \Delta Salario Mediano Real \\ = - \Delta Peso Salarial + \Delta Relación de intercambio + \Delta Componente no salarial \\ + \Delta Inequidad Salarial \quad (8) \end{aligned}$$

Dado que el foco de este estudio es calcular la brecha de productividad y de salarios reales, es que una breve explicación de cada componente en su versión más desagregada (ecuación 8) se proveerá a continuación:

#### IV.2.1.1 Participación asalariada

El primer componente en la ecuación de crecimiento mostrada en (8) indica cuanto del valor agregado de un sector es recibido por los trabajadores. Es decir, el peso del ingreso laboral en el ingreso total. En muchos países, la participación asalariada ha disminuido desde la década de 1970, y en particular desde 2000. Esta es también una de las principales observaciones de los estudios centrados en el desacoplamiento de la productividad respecto a los salarios en Estados Unidos, pero también de los países europeos (Theodoropoulou, 2019).

#### IV.2.1.2 Relación de intercambio

La relación de intercambio se refiere al cociente entre el índice de precios al consumidor y el deflactor del valor agregado. Un crecimiento más rápido de los precios de las cosas que compran los trabajadores en relación con el precio de lo que producen se traduciría en un crecimiento de este componente que, *ceteris paribus* los otros componentes, haría aumentar la brecha. Este componente se origina en que el desacople se basa en una productividad que se calcula usando

el deflactor de la producción mientras los salarios medianos nominales se pasan a valores reales utilizando el índice de precios al consumidor.

La diferencia entre los dos índices de precios viene dada, fundamentalmente, porque el IPC incorpora precios de los bienes importados y precios de la vivienda que son una gran parte del consumo pero que no se incluyen en los índices de precios al productor.

#### IV.2.1.3 Componente no salarial

El estudio de la brecha utiliza tanto la remuneración de los asalariados como los salarios obtenidos de microdatos. Los sueldos y salarios incluyen la remuneración en efectivo (remuneración directa, primas y asignaciones, pagos por días no trabajados, vacaciones) y en especie (productos de la empresa, vivienda del personal, vehículos de la empresa, opciones sobre acciones y planes de compra de acciones, y alimentación). La remuneración de los asalariados comprende los sueldos y salarios y, además, las contribuciones sociales de los empleadores. A la hora de analizar en qué medida los trabajadores se han beneficiado del crecimiento de la productividad la remuneración de los asalariados debería ser preferida a los salarios, ya que capta las ganancias del trabajo de forma más amplia. De este modo, si la remuneración promedio de los asalariados ha crecido más que los salarios promedios es señal de que los componentes

no salariales se expanden a una mayor tasa que los salarios medios reales.

#### IV.2.1.4 *Inequidad salarial*

El cuarto componente relaciona los salarios promedio relativo a los salarios mediano. Dado que la distribución de los ingresos sigue una distribución log

normal en donde la media es mayor que la mediana, el salario mediano real refleja cuanto percibe un trabajador “típico”. De este modo, si el crecimiento acumulado de los salarios promedios es mayor al del salario mediano es señal de un aumento en la desigualdad salarial dado por un incremento en los deciles superiores de la distribución de ingreso.

## V. RESULTADOS

### V.1. *Estimando el coeficiente de desacople en América Latina*

Los resultados de las regresiones econométricas para cada país en la muestra indican que las ganancias de productividad no son plenamente traspasadas a los salarios reales en América Latina. La Tabla 3, justamente, estima la relación de salarios y productividad para cada país. Los coeficientes asociados al traspaso de la ganancia de productividad a los ingresos laborales difieren ampliamente entre países. Por un lado, Argentina, Brasil, Colombia, México y Costa Rica tiene un coeficiente bajo 1 que indicaría que un aumento de la productividad en un 1% lleva a un aumento de los salarios reales bajo un 1%. Para Brasil, el coeficiente de desacople es de 0.172 y 0.516 bajo el modelo simple y bajo el modelo de media móvil de tres años, respectivamente, que constituye el coeficiente de traspaso mínimo entre los países. Por otro lado, Chile es el país con el mayor

crecimiento acumulado de los ingresos laborales reales y la productividad. Ello trasunta en un coeficiente de traspaso de las ganancias de productividad sea igual a 1.729 bajo el modelo de media móvil de tres años lo que indicaría que aumentos de 1% del producto por trabajador lleva a aumento de 1.7% en las remuneraciones reales. Este coeficiente sobre 1 es encontrado en otros estudios empíricos para algunos países de Europa que también exhiben un veloz crecimiento acumulado de la productividad y los salarios. Por último, el Perú registra una caída salarial significativamente mayor a la disminución de la productividad. Así, en el caso del Perú se tiene que una caída de la productividad de un 10% lleva a una disminución de los ingresos laborales reales en un 23%.

En cuanto al coeficiente de desempleo (no mostrado en la tabla) como una medida de institucionalidad laboral que permita capturar el poder de

negociación de los trabajadores, el coeficiente en general es negativo, pero solo tiene una significancia estadística en Brasil. Ello pone de relieve que variaciones en la tasa de desempleo inciden negativamente en los salarios reales, pero no constituyen un factor determinante en su evolución.

Tabla 3. Salarios medio reales y productividad laboral por país, estimación

	Coefficiente Productividad Ecuación (2)	Coefficiente Productividad Media Móvil 3 años	Período
Argentina	0.371	0.783**	1975-2018
Bolivia	1.389*	3.023***	1975-2018
Brasil	0.172	0.516***	1976-2018
Chile	1.431***	1.729***	1975-2017
Colombia	0.467*	0.717***	1975-2018
Costa Rica	0.797*	0.981***	1975-2018
México	0.604***	0.705**	1975-2018
Perú	1.604***	2.380***	1975-2018

Errores estándar ajustados por correlación serial en cada ecuación

$\rho^* < 0.10$ ,  $\rho^{**} < 0.05$ ,  $\rho^{***} < 0.001$

Nota: el modelo estimado incluye la variación de la tasa de desempleo, la tasa de desempleo, comercio sobre PIB, tasa de interés real, tipo de cambio real y crédito sobre PIB.

Con todo, una taxonomía propuesta para clasificar a los países guarda relación con ordenarlos de acuerdo a las trayectorias del crecimiento de la productividad y de los salarios reales. Para ello, habría cuatro cuadrantes: i) un primer cuadrante donde la

productividad y los salarios crecen sostenidamente durante el período; ii) un segundo cuadrante en que los ingresos presentan un patrón errático de crecimiento alternando fases de caída y alzas con un crecimiento sostenido de la productividad; iii) un tercer cuadrante

por el cual las remuneraciones crecen sostenidamente y la tasa de crecimiento del producto por trabajador presenta un comportamiento errático; y iv) un cuarto cuadrante donde tanto los ingresos laborales como la productividad caen sostenidamente.

Así, por un lado, Chile, Colombia, y Costa Rica se ubican en el primer cuadrante ya que la tasa de crecimiento de los salarios y la productividad presenta una tendencia ascendente en el período. En efecto, los ingresos laborales reales y la productividad crecieron de forma acumulada en estos países un 213% y un 181% entre 1975 y 2018. Por otra parte, Argentina, Bolivia y Brasil exhiben una caída de los salarios reales en donde solo desde 2003 en adelante pueden sobrepasar los niveles registrados en 1975. En cuanto a la productividad, Brasil muestra siempre una tendencia creciente, pero con un lento crecimiento, mientras que en Argentina y Bolivia hay una caída hasta fines de los 80s para luego iniciar una trayectoria ascendente. Por último, México y el Perú exhiben una caída tanto de los salarios reales como de la productividad. En el caso de México, la productividad laboral cae en un 1% desde 1975 a 2018 mientras que los salarios reales disminuyen en un 21% en el mismo el período. En el Perú, la caída de los salarios es aún más fuerte ya que la hiperinflación de mediados de los años ochenta significó una violenta disminución de los salarios reales toda vez que los salarios reales en 2018 eran

un 60% más bajos que los registrados en 1975. A su vez, la productividad cae en un 11% entre 1975 y 2018.

## *V.2. Un ejercicio de descomposición del desacople en Argentina, Brasil y México*

El acceso a las encuestas de hogares permite calcular la descomposición del desacople en base al salario medio y al salario mediano desde la década de 1970 para Argentina, Brasil y México. Estas son las tres economías más grandes de América Latina representando un 68% del PIB de la región. Por ende, la desagregación del desacople permite indagar que ha sucedido con los cambios en participación laboral, dispersión salarial y cambios en los precios al consumidor y productor.

En sí, en aras de simplificar la presentación de resultados es que la Tabla 4, 5 y 6 muestran los factores explicativos y su contribución a la brecha para el conjunto de la economía en Argentina, Brasil y México, respectivamente.

En el caso de Argentina, la participación salarial experimentó un ligero aumento pasando de un 0.46 en 1974 a un 0.48 en 2018. Al permanecer casi inalterado el peso de los ingresos laborales en el ingreso total, su contribución a la brecha es marginal. En cambio, tanto el componente no salarial como la desigualdad salarial muestran un signo negativo reflejando una mejora

en la equidad salarial que se traduce en una contribución significativa al cierre de la brecha (de ahí su signo negativo). En lo que respecta a la relación de intercambio, los precios al consumidor han crecido por encima de los precios del productor. Esto es, si el trabajador hubiera enfrentado los deflatores de producción habría dispuesto de un salario real con mayor poder adquisitivo. Aún más, dado el desajuste en el crecimiento de los índices de precios se tiene que constituye el componente fundamental en explicar el aumento en el crecimiento de la brecha. Esta situación es completamente diferente a lo experimentado en los países industrializados en donde la caída en la participación salarial y el aumento de la desigualdad salarial explican el desacople teniendo el componente de la relación de intercambio un rol marginal.

En lo que respecta a Brasil, la participación asalariada aumenta su peso tanto en el período 1976-2008 como en 1980-2008. En efecto, la masa salarial sobre el ingreso total pasa de 0.31 en 1976 a 0.51 en 2018. Se aprecia, asimismo, que en cada sub período hubo un aumento del peso del ingreso laboral sobre el ingreso total. En cuanto a la relación de intercambio, los precios del productor crecen a una mayor tasa que el índice de precios al consumidor lo que marca un punto distinto al caso argentino. En el caso de la inequidad salarial, es el factor más relevante en explicar la variación de la brecha. Por

un lado, el componente no salarial aumenta significativamente más que el salario promedio lo que da cuenta de la importancia de las contribuciones sociales pagadas por el empleador como mecanismo de compensación no salarial. Por otro lado, la razón entre el salario medio y el mediano ha tenido un crecimiento negativo indicando que el ingreso laboral real mediano ha crecido a una mayor tasa que el salario medio lo que ha reducido la desigualdad salarial. Justamente, el componente de la inequidad salarial es el factor más importante en explicar la variación anual promedio de la brecha junto a la participación asalariada. De forma comparada con Argentina, el rol de cada componente difiere sustancialmente en la explicación de la brecha.

Para México, el fuerte retroceso de la participación asalariado a nivel agregado explica casi en su totalidad el incremento en el desacople de la productividad respecto a los salarios medios. En efecto, el peso del ingreso laboral sobre el total pasa de 0.37 en 1970 a 0.28 en 2018. Dicho de otro modo, el capital se lleva más de un 70% del valor agregado total generado en la economía mexicana. En el caso de la brecha del producto por trabajador respecto a los salarios medianos, el componente de la desigualdad salarial explica largamente el aumento del desacople. En tal sentido, la fuerte caída del peso de la masa salarial sumado a una caída

mayor en la tasa de crecimiento del medio conduce a un incremento en salario mediano respecto al salario el desacople.

**Tabla 4. Factor explicativo y contribución al desacople, Argentina**

	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	-0.1%	3.4%	-0.6%	2.1%	-0.6%	-2.4%	-0.3%
$\Delta$ relación de intercambio	0.8%	2.0%	0.6%	-1.3%	3.4%	-0.4%	-0.5%
$\Delta$ componente no salarial	-0.3%	-5.0%	0.5%	0.1%	-0.2%	3.0%	0.2%
Total	0.5%	0.3%	0.5%	0.9%	2.5%	0.2%	-0.5%

**Factor explicativo en la brecha de productividad-salario real mediano**

	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	-0.1%	3.4%	-0.6%	2.1%	-0.6%	-2.4%	-0.3%
$\Delta$ relación de intercambio	0.8%	2.0%	0.6%	-1.3%	3.4%	-0.4%	-0.5%
$\Delta$ componente no salarial	-0.3%	-5.0%	0.5%	0.1%	-0.2%	3.0%	0.2%
c	-0.2%	3.1%	-0.7%	-2.3%	0.5%	-0.7%	-0.5%
Total	0.3%	3.5%	-0.2%	-1.4%	3.0%	-0.5%	-1.0%

**Contribución relativa a la brecha de productividad-salario real medio**

	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
-Δ participación salarial	12%	53%	36%	64%	17%	48%	714%
Δ relación de intercambio	128%	-30%	36%	38%	90%	-8%	-1184%
Δ componente no salarial	-40%	78%	29%	-2%	-7%	60%	570%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Contribución relativa a la brecha de productividad-salario real mediano**

	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
-Δ participación salarial	17%	102%	57%	38%	15%	56%	-65%
Δ relación de intercambio	172%	-59%	57%	22%	79%	-9%	107%
Δ componente no salarial	-54%	151%	46%	-1%	-6%	70%	-52%
Δ desigualdad salarial	-35%	-94%	-60%	41%	12%	-17%	109%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabla 5. Factor explicativo y contribución al desacople, Brasil

Factor explicativo en la brecha de productividad-salario real medio							
Componente	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	-1.2%	-1.3%	-1.2%	-3.0%	-0.6%	-1.0%	-0.5%
$\Delta$ relación de intercambio	-0.3%	1.7%	-0.6%	-2.3%	-2.0%	-1.5%	-0.8%
$\Delta$ componente no salarial	2.7%	15.5%	1.9%	-48.2%	121.6%	2.0%	-1.1%
Total	1.2%	15.9%	0.0%	-53.5%	119.1%	-0.5%	-2.4%

Factor explicativo en la brecha de productividad-salario real mediano							
Componente	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	-1.2%	-1.3%	-1.2%	-3.0%	-0.6%	-1.0%	-0.5%
$\Delta$ relación de intercambio	-0.3%	1.7%	-0.6%	-2.3%	-2.0%	-1.5%	-0.8%
$\Delta$ componente no salarial	2.7%	15.5%	1.9%	-48.2%	121.6%	2.0%	-1.1%
$\Delta$ desigualdad salarial	-0.7%	-1.8%	-0.6%	1.7%	-3.8%	-0.4%	-0.1%
Total	0.5%	14.1%	-0.6%	-51.7%	115.3%	-0.9%	-2.4%

### Contribución relativa a la brecha de productividad-salario real medio

Componente	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	33%	7%	49%	-6%	1%	67%	-32%
$\Delta$ relación de intercambio	-9%	9%	-25%	5%	-2%	-106%	57%
$\Delta$ componente no salarial	76%	83%	75%	101%	101%	139%	75%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

### Contribución relativa a la brecha de productividad-salario real mediano

Componente	1974-2018	1974-1980	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	41%	8%	65%	-7%	1%	95%	-31%
$\Delta$ relación de intercambio	-11%	10%	-32%	5%	-2%	-150%	55%
$\Delta$ componente no salarial	95%	93%	100%	105%	104%	196%	72%
$\Delta$ desigualdad salarial	-25%	-11%	-32%	-4%	-3%	-42%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Tabla 6. Factor explicativo y contribución al desacople, México**

<b>Factor explicativo en la brecha de productividad-salario real medio</b>					
Componente	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	0.7%	3.2%	-1.0%	-0.2%	0.6%
$\Delta$ relación de intercambio	0.2%	1.5%	0.6%	-1.0%	-0.4%
$\Delta$ componente no salarial	0.1%	-3.5%	1.8%	0.6%	2.1%
Total	1.0%	1.3%	1.4%	-0.6%	2.3%

<b>Factor explicativo en la brecha de productividad-salario real mediano</b>					
Componente	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	0.7%	3.2%	-1.0%	-0.2%	0.6%
$\Delta$ relación de intercambio	0.2%	1.5%	0.6%	-1.0%	-0.4%
$\Delta$ componente no salarial	0.1%	-3.5%	1.8%	0.6%	2.1%
$\Delta$ desigualdad salarial	0.8%	1.3%	1.1%	-0.1%	1.5%
Total	1.9%	2.6%	2.4%	-0.7%	3.8%

<b>Contribución relativa a la brecha de productividad-salario real medio</b>					
Componente	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	170%	62%	30%	-77%	-48%
$\Delta$ relación de intercambio	-37%	-30%	17%	416%	-30%
$\Delta$ componente no salarial	-34%	68%	53%	-239%	178%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

### Contribución relativa a la brecha de productividad-salario mediano

	1980-2018	1980-1990	1990-1999	2000-2009	2010-2018
- $\Delta$ participación salarial	-183%	83%	23%	-55%	-21%
$\Delta$ relación de intercambio	39%	-41%	13%	297%	-13%
$\Delta$ componente no salarial	36%	91%	41%	-170%	79%
$\Delta$ desigualdad salarial	207%	-34%	24%	29%	56%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

## VI. CONCLUSIONES

Este artículo analiza la evolución de los salarios reales de los asalariados y la productividad laboral en ocho países de América Latina en el período 1975-2018. A este fin, postula que la heterogeneidad de la estructura productiva en los países de la región constituye un elemento crucial en la relación entre ambas variables. Tal tejido productivo heterogéneo viene dado por la coexistencia de actividades económicas de punta y de alta productividad, junto con otras de media y baja productividad con tecnologías atrasadas respecto a la frontera internacional. Estas últimas actividades concentran gran parte del empleo lo que incuba un mercado laboral fragmentado en el que los trabajadores obtienen salarios muy desiguales en base a su inserción en los estratos productivos. Es así que el ingreso laboral constituye el nexo

clave entre la heterogeneidad estructural y la alta desigualdad de ingresos en la región.

En este sentido, el documento estima a través de un modelo econométrico la relación a largo plazo entre la productividad laboral y los salarios reales. Un primer resultado a destacar es que existe una gran heterogeneidad entre países. En efecto, usando una tipología basada en las trayectorias de los salarios y la productividad en las últimas cuatro décadas se encuentra que Chile, Colombia y Costa Rica exhiben una tendencia ascendente en ambas variables mientras que Argentina, Brasil y Bolivia presentan una caída en los salarios reales y una tendencia oscilante en productividad, con descensos y recuperaciones, que solo se revierte en el período 2003-2015 mostrando

una fase creciente en los salarios y productividad. En tanto, México y el Perú muestran una caída tanto en los salarios reales como en la productividad en donde ambas variables no alcanzan en 2015 los niveles obtenidos en 1975. En segundo lugar, las regresiones para cada país muestran un desacople en la relación para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México dado que la elasticidad entre la productividad y los salarios es bajo 1 lo que señala que las ganancias de productividad no son plenamente traspasadas en ganancias salariales. Por otro lado, en Bolivia, Chile y el Perú la relación es sobre 1 lo que indica un desajuste macroeconómico.

Asimismo, en orden a entender los factores que afectan la brecha de la productividad respecto a los salarios reales es que se realiza un ejercicio de descomposición. La descomposición

de la brecha de la productividad respecto al salario real para Argentina, Brasil, y México en el período 1980-2018 indica que los factores más relevantes son los cambios en el peso del ingreso laboral sobre el ingreso total y la desigualdad salarial. En tal período se constata además que los tres países registran un crecimiento promedio anual negativo de la productividad lo que ante un ligero crecimiento positivo de los salarios reales en Argentina y Brasil lleva a una reducción marginal de la tasa de crecimiento de la brecha en ambas economías que coincide con una mejora en la participación asalariada y en la inequidad salarial. México, por otro lado, ve deteriorada su brecha siendo explicado por la caída en el peso del ingreso laboral en el total y el aumento de la desigualdad de remuneraciones.

## REFERENCIAS

- Abeles, M., Amarante, V., & Vega, D. (2014). Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. *Revista CEPAL*, 114, (LC/G.2629-P).
- Abeles, M., Arakaki, A. & Villafañe, S. (2017). Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial. *Serie Estudios y Perspectivas*, 53.
- Alarco, G. (2014). Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011. *Revista CEPAL N° 113*, (LC/G.2614-P).
- Alarco, G. (2016). Distribución factorial del ingreso y regímenes de crecimiento en América Latina, 1950-2013. *Revista Internacional del Trabajo*, 135(1).
- Alarco, G., & Castillo, C. (2018). Distribución factorial del ingreso y régimen de crecimiento en el Perú 1942-2013. *Revista CEPAL*, 125, 225-244. (LC/PUB.2018/6-P).
- Amarante, V., Lustig, N. & Vigorito, A. (2023). The challenge of income inequality in Latin America. *Revista CEPAL*, 141, 147-163, (LC/PUB.2023/29-P).

- Bivens, J., & Mishel, L. (2015). Understanding the Historic Divergence Between Productivity and a Typical Worker's Pay: why it matters and why it is real. *EPI Briefing Paper #406*, Washington, DC, Economic Policy Institute.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*.
- Infante, R. (2011). Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008. En *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. CEPAL.
- Infante, R. & Klein, E. (1991). Mercado latinoamericano de trabajo en 1950-1990. *Revista CEPAL*, 45, 129-144, (LC/G.1687-P).
- Lindenboim, J., Graña, J. M. & Kennedy, D. (2005). Distribución funcional del ingreso en Argentina: ayer y hoy. *Documento de Trabajo*, 4, CEPED–IIE–FCE–UBA, Buenos Aires.
- Pasimeni, P. (2018). The Relation between Productivity and Compensation in Europe. *European Economy - Discussion Papers* 079, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Schröder, J. M. (2020). Decoupling of Labour Productivity Growth from Median Wage Growth in Central and Eastern Europe. *WIIW Research Report*, 448, The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Schwellnus, C., & Kappeler, A., & Pionnier, P.-A. (2018). Decoupling of wages from productivity: what implications for public policies?. In *OECD economic outlook*, 51–65, [https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2018-2-3-en](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-3-en)
- Stansbury, A. & Summers, L. (2017). Productivity and Pay: Is the link broken?. *Working Paper Series WP18-5*, Peterson Institute for International Economics.
- Theodoropoulou, S. (2019). Convergence to Fair Wage Growth? Evidence from European Countries on the Link between Productivity and Real Compensation Growth, 1970–2017. *ETUI Research Paper - Working Paper* 2019.07, ETUI, The European Trade Union Institute

# La noción de garantía colectiva en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su impacto en el mecanismo de denuncias interestatales

The notion of collective guarantee in the Inter-American Human Rights System and its impact on the inter-State complaint mechanism

Agustín Ulanovsky\*  
Juan Francisco Tourne\*\*

## RESUMEN

Este artículo explora el concepto de garantía colectiva en derechos humanos, subrayando su relevancia como mecanismo esencial para la protección de estas normas más allá del ámbito estatal. Se realiza un análisis exhaustivo de sus dimensiones y alcances, destacando su impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, se aborda el funcionamiento de las denuncias interestatales como una de sus expresiones. Finalmente, se examinan los retos contemporáneos en su implementación, como las tensiones políticas y los debates jurídicos con otros principios del Derecho Internacional. Así, este estudio pretende ofrecer una visión integral que contribuya a fortalecer la eficacia y la legitimidad de este mecanismo en la protección de los derechos humanos..

---

\* Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. [aulanovsky@derecho.uba.ar](mailto:aulanovsky@derecho.uba.ar).  
ORCID: <https://orcid.org/000-0003-0825-2643>

\*\* Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. [tourne620@est.derecho.uba.ar](mailto:tourne620@est.derecho.uba.ar).  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6038-9728>

*Recibido: 27 de diciembre de 2023. Aceptado: 30 de julio de 2024.*

**Palabras Clave:** Garantía colectiva – Derechos humanos – Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Denuncias interestatales – Corte Interamericana – Comisión Interamericana.

#### **ABSTRACT**

This article explores the concept of collective guarantee in human rights, highlighting its relevance as an essential mechanism for protecting these norms beyond the state level. It provides an exhaustive analysis of its dimensions and scope, emphasizing its impact on the Inter-American Human Rights System. Additionally, it addresses the functioning of interstate complaints as one of its expressions. Finally, it examines the contemporary challenges in its implementation, such as political tensions and legal debates with other principles of International Law. Thus, this study aims to offer a comprehensive view that contributes to strengthening the effectiveness and legitimacy of this mechanism in the protection of human rights.

**Keywords:** Collective guarantee – Human rights – Inter-American Human Rights System – Interstate complaints – Inter-American Court – Inter-American Commission.

## I.- INTRODUCCIÓN

Este momento histórico refleja un mundo en transformación, caracterizado por crecientes cuestionamientos al sistema internacional de posguerra y por una distribución de poder cada vez más dispersa. La premisa de una comunidad internacional fundada en principios y valores compartidos en materia de derechos humanos se encuentra actualmente vilipendiada, no solo por quienes sienten que no han participado en su construcción, sino también por algunos de los actores centrales que la diseñaron y sostuvieron por décadas.

En este escenario de transición hacia un nuevo orden internacional, la agenda de derechos humanos enfrenta desafíos sin precedentes: la (re)emergencia de conflictos armados, el auge de movimientos que desacreditan activamente estos derechos, la persistencia de violaciones sistemáticas de derechos económicos y sociales y la creciente crisis humanitaria en el contexto de la migración global. Ante este panorama, surge una pregunta fundamental: ¿cómo pueden protegerse efectivamente los derechos humanos en un régimen internacional cada vez más fragmentado y escéptico?

Este artículo propone que la conceptualización de la garantía colectiva en derechos humanos se erige como un componente jurídico y conceptual de suma relevancia para abordar este

desafío. Nuestra tesis central es que la garantía colectiva constituye un mecanismo esencial para fortalecer la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional. Por ello, a través de un análisis crítico y reflexivo centrado en la doctrina y jurisprudencia aplicable, este artículo indagará en la contribución de la garantía colectiva al fortalecimiento de la justicia y los derechos humanos, enfocándose en las Américas.

El texto comenzará entonces explorando el concepto, dimensiones y alcances de la garantía colectiva y su evolución histórica. Seguidamente, analizaremos su aplicación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y examinaremos particularmente el mecanismo de denuncia interestatal como una de sus expresiones. Finalmente, discutiremos los desafíos para la implementación efectiva de la garantía colectiva en la región, considerando las tensiones políticas y los debates jurídicos con otros principios del Derecho Internacional.

Este documento se enfocará específicamente en el desafío de la garantía colectiva en las Américas porque, a los históricos problemas que ha tenido la región respecto a la violencia estructural, la impunidad, la corrupción sistémica y la fragilidad institucional, se le han sumado en los últimos años severas crisis democráticas, retrocesos

en materia de derechos humanos y el surgimiento de liderazgos autoritarios. En este contexto, consideramos que la garantía colectiva se presenta no sólo como un mecanismo jurídico, sino como una herramienta potencial para poner a prueba la eficacia del sistema regional de protección y para fortalecer la cooperación regional en la defensa de los derechos humanos.

## 2. *La noción de garantía colectiva en derechos humanos*

La garantía colectiva en derechos humanos emergió como respuesta a los horrores de la Segunda Guerra Mundial y del Holocausto, lo que despertó una conciencia global sobre la importancia de reconstruir el orden internacional sobre bases humanistas (Cançado Trindade, 2020, p.15). En ese contexto, distintos actores comenzaron a abogar por el reemplazo de la “sociedad” por una “comunidad internacional”<sup>1</sup>, un cambio que no era meramente terminológico, sino que implicaba una resignificación de la misión del Derecho Internacional y un avance sobre el principio de soberanía absoluta de los Estados (Pinho de Oliveira & Marin Herrera, 2021, p.183). La posguerra marcó entonces una transición del sistema westfaliano clásico, basado en una sociedad interestatal

homogénea y excluyente, hacia una comunidad internacional que procuró garantizar colectivamente la paz y seguridad mediante el desarrollo de normas de lógica vertical y un orden público global.

Paralelamente, con el nacimiento de las Naciones Unidas, se conformó el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) que fue creando distintas normas colectivas para regular la conducta de los Estados a favor de la protección de los derechos de las personas más allá de las fronteras. Así, en la Carta de San Francisco se asignó a la ONU como un propósito el promover y lograr el respeto universal de la dignidad y libertad de todas las personas, en condiciones de igualdad y sin discriminación<sup>2</sup>. Además, en los artículos 55 y 56 se estableció el compromiso del organismo y de cada Estado de promover el respeto universal

1 El orden jurídico-político de la posguerra se “cristalizó en el programa institucional de una sociedad de Estados que quiere devenir comunidad para evitar caer en el pasado” (Pinto, 2020, p. 56).

2 Se estableció en el Preámbulo “la fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana” y en el Art.1.3 que uno de los propósitos de la ONU era “realizar la cooperación internacional para el desarrollo y estímulo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

de los derechos humanos, sin ningún tipo de distinción<sup>3</sup>.

Por ello, la Carta de las Naciones Unidas suele ser señalada como el inicio del fundamento legal y conceptual de la garantía colectiva en derechos humanos. A partir de ese documento, la promoción y protección de los derechos humanos pasó de ser un asunto exclusivo de cada Estado a una preocupación legítima de la comunidad internacional (Pittier, 2020, p.110); por ende, se consideró que “el principio tradicional de soberanía nacional había sido limitado” (Baehr & Castermans-Holleman, 2004, p. 11).

En los siguientes años, el DIDH fue profundizado por otros instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Europea de Derechos Humanos, las cuales fueron ratificando que todos los Estados miembro debían esforzarse, cooperar y adoptar medidas comunes para el respeto efectivo de los derechos y libertades allí enumerados (Pinto, 2020, p. 7). Y si bien los Estados preservaron la competencia primigenia y directa en

la protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, la comunidad internacional fue paralelamente consolidando su interés y responsabilidad de que los Estados cooperen y adopten mecanismos colectivos de rendición de cuentas (Salltamachia Ziccardi & Covarrubias Velasco, 2009, p.9).

La garantía colectiva en derechos humanos emergió entonces como un reflejo de la creciente conciencia de que ciertas violaciones, crímenes y abusos representan una afrenta a los valores fundamentales de la comunidad internacional. La sanción y castigo ya no quedó entonces limitada a la exclusiva voluntad o capacidad del Estado donde se cometieron, sino que se convirtió en una responsabilidad compartida el crear mecanismos subsidiarios de protección que aseguren la efectividad de dicho régimen internacional. Cada Estado asumió así el deber de invertir sus mejores recursos y esfuerzos para resguardar el interés colectivo de que los derechos humanos sean protegidos por todos y cada miembro de la comunidad.

En conclusión, la garantía colectiva en derechos humanos consolidó la interdependencia y responsabilidad colectiva que se deriva de la noción de comunidad internacional. Los Estados ya no solo deben preocuparse por sus ciudadanos, sino además por toda la humanidad, reforzándose así

3 Gómez Isa considera que los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas establecen “auténticas obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos tanto para la Organización como para todos y cada uno de los Estados Miembros, y no meras recomendaciones programáticas” (Gómez Isa, 2003, p. 38).

el cambio de paradigma que implica concebir a los derechos humanos como universales y susceptibles de ser protegidos más allá de las respectivas soberanías nacionales.

### 3. La garantía colectiva en derechos humanos en el SIDH

La Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>4</sup> fue creada en 1948 al suscribirse la Carta de Bogotá, cuya primera versión incluyó simultáneas referencias explícitas al principio de no intervención<sup>5</sup> y a la defensa de los derechos humanos<sup>6</sup>. En ese marco, el SIDH fue desarrollándose progresivamente con el propósito primordial de

promover y proteger los derechos fundamentales en las Américas<sup>7</sup>.

Si bien las obligaciones de “*respetar*” y “*garantizar*” los derechos humanos que asumieron los Estados se centralizaron principalmente en las personas que se encuentren en su jurisdicción, las mismas se extienden también a los restantes Estados contratantes<sup>8</sup>. En este sentido, la Corte Interamericana ha desempeñado un papel crucial en la consolidación de la garantía colectiva de los derechos humanos, reflejando la interacción compleja entre legitimidades y mandatos tanto legales como políticos y lidiando con las tensiones entre la soberanía estatal y la protección

4 Actualmente, reúne a 34 Estados de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio.

5 Principio derivado de la igualdad soberana de los Estados, por el cual se buscaba impedir que un Estado o grupo de Estados interviniera de forma directa o indirecta en los asuntos internos o externos de cualquier otro, cualquiera fuera el motivo. Este principio fue aceptado en los artículos 2.4 y 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas y desarrollado en distintas sentencias emblemáticas de la Corte Internacional de Justicia como *Canal de Corfú (1946)* o *Nicaragua c. Estados Unidos (1986)*. El respeto al principio de no intervención fue aceptado explícitamente en los artículos 19 y 20 de la Carta de la OEA.

6 Se hallan referencias explícitas al respeto y promoción de los derechos humanos en el Preámbulo y los artículos 3.I y 17 de la Carta de la OEA.

7 Este sistema se sustenta en un catálogo de derechos y libertades fundamentales incluidas en instrumentos como la Declaración y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y se instrumenta a través de diversas herramientas centralizadas en la Comisión y la Corte Interamericana de derechos humanos, como el pedido de informes, la realización de visitas in situ, el ordenar medidas cautelares y/o provisionales o la tramitación de denuncias individuales e interestatales, entre otros.

8 En la Opinión Consultiva N° 2 sostuvo, por ejemplo, que el objeto y fin de la CADH es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes” (Corte IDH, 1982b, párr. 9). La Corte ratificó luego que la CADH tiene por “objeto y fin la protección de los derechos humanos tanto frente al Estado como frente a otros Estados” (Corte IDH: caso Cuscul Pivaral y otros, sentencia del 23 de agosto de 2018, párr. 77).

internacional de los derechos humanos (Engstrom, 2018, p.183).

En forma pionera<sup>9</sup>, la Corte IDH reconoció la existencia de la garantía colectiva<sup>10</sup>, definiéndola como aquella que impone a los Estados miembros y a la Asamblea General de la OEA el interpretar y aplicar las normas sustantivas y procesales del SIDH de modo tal que el mecanismo de protección regional “sea verdaderamente práctica

y eficaz”<sup>11</sup> y se proteja “el efecto útil de la Convención Americana y evitar que la justicia interamericana se torne ilusoria al quedar al arbitrio de las decisiones internas de un Estado” (Corte IDH, 2021, párr. 128).

En cuanto al debate sobre la intromisión que la garantía colectiva podría suponer de principios como el de no intervención, la Corte sostuvo en la Opinión Consultiva N° 26 que el “sistema de protección internacional y la noción de garantía colectiva asociada al mismo... expresa la intención de los Estados de consolidar un régimen de libertad personal dentro del cuadro de las instituciones democráticas... para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos”. Consecuentemente, “éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva” (Corte IDH, 2020, párr. 72).

9 "La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha sido pionera en el reconocimiento y aplicación de la garantía colectiva, estableciendo que los Estados tienen una responsabilidad compartida en la protección de los derechos humanos que trasciende sus fronteras nacionales" (Antkowiak & Gonza, 2017, p. 215).

10 Al señalar en diversos fallos que la CADH y los demás tratados de derechos humanos “se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, con grandes obligaciones de carácter esencialmente objetivo y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados Partes” (Corte IDH, 1999; caso del Tribunal Constitucional, sentencia del 24 de septiembre de 1999, párr. 41; caso Baena Ricardo y otros c. Panamá, sentencia del 28 de noviembre de 2003, párr. 96; Corte IDH, 2005c, párr. 104).

11 “Por cuanto la Convención Americana consagra un sistema que constituye un verdadero orden público regional, cuyo mantenimiento es de interés de todos y cada uno de los Estados Partes”. Consecuentemente, “el interés de los Estados signatarios es el mantenimiento del sistema de protección de los derechos humanos que ellos mismos han creado, y si un Estado viola su obligación de acatar lo resuelto por el único órgano jurisdiccional sobre la materia se está quebrantando el compromiso asumido hacia los otros Estados de cumplir con las sentencias de la Corte” (Corte IDH, 2012, párr. 47).

En otras palabras, la garantía colectiva es una legítima intervención sobre la soberanía estatal<sup>12</sup>.

En esa misma oportunidad, el Tribunal describió además distintos comportamientos exigibles a los Estados partes vinculados al ejercicio de la garantía colectiva en derechos humanos: el exteriorizar de forma oportuna las “objeciones u observaciones pertinentes en el marco de los espacios institucionales de la OEA”; el no permanecer “imposibles e indiferentes”; el “cooperar entre sí de buena fe para cumplir con sus obligaciones internacionales”; el asegurar que el Estado denunciado no se considere desligado “mientras no haya dado cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos adquiridas, en particular las reparaciones ordenadas por la Corte IDH”; el “cooperar para lograr la investigación y juzgamiento de las graves violaciones de derechos humanos y así erradicar la impunidad”; el “otorgar protección internacional, admitiendo a potenciales solicitantes de asilo, garantizando el derecho a buscar y recibir asilo y el respeto del principio de no devolución” y el “realizar los esfuerzos diplomáticos bilaterales y multilaterales, así como

ejercer sus buenos oficios de forma pacífica” (Corte IDH, 2020, párr. 71 y ss.).

En conclusión, la garantía colectiva en derechos humanos a nivel interamericano ha sido comprendida como la obligación que recae sobre los actores miembros del sistema de garantizar la aplicabilidad y eficacia de las decisiones de los órganos del SIDH y de cooperar de buena fe en la observancia de los derechos humanos (Albanese, 2020, p.2).

#### *4. La denuncia interestatal como mecanismo de garantía colectiva*

La Convención Americana habilita en el artículo 45 que los Estados parte puedan denunciar incumplimientos de otros Estados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Sin embargo, mientras este organismo puede conocer peticiones individuales de pleno derecho y sin necesidad de consentimiento de los Estados denunciados, en el mecanismo interestatal se exigen requisitos que le restan relevancia y eficacia.

En primer lugar, las denuncias interestatales sólo pueden ser opuestas entre Estados que hayan ratificado la CADH, lo cual excluye a muchos

12 Hacemos propias las siguientes palabras de Kathryn Sykkink: “cuando se hace un llamado o se ejerce presión a los Estados para que cumplan con tratados de derechos humanos que han ayudado a redactar y que han ratificado, esto no constituye coerción; en su lugar, hace que los Estados sean responsables de sus propios compromisos” (Sykkink, 2020, p. 31).

Estados que integran el SIDH<sup>13</sup>. Además, el reconocimiento de la competencia de la Comisión para las denuncias interestatales es adicional y opcional, por lo que una comunicación de un Estado sólo puede avanzar si el Estado denunciado aceptó expresamente esta intervención de la Comisión por tiempo indefinido, por un período determinado o si la aceptase

en el caso particular<sup>14</sup>. Por último, en tanto rige el principio de reciprocidad, sólo pueden ser denunciante aquellos Estados que también hayan reconocido la competencia de la CIDH para recibir denuncias interestatales<sup>15</sup>.

De este modo, a diferencia de las peticiones individuales en las cuales la CIDH adquiere jurisdicción de forma automática y de pleno derecho, en el caso de comunicaciones estatales debe corroborarse que el Estado denunciado, además de haber ratificado la CADH, haya declarado expresamente aceptar la competencia de la Comisión

13 Sólo 23 de los 34 Estados partes de la OEA ratificaron la CADH (Cuba no es considerado dada su suspensión del organismo regional): Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Por su lado, Trinidad y Tobago denunció la Convención en 1999 por su desacuerdo con la Corte IDH respecto a la aplicación de la pena de muerte. Finalmente, el caso de Venezuela es más complejo. En septiembre de 2013, bajo el gobierno de Hugo Chávez, Venezuela se retiró de la CADH. En enero de 2019, Juan Guaidó, reconocido por varios países como presidente interino, notificó formalmente a la OEA la intención de revertir esta decisión y restablecer la adhesión de Venezuela a la Convención. Esta ratificación fue incluida en la página web de la OEA, aunque su efectividad y aceptación están en discusión.

14 Según el artículo 48 del Reglamento de la CIDH, en caso de que un Estado parte en la CADH que aceptó la competencia de la Comisión para recibir y examinar comunicaciones interestatales presenta una comunicación contra otro Estado, la Comisión la transmitirá independientemente que el denunciado haya aceptado o no su competencia. Si no lo hubiera hecho, el Estado denunciado puede ejercer su opción de reconocer la competencia de la Comisión para el caso específico de la comunicación. Si así lo hiciera, el trámite se rige por las mismas disposiciones que cualquier trámite presentado ante la CIDH (CIDH, 2007, párr. 126; CIDH, 2010, párr. 66).

15 La CIDH indicó que su competencia para conocer comunicaciones interestatales opera exclusivamente sobre la base de la reciprocidad, de modo que sólo la pueden ejercer Estados Partes en la CADH que hayan formulado una declaración similar (CIDH: Informe N° 11/07, supra, párr. 169). La Corte Interamericana ha ratificado que “para que un Estado pueda presentar una denuncia contra otro Estado cada uno de ellos debe haber aceptado la competencia de la Comisión para tramitar denuncias entre Estados” (Corte IDH, 1982b, párr. 32).

para recibir y examinar comunicaciones de otros Estados partes y que el Estado denunciante haya formulado una declaración similar para cumplirse con la reciprocidad exigida.

En relación a la garantía colectiva, una particularidad relevante de este mecanismo es que la Comisión ha señalado que la capacidad de denuncia de los Estados es mucho más amplia que la de los individuos en tanto se pueden extender no sólo a hechos que hayan afectado a víctimas individualizadas o determinables sino también a situaciones generalizadas de violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos (CIDH, 2007, párr. 195). Este punto nos demuestra que las denuncias interestatales operan bajo la lógica de la garantía colectiva y que, en esencia, se fundan en el compromiso colectivo de lograr la protección efectiva frente a posibles violaciones del orden público regional en derechos humanos<sup>16</sup>.

Por su lado, si bien la Corte IDH nunca intervino en un caso interestatal, se ha explayado en distintas oportunidades sobre el tema<sup>17</sup>. Ahora bien, quien más desarrolló al respecto ha sido el ex presidente del Tribunal, Cançado Trindade. En principio, describió a las denuncias interestatales

16 La CIDH argumentó ello al vincular las denuncias interestatales con la existencia de un orden público regional derivado del Preámbulo y del artículo 35 de la CADH: “La Convención Americana consagra un sistema que constituye un verdadero orden público regional, cuyo mantenimiento es de interés de todos y cada uno de los Estados Partes. El interés de los Estados signatarios es el mantenimiento del sistema de protección de los derechos humanos, y si un Estado viola su obligación de garantizar los derechos humanos a los individuos bajo su jurisdicción también está violando su compromiso hacia los otros Estados” (CIDH, 2007, párr. 197).

17 En la Opinión Consultiva N° 20 se describió así a este mecanismo: “No sólo ‘cualquier persona o grupo de personas’ sino también ‘todo Estado Parte’ en la Convención puede presentar comunicaciones ante la Comisión Interamericana, en las que se alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en dicho tratado” (Corte IDH, 2009a, párr. 32). En esa Opinión estableció además que “el contexto de los casos contenciosos originados en comunicaciones interestatales” es “marcadamente diferente al que se suscita en los casos originados en peticiones individuales, e inclusive en otros asuntos conocidos por la Corte Interamericana” (Corte IDH, 2009a, párr. 36).

como “un embrión de *actio popularis*”<sup>18</sup>, que “pueden ser interpuestas de modo desinteresado para asegurar la observancia de las obligaciones convencionales erga omnes partes”. En tal sentido, para el ex presidente del Tribunal, tales peticiones “constituyen un mecanismo par excellence de acción de garantía colectiva”<sup>19</sup>.

Ahora bien, más allá del interés que existe desde la teoría por promover el

deber de los Estados de interponer denuncias interestatales contra incumplimientos de terceros, el compromiso demostrado en la práctica ha sido muy pobre<sup>20</sup>. Como fuera detallado, este mecanismo ha sido opuesto sólo en dos ocasiones ante la CIDH y la Corte Interamericana no ha llegado a intervenir en ningún caso. Por todo ello, es dable concluir que el mecanismo de denuncias interestatales en las Américas no ha logrado convertirse en una herramienta eficaz de garantía colectiva para la protección de los derechos humanos.

Lamentablemente, poco ha cambiado desde aquella evaluación crítica que Cancado Trindade hizo sobre su aplicación en el SIDH: “El hecho de que el mecanismo de las mencionadas peticiones interestatales, como embrión de la *actio popularis* bajo la Convención Americana, no haya sido utilizado en el sistema interamericano de protección hasta la fecha, sugiere que los Estados Partes en la Convención todavía no han revelado

18 La CIJ afirmó en sus observaciones en el caso del Sudoeste Africano (1966) que “un *actio popularis*, o derecho inherente a cualquier miembro de una comunidad para emprender acciones legales en defensa de un interés público... no es reconocido por el derecho internacional en su estado actual... Las consideraciones humanitarias pueden constituir la base inspiradora de las normas jurídicas, al igual que, por ejemplo, las partes preambulares de la Carta de las Naciones Unidas constituyen la base moral y política para las disposiciones legales específicas que se establecen a continuación. Sin embargo, dichas consideraciones no constituyen en sí mismas reglas de derecho. Todos los Estados están interesados, tienen un interés en tales asuntos. Pero la existencia de un 'interés' no implica necesariamente que este interés tenga un carácter específicamente jurídico. ... Para generar derechos y obligaciones legales, debe expresarse jurídicamente y revestirse de una forma legal” (CIJ, 1966, párr. 6). Esta postura fue revertida por el Tribunal en el caso Barcelona Traction (1970), donde reconoció que “ciertas obligaciones de derechos humanos son obligaciones erga omnes, en la medida en que se puede sostener que todos los Estados tienen un interés legal en su protección” (CIJ, 1970, párr. 33).

19 Voto concurrente del juez Cançado Trindade (Corte IDH, 2002b, párr. 3) y Voto concurrente del juez Cançado Trindade (Corte IDH, 2003, párr. 79).

20 Sólo Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela han formulado inequívocamente una declaración aceptando la competencia de la CIDH para recibir y examinar comunicaciones de otros Estados alegando que han incurrido en violaciones de los derechos consagrados en la Convención. Argentina y Colombia reconocieron también la competencia de la Comisión por tiempo indefinido y bajo condición de estricta reciprocidad, pero sólo sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención.

su determinación de construir un verdadero orden público internacional basado en el respeto por los derechos humanos<sup>21</sup>.

## 5. Conclusiones

Al establecer la responsabilidad compartida entre los miembros de la comunidad internacional para prevenir y abordar las violaciones a los derechos humanos, la garantía colectiva se constituye en un mecanismo fundamental para lograr la protección de los derechos humanos a nivel internacional. Sin embargo, consideramos que este concepto aún requiere un desarrollo teórico más profundo que permita fortalecer su aplicación efectiva en diferentes contextos regionales y nacionales y abordar los desafíos sin precedentes que enfrenta actualmente la agenda de derechos humanos.

El caso del Sistema Interamericano nos ofreció una oportunidad para analizar y profundizar en la aplicación de la garantía colectiva, tomando en cuenta sus desafíos y oportunidades. En este ámbito, es dable concluir que la garantía colectiva enfrenta desafíos considerables que limitan su efectividad. Particularmente, consideramos que el mecanismo de denuncia interestatal tendría potencial para activar la corresponsabilidad de los Estados ante la violación de los derechos humanos;

sin embargo, la existencia de obstáculos normativos, como el requisito del consentimiento previo del Estado denunciado y el principio de reciprocidad, restringen su uso y eficacia.

Para superar estos obstáculos, consideramos necesario implementar reformas a la Convención Americana, inspiradas en el modelo europeo, que eliminen tales restricciones. A pesar de las dudas que puedan existir sobre el compromiso de los Estados con estas reformas, la evolución del DIDH sugiere una tendencia positiva hacia la aceptación de mayores compromisos en la protección de los derechos humanos. Por todo ello, consideramos esencial profundizar en la definición y aplicación de la garantía colectiva, promoviendo una mayor comprensión que permita fomentar la paz, la estabilidad y la cohesión entre los Estados miembros.

## Referencias

- Albanese, S. (2020). La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-26/20. *Revista de Derecho Internacional*, 58(3), 123-145.
- Alija Fernandez, R. A. (2011). Las quejas interestatales ante órganos judiciales o cuasi-judiciales de garantía de los derechos humanos: ¿un mecanismo útil en situaciones de crisis? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 22, 1-38.
- Antkowiak, T. M. & Gonza, A. (2017). *The American Convention on Human Rights: Essential Rights*. Oxford University Press.

21 Voto concurrente del juez Cançado Trindade (Corte IDH, 2002b, párr. 6).

- Baehr, P., & Castermans-Holleman, M. (2004). *The Role of Human Rights in Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Cançado Trindade, A. A. (2020). El acceso directo de los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales de derechos humanos. *Journal of International Law and Human Rights*, 12(2), 55-78.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (1999). *Informe N° 38/99*, Víctor Saldaño c. Argentina, 11 de marzo de 1999.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2007). *Informe N° 11/07, caso Interestatal 01/06, Nicaragua c. Costa Rica*, 8 de marzo de 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2010). *Informe N° 112/10, caso Interestatal PI-02, Ecuador c. Colombia*, Informe de Admisibilidad del 21 de octubre de 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2013). *Informe N° 96/131, Caso Interestatal 12.779: Ecuador c. Colombia*, decisión de Archivo del 4 de noviembre de 2013.
- Consejo de Europa (1950). Convención Europea de Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1981). *Caso Viviana Gallardo c. Costa Rica*, sentencia del 13 de noviembre de 1981.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1982a). Otros Tratados: Función Consultiva de la Corte. *Opinión Consultiva OC-1/82* del 24 de septiembre de 1982.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1982b). El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana. *Opinión Consultiva OC-2/82* del 24 de septiembre de 1982.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1988). *Caso Velásquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1999). *Caso Ivcher Bronstein c. Perú*, sentencia del 24 de septiembre de 1999.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2002a). *Las Palmeras c. Colombia*, sentencia del 4 de febrero de 2002.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. *Opinión Consultiva OC-18/03* del 17 de septiembre de 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2005a). Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-19/05* del 28 de noviembre de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2005b). *Caso Tribunal Constitucional c. Perú*, sentencia del 15 de septiembre de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2005c). *Caso Masacre de Maripán c. Colombia*, sentencia del 15 de septiembre de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2006). *Caso Goiburú*

- y otros c. *Paraguay*, sentencia del 22 de septiembre de 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2009a). Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-20/09* del 29 de septiembre de 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2009b). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") c. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2012). *Caso Apitz Barbera c. Venezuela*, sentencia del 23 de noviembre de 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2018). *Caso Cuscul Pivaral y otros*, sentencia del 23 de agosto de 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2020). La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. *Opinión Consultiva OC-26/20* del 9 de noviembre de 2020.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2021). *Caso Roche Azaña y otros c. Nicaragua*, supervisión de cumplimiento de sentencia del 17 de noviembre de 2021.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó c. Colombia*, medidas provisionales del 18 de junio de 2002.
- Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (1951). Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Opinión consultiva del 28 de mayo de 1951.
- Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (1966). Caso Sudoeste Africano, segunda fase, sentencia del 18 de julio de 1966.
- Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (1970). *Caso relativo a la Barcelona Traction, light and Power Company*, segunda fase, 5 de febrero de 1970.
- Engstrom, P. (2018). The 'Collective Guarantee' of International Human Rights: Creating, Reinforcing, and Undoing Legitimacies and Mandates Between Law and Politics. *Journal of Human Rights Practice*, 12(1), 178-199.
- Faúndez Ledesma, H. (2004). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23853.pdf>
- Gómez Isa, F. (2003). La protección internacional de los derechos humanos. En *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* (pp. 23-60). Universidad de Deusto.
- Instituto De Derecho Internacional. (2006). *Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 71-II*. Instituto de Derecho Internacional, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1945). Carta de San Francisco.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1984). Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1948). Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pinho de Oliveira, M. F., & Marin Herrera, A.A. (2021). Las posibilidades individuales de acceso en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. *Derechos en Acción*, 20(20), 137-162.
- Pinto, M. (2007). El antisemitismo y los derechos humanos. *Índice Revista de Ciencias Sociales*, (40), 39-60.
- Pinto, M. (2020). *El Ius Cogens en la jurisprudencia internacional*. Editorial Jurídica Venezolana.
- Pittier, L. E. (2020). Garantía colectiva. Comentarios acerca de la Opinión Consultativa N° 26 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC26/20). *Revista de Derecho Internacional y Derechos Humanos*, 18(2), 101-120.
- Salaltamacchia Ziccardi, N., & Covarrubias Velasco, A. (Coords.). (2009). *Los derechos humanos en la política exterior: seis casos latinoamericanos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sikkink, K. (2020). *Razones para la esperanza*. Siglo XXI Editores.



# Desafios normativos da Responsabilidade de Proteger: uma abordagem teórica da institucionalização à contestação\*

Normative challenges of the  
Responsibility to Protect: a theoretical  
approach from institutionalization to  
contestation

Desafíos normativos de la  
Responsabilidad de Proteger: un  
acercamiento teórico desde la  
institucionalización a la contestación

Miguel Mikelli Ribeiro\*\*

## RESUMO

Este artigo aborda os desafios do progresso institucional da Responsabilidade de Proteger (R2P) nas Nações Unidas (ONU) a partir das disputas políticas sobre entendimentos normativos. Argumenta-se que potências emergentes do Sul Global têm buscado moldar a norma promovendo um certo tipo de interpretação, aplicando suas visões em diferentes contextos da organização. Em particular, o autor utiliza o caso da China para avaliar se Pequim utiliza a estrutura conceitual da R2P em

---

\* Este artigo é parcialmente um desdobramento da tese do autor, com atualizações e novos enfoques.

\*\* Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. miguel.mribeiro@ufpe.br . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6025-6310>

*Recibido: 13 de mayo de 2023. Aceptado: 16 de enero de 2024.*

outros fóruns para além daqueles que abordam especificamente a norma, para verificar se há uma estratégia sistemática de contestação. O artigo explora primeiramente a evolução da norma desde a institucionalização até a contestação em um processo não-linear; depois aprofunda o contexto teórico acerca de normas internacionais para preparar a análise do caso. Em relação ao caso da China, o artigo concentra-se em responder três perguntas principais: a China utiliza o conceito de R2P sistematicamente no fórum sobre a proteção de civis? Em caso afirmativo, como Pequim usa o termo? Finalmente, a China transfere seu comportamento *norm-shaper* presentes nas discussões sobre R2P para também nos debates sobre proteção de civis? O autor utiliza uma combinação de métodos de análise interpretativa e qualitativa de conteúdo para entender o comportamento chinês e responder a essas perguntas. O artigo visa contribuir para a compreensão de como as potências emergentes estão buscando expandir seu comportamento *norm-shaper* sistematicamente em fóruns variados nas Nações Unidas.

**Palavras-chave:** Responsabilidade de Proteger – Contestação – Escola Inglesa – Normas Internacionais – China.

#### ABSTRACT

This article addresses the challenges of the institutional progress of the Responsibility to Protect (R2P) in the United Nations (UN) based on political disputes over normative understandings. It argues that emerging powers from the Global South have sought to shape the norm by promoting a certain kind of interpretation, applying their views in different settings of the organization. Particularly, the author uses the case of China to evaluate whether Beijing uses the R2P concept in other forums than those that specifically tackle the norm to see whether there is a systematic contestation strategy. The article firstly explores the evolution of the norm from institutionalization to contestation in a non-linear process; then it deepens the theoretical normative background to prepare for the case analysis. With regard to the case of China, it focuses on answering three main questions: does China use the R2P concept systematically in the forum on the protection of civilians? If so, how does China use the term, and is there any identified pattern in its position? Finally, does China transfer its norm-shaping behavior made in the R2P discussions to this forum on the protection of civilians? The author uses a combination of

interpretive and qualitative content analysis methods to understand China and answer these questions. The article aims to contribute to the understanding of how emerging powers are seeking to expand their norm-shaping behavior systematically at the UN forums.

**Keywords:** Responsibility to Protect – Contestation – English School – International Norms – China.

## RESUMEN

Este artículo aborda los desafíos del progreso institucional de la Responsabilidad de Proteger (R2P) en las Naciones Unidas (ONU) basado en disputas políticas sobre entendimientos normativos. Se argumenta que las potencias emergentes del Sur Global han buscado moldear la norma promoviendo un cierto tipo de interpretación, aplicando sus puntos de vista en diferentes contextos de la organización. Particularmente, el autor utiliza el caso de China para evaluar si Beijing utiliza el concepto de R2P en otros foros que no traten específicamente la norma, para ver si existe una estrategia sistemática de contestación. El artículo primero explora la evolución de la norma desde su institucionalización hasta su contestación en un proceso no lineal; luego profundiza en el trasfondo normativo teórico para prepararse para el análisis de caso. Con respecto al caso de China, se enfoca en responder tres preguntas principales: ¿China utiliza el concepto de R2P sistemáticamente en el foro sobre la protección de civiles? Si es así, ¿cómo usa China el término y hay algún patrón identificado en su posición? Finalmente, ¿China transfiere su comportamiento *norm-shaper* hecho en las discusiones de R2P a este foro sobre la protección de civiles? El autor utiliza una combinación de métodos de análisis de contenido interpretativo y cualitativo para comprender a China y responder a estas preguntas. El artículo tiene como objetivo contribuir a la comprensión de cómo las potencias emergentes están buscando expandir su comportamiento *norm-shaper* sistemáticamente en los foros de la ONU.

**Palabras Clave:** Responsabilidad de Proteger – Contestación – Escuela Inglesa – Normas internacionales – China.

## I. INTRODUÇÃO

A Responsabilidade de Proteger (R2P) foi institucionalizada como norma das Nações Unidas em 2005, no *World Summit Outcome Document*. Especificamente, a R2P pode ser classificada como uma norma política, diferenciando-a, portanto, de normas de Direito Internacional<sup>1</sup>. Essa norma política serve como uma espécie de princípio diretivo o qual deve orientar a interpretação de regimes jurídicos internacionais específicos relacionados à proteção de civis contra atrocidades (Rhoads & Welsh, 2019, p. 603).

Contudo, apesar de quase 20 anos de institucionalização, a norma alcançou poucos avanços institucionais na organização. De forma concreta, houve a criação do cargo de *Special Adviser of the Secretary-General on the Responsibility to Protect* e uma tentativa de sistematizar a implementação da norma pelo então Secretário Geral Ban Ki-Moon, em 2009 (A/63/77)<sup>2</sup>. E mais recentemente, em 2020, foi aprovado um painel para discutir a norma no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HRC/RES/44/14)<sup>3</sup>.

Durante os primeiros anos, as discussões em torno da norma na ONU foram basicamente centradas em um fórum não institucionalizado. Entre 2009 e 2017, Estados procuraram ajustar suas interpretações sobre a R2P nos Diálogos Informais sobre Responsabilidade de Proteger<sup>4</sup>, porém sem muitos avanços. Mesmo não institucionalizado, esse palco foi importante para extrair visões de atores-chave, como as potências emergentes do Sul Global. Por meio dele, vários países buscaram promover suas interpretações sobre o que seria a Responsabilidade de Proteger.

Na visão sobre a norma, alguns países do Sul Global foram simplesmente negadores. Esse é caso de Cuba, que chegou a lançar, em 2020 (A/C.5/75/SR.8), uma proposta para retirar o financiamento do escritório do *Special Adviser* e mesmo extingui-lo (Quinton-Brown, 2023) Porém, outros buscaram uma abordagem mais construtiva, inclusive lançando documentos específicos sobre aplicação da R2P. O Brasil foi um deles, ao promover sua visão – ainda na esteira da intervenção da OTAN na Líbia, em 2011 – por meio do documento foi chamado *Responsibility while Protecting*<sup>5</sup>. No texto, o Brasil procurou promover critérios para a aplicação da norma

1 O qualificativo “político” serve para diferenciar de normas jurídicas, que surgem no seio do Direito Internacional. A R2P não é um princípio legal, mas sim político (Rhoads & Welsh, 2019, p. 601), podendo ser, no máximo, um tipo de *soft law*.

2 <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/63/677&Lang=E>

3 <https://undocs.org/A/HRC/RES/44/14>

4 <https://www.globalr2p.org/resources/un-general-assembly-informal-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect-2017/>

5 <https://www.globalr2p.org/resources/responsibility-white-protecting/>

sobretudo em intervenções militares. Um ano depois, a China lançou uma proposta semelhante, a *Responsible Protection*<sup>6</sup>. Esses tipos de ação apontavam para o fato de que, muito mais do que *norm-rejecters*, potências emergentes como Brasil e China procurariam moldar a norma, serem *norm-shapers*. Esse padrão de comportamento foi identificado também nos posicionamentos dos Estados nos Diálogos Informais. Mas seria essa estratégia apenas utilizada quando esses Estados discutem a norma em fóruns específicos sobre ela, ou essas visões são empregadas também de forma sistemática, em outros fóruns relacionados?

Uma das premissas teóricas utilizados pelos neoliberais institucionalistas nas Relações Internacionais (RI) para explicar cooperação internacional é o de que o jogo da política internacional não é jogado apenas em um tabuleiro, mas em diversos. Assim, estratégias institucionais devem ser pensadas como conectadas. É o que Axelrod e Keohane chamam de *multilevel games* (Axelrod & Keohane, 1985).

Este artigo não pretende utilizar o conceito a partir do espectro teórico neoliberal. Para além da concepção ontológica de que Estados são – em certa medida – atores racionais, não se buscará adentrar no *framework* do neoliberalismo. Porém, esse conceito

resume bem o problema central que este artigo busca explorar: buscaria as potências do Sul Global usar o constructo da responsabilidade de proteger em fóruns correlatos na ONU como uma estratégia de contestação sistemática? Este trabalho explora a atuação chinesa no fórum Aberto sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados<sup>7</sup> como estudo de caso, por ser esse país a potência emergente com maior poder relativo e única que é membro permanente no Conselho de Segurança. Desse modo, o objetivo central deste artigo é justamente explorar como esse engajamento *norm-shaper* transbordou para outras arenas não diretamente focadas na R2P, por meio de um engajamento multinível, combinando conceitos teóricos particulares do neoliberalismo institucional com uma abordagem teórica centrada, interrelacionada entre a Escola Inglesa das Relações Internacionais e o construtivismo. Trata-se de uma estratégia que procura superar a rigidez da análise teórica, em busca de um olhar mais eclético (Sil & Katzenstein, 2010).

Três questões guiam a análise do caso: primeiro, a China usa sistematicamente o conceito “responsabilidade de proteger” no fórum sobre proteção de civis em conflitos armados? Segundo, se a China usa o termo literal do conceito, como ela usa? Há algum padrão identificado nos posicionamentos?

6 [https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content\\_14838467.htm](https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content_14838467.htm)

7 <https://media.un.org/en/asset/k1d/k1d8jngy84>

Terceiro, Pequim transporta traços de seu comportamento *norm-shaper* feito nas discussões sobre R2P para este fórum sobre Proteção de Civis? Os traços do comportamento *norm-shaper* foram identificados por em outro trabalho, que utilizou o pluralismo da Escola Inglesa para mapear a visão soberanista de potências emergentes (Ribeiro et al., 2020). Nesse sentido, Estados como a China seriam uma espécie de *norm-shaper* pluralista (Ribeiro, 2020).

Metodologicamente, este trabalho se orienta por uma combinação entre a abordagem interpretativa, característica das análises da Escola Inglesa – o que Robert Jackson chama de abordagem clássica (Jackson, 2005) – com a Análise Qualitativa de Conteúdo, método em outros trabalhos sobre China (Ribeiro et al., 2020) e Brasil (Ribeiro et al., 2021).

Partindo de uma estruturação dedutiva, o artigo está dividido da seguinte forma: Após esta introdução, 2) o artigo traz o *framework* teórico que guia a análise do trabalho; faz-se um enquadramento teóricos da R2P a partir dos estudos de norma, focando na teorização sobre contestação normativa. 3) Em seguida, discorre-se brevemente sobre o processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger, identificando traços de contestação. Por fim, 4) faz-se o enquadramento da China como Estado pluralista e avalia seu engajamento como possível contestador sistemático a partir dos posicionamentos nos Debates Abertos sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados.

## 2. TEORIAS DAS RI, NORMAS INTERNACIONAIS E A R2P

Diversos estudos empíricos passaram a revelar como a esfera internacional é permeada por certas normas, regras e instituições as quais são – na sua maioria – obedecidas nas relações entre os Estados, muitas vezes contradizendo a lógica do autointeresse. Isso é bem visto, por exemplo, com o cumprimento cotidiano do Direito Internacional – como destacou Louis Henkin, em sua obra clássica (Henkin, 1979, p. 49).

Hedley Bull definiu a esfera internacional como sendo uma sociedade anárquica. A noção de que existe uma sociedade, apesar de haver um sistema anárquico, tende a refutar a concepção realista/hobbesiana de que interesses comuns só surgiriam a partir da existência de uma autoridade central (Bull, 2002). Em uma perspectiva

construtivista, Alexander Wendt chama essa lógica de lockeana (Wendt, 1999)<sup>8</sup>.

Por causa da relação intensa entre os seus atores, essa sociedade é composta por uma complexa estrutura normativa. Segundo Martha Finnemore, a natureza social da política internacional cria entendimentos normativos entre os diversos atores internacionais, esses entendimentos têm a função de coordenar valores, expectativas e comportamentos dos agentes (Finnemore, 1996).

Atualmente, a estrutura normativa internacional é objeto de autores de diversas vertentes teóricas. Destacam-se, dentre eles, estudos da Escola Inglesa (Buzan, 2004; Hurrell, 2007; Linklater & Suganami, 2006; Wheeler, 2010), construtivistas (Finnemore, 1996; Finnemore & Sikkink, 1998; Katzenstein, 1996; Wendt, 1999) e racionalistas (Axelrod & Keohane, 1985; Krasner, 1982).

Se se pensar em normas – assim como valores e instituições – nas principais abordagens teóricas que as abarcam, é nítida a percepção de que todas estão ligadas pela ideia de que elas têm a capacidade de moldar o comportamento de agentes pertencentes a um

grupo social específico (Buzan, 2004). A relevância das normas internacionais advém principalmente dessa capacidade de harmonizar expectativas sobre comportamento adequado (Krasner, 1982). Por causa disso, elas muitas vezes limitam as escolhas dos Estados e constroem suas ações.

Como normas são comportamentos apropriados em certo contexto social, o julgamento de o que é ou não é adequado só pode ocorrer no seio de uma coletividade (sociedade ou comunidade). É possível reconhecer a violação de uma norma quando é gerada uma situação de desaprovação ou estigma em uma coletividade. Ao passo que a conformação normativa se visualiza quando há um elogio a condutas ou quando não há qualquer reação, caso em que a norma já foi internalizada e o comportamento é tomado como natural (*take for granted*) (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904). Quanto aos aspectos gerais pertinentes às normas internacionais, ainda vale destacar que a existência destas e sua dinâmica só são possíveis de se visualizar de forma implícita (Finnemore & Sikkink, 1998). Portanto, o modo de estudá-las passa pela investigação desses “rastros” deixados por elas.

8 Wendt (1999) estabelece três tipos ideais, baseado em tipologia previamente feita por de Bull, para analisar a anarquia internacional: hobbessiana, lockeana e kantiana. Em cada uma delas a anarquia internacional estaria caracterizada por um tipo de cultura diferente: do inimigo, do rival e do amigo, respectivamente.

Essas prescrições internacionais variam em diversas escalas no grau de formalidade e de expressão de aceitação. Às vezes, Estados demonstram explicitamente sua vinculação, por meio de

um documento formal. Outras vezes, há informalidade e expressão de vinculação tácita. Em uma situação de alta formalidade, situam-se os tratados internacionais; no extremo oposto, quando há muito baixo teor formal, estão o que Kratochwil chamou de “*unspoken rules*” (Kratochwil, 1987). Na próxima subseção, aprofunda-se a discussão sobre normas a partir de uma perspectiva construtivista, situando processo de institucionalização da norma e algumas limitações das primeiras abordagens.

### 2.1. A *dinâmica normativa, compliance e institucionalização*

Boa parte das pesquisas sobre normas internacionais centram-se na tentativa de responder a seguinte questão: por que Estados cumprem (*comply*) normas internacionais? Para autores construtivistas, a escala de cumprimento gira em torno de três etapas: 1º coerção, 2º autointeresse, 3º legitimidade. Coerção seria então o primeiro grau de obediência de uma prescrição (Hurd, 1999; Wendt, 1999). Trata-se de um estágio no qual determinado ator conhece certa norma, mas o seu cumprimento ocorre unicamente pela ameaça ou medo de uma punição futura. Essa é uma forma custosa (Hurd, 1999): quem quer impor determinada conduta tem que ter meios para tornar a ameaça crível pela outra parte (Krasner, 1999). Exemplos claros de imposição de normas por meio de coerção

advêm de sanções do Conselho de Segurança da ONU.

Segundo Ian Hurd, se a coerção é uma restrição externa, em uma situação de autointeresse ocorre uma autorrestrição (Hurd, 1999). Isso acontece quando o agente busca obter mais eficiência. Ele segue determinada norma não por medo, mas buscando ficar em uma situação melhor. Usando a R2P como exemplo, esta norma foi aceita no âmbito da ONU por unanimidade, consequentemente diversos Estados que não identificados com a ideia apoiaram a sua institucionalização. Visou-se ter maior aceitação perante os pares, Estados que protegem direitos humanos são vistos como legítimos membros da ordem internacional vigente (Meyer et al., 1997; Risse-Kappen et al., 1999).

A despeito da *compliance* normativa focada na coerção ou no autointeresse, a literatura construtivista centra em outros aspectos para entender a motivação para o cumprimento normativo. Trata-se de uma *compliance* centrada na aprendizagem social (*social learning*). Nesse caso, o cumprimento decorre do aprendizado e da interação social e não por causa de coerção ou escolha individual egoísta (Checkel, 1999). São situações nas quais os agentes cumprem normas porque eles acreditam serem elas legítimas. A legitimidade contribui para *compliance* porque ela fornece uma motivação interna para que o agente siga um preceito (Hurd, 1999). Desse

modo, por exemplo, a resistência de certos países do Sul Global para com a institucionalização de uma norma de intervenção humanitária pode ser entendida pelo fato de eles internalizarem uma ideia normativa de soberania rígida, que é pouco compatível com a flexibilização que a ideia de uso da força para a proteção dos direitos humanos traz.

Para Finnemore e Sikkink (1998), normas muitas vezes passam a ser aceitas por causa de coerção ou cálculo racional do agente, mas posteriormente este pode mudar de concepção e entende-las como legítimas (Finnemore & Sikkink, 1998). Seriam os graus de internalização (Hurd, 1999; Wendt, 1999). Esse tipo de análise foi entendida como a primeira onda de estudos sobre normas na teoria construtivista, visando compreender o processo que vai desde o seu surgimento no plano internacional até a respectiva internalização doméstica. Um dos trabalhos que melhor explica esse fenômeno é o seminal artigo de citado artigo de Finnemore e Sikkink (1998).

De acordo com as autoras, a etapa de emergência normativa (a primeira das três), acontece quando um empreendedor normativo busca persuadir uma massa crítica de Estados (*norm leaders*) para aderirem à nova norma. Em certos momentos, esses empreendedores normativos usam uma plataforma organizacional para lançar sua ideia, algumas vezes essas plataformas são criadas

exclusivamente para isso (Finnemore & Sikkink, 1998). No caso da R2P, pode-se ter como empreendedores normativos a ICISS e seus membros, o governo canadense, bem como ONGs que participaram no processo de formulação do conceito em 2001. A busca por uma plataforma mais eficiente, por parte desses empreendedores normativos, terminou levando a discussão da R2P para a própria ONU.

Em diversos momentos, para que se possa seguir de forma exitosa da primeira para a segunda etapa, é importante que ocorra institucionalização. Isso se configura quando há uma quantidade significativa de Estados aceitam a norma (Finnemore & Sikkink, 1998). Como visto, a R2P foi institucionalizada em 2005 no âmbito da ONU, com ampla votação na Assembleia Geral.

Nesse ponto de inflexão, cada vez mais Estados passam a aderir a norma, surgindo assim o fenômeno de *norm cascade* (segundo estágio). Nesse momento, *norm leaders* procuram socializar com outros Estados para que estes passem também a aderir à norma, se tornando assim *norm followers* (Finnemore & Sikkink, 1998). No caso da R2P, durante o Summit, empreendedores normativos como os membros da ICISS, Estados Ocidentais e a própria burocracia onusiana, buscaram fazer como que Estados não-ocidentais se tornassem *norm-followers*, ou pelo menos evitassem que fossem *norm-rejecters*,

votando contra documento final de 2005 (Welsh, 2014).

Por fim, chega-se ao último estágio: a internalização. Nesse momento, os Estados tomam a norma como dada. Ela é internalizada adquirindo assim o que as autoras chamam de *take for granted quality*, sua conformação é automática, sem questionamento (como já visto no caso da motivação por *compliance* com base na legitimidade) (Finnemore & Sikkink, 1998).

Evidentemente, esse processo não é infalível, e as autoras ressaltam isso. Elas lembram que muitas vezes uma proposta normativa falha ao chegar ao ponto de inflexão e fica no meio do caminho. Além disso, o surgimento de novas normas também implica, quase sempre, no estabelecimento de uma situação de estresse entre essas e outras já existentes, o que termina gerando alguma contestação (Finnemore & Sikkink, 1998). Isso faz com que muitos casos de ascensão de normas não possam ser analisados dentro dessa estrutura teórica, como a R2P.

Tendo em vista essa complexidade, os estudos sobre normas passaram, em um segundo momento, a retomar as investigações sobre o papel da agência na dinâmica normativa, investigando fenômenos como o da modelagem normativa (*norm-shapers*). O caso da R2P, portanto, passou a ser considerado paradigmático para essa literatura.

## 2.2. Contestação normativa pós-institucionalização

Os estudos sobre ciclo normativo e internalização, assim como aqueles mais focados em analisar *compliance* a partir da coerção ou autointeresse, foram importantes para proporcionar um *framework* teórico. Porém, essas abordagens revelaram-se pouco eficientes para entender dinâmicas não-lineares entre atores com muitas diferenças entre si, que muitas vezes continuam modelando normas internacionais mesmo após a institucionalização (Rotmann et al., 2014).

Ainda que algumas delas ressaltem a existência da contestação (Finnemore & Sikkink, 1998), no geral o foco é na questão *norm-rejecters/breakers vs. norm-followers/takers*. O papel da agência não vai muito além disso. No processo de consolidação normativa, a agência, muitas vezes, continua tendo um papel importante. Frequentemente, os questionamentos dos atores são mais complexos do que uma simples rejeição de uma norma emergente.

Um caso claro onde a consolidação das normas revela caminhos mais complexos é no processo de adaptação ao ambiente interno, para que se encaixem melhor à cultural local. Tal processo é chamado por Amitav Acharya de *localization* (Acharya, 2004). Para o autor, uma ‘segunda onda’ de acadêmicos que estudam normas internacionais nas RI está procurando demonstrar como a

estrutura política doméstica – assim como os agentes – condicionam os processos de mudança normativa (Acharya, 2004).

Acharya foca na questão do embate entre as normas internacionais emergentes e as normas preexistentes no plano regional, por meio de um processo dinâmico de localização. Nesse contexto, portanto, entende-se que as normas identitárias historicamente construídas estabelecem entraves para que um agente aprenda a partir de novas normas sistêmicas (Acharya, 2004).

A localização ocorre por meio de discurso, seleção cultural, *framing* e *grafting* (Acharya, 2004, p. 243). *Framing* ocorre quando empreendedores normativos “criam” novas situações atribuindo novos nomes e conceitos a certas questões (Finnemore & Sikkink, 1998), por exemplo, a ideia de que os Estados têm de proteger os direitos elementares dos seus cidadãos como sendo Responsabilidade de Proteger. *Grafting* é uma situação na qual o empreendedor normativo procura institucionalizar uma nova norma associando-a com outras pré-existentes na mesma área, a qual estabelece, por exemplo, a mesma proibição (Acharya, 2004) – que também ocorre com a R2P, ao associar ela com convenções e tratados de direito humanitário.

O processo de reconstrução normativa não se dá apenas do âmbito

internacional para o doméstico. Há também a possibilidade de ajuste mesmo na arena internacional. Antje Wiener tem apontamentos teóricos que avaliam essa dinâmica. A autora parte da noção de que a estrutura normativa é permeada por intervenções discursivas que constroem e reconstróem normas (bem como valores e ideias) (Wiener, 2004, 2009, 2014). Ela desenvolve essas ideias para entender o cumprimento normativo a partir não da simples aceitação (*norm-follow*), mas levando em conta a contestação dos agentes, o que ela chama de *contested compliance* (Wiener, 2004, 2014).

A autora busca analisar as questões normativas de modo diverso da chamada “primeira onda” na literatura construtivista, para além da interação entre agentes que estabelecem normas (*norm setters*) e aquele que a seguem (*norm-followers*) (Acharya, 2004). O resultado estudado nesse contexto é o grau de aceitação de normas estabelecidas por um Estado de norma posta por outro agente internacional (Estados e OIs, normalmente).

Wiener (2004) propõe uma abordagem voltada para a observação do impacto das normas na relação entre duas classes de atores, aqueles que estabelecem as normas e aqueles agentes externos, que as tomam. Foi o que se buscou abordar na subseção anterior quando se discutiu *compliance*, a qual é importante para demonstrar o poder político

que as normas têm dentro de um contexto social na esfera internacional, mas que termina por deixar aspectos relacionados à mudança de significados das normas subestimados.

É importante ter em mente que essas práticas são permeadas por contestações por meio de intervenções discursivas. Trazendo para os estudos empíricos, isso implica entender práticas discursivas sociais reveladas em documentos oficiais, documentos políticos, debates políticos e em mídias (Wiener, 2004). Para a autora, as intervenções discursivas estabelecem uma estrutura particular do que ela chama de “*meaning-in-use*” (significado em uso), a qual funciona como uma espécie de caminho cognitivo que facilita a interpretação de normas internacionais (Wiener, 2004, p. 201). Essa estrutura cria pressão para adaptação institucional de todos os atores envolvidos no processo.

Wiener afirma que contestação é fundamental para o estabelecimento de legitimidade no processo de *compliance* (Wiener, 2004, 2014). Em uma situação na qual há uma ausência de legitimidade política, a legitimidade social, advinda do processo de contestação propicia no longo prazo, fornecendo maior estabilidade na estrutura normativa. Em não havendo reconhecimento social compartilhado, bem como deliberação

coletiva visando trazer uma interpretação legítima sobre uma norma que foi formalmente estabelecida, os atores buscarão abrigo na sua “bagagem normativa” (*normative baggage*) (Wiener & Puetter, 2009, p. 06).

Nesse caso, a contestação surge no intervalo entre a formalização da norma estabelecida e o reconhecimento social de sua interpretação em uma dada comunidade. No momento de institucionalização, a norma é validada formalmente em documento oficial, seja ele legal ou normativo não-legal – o *World Summit Outcome Document* é um exemplo deste último. O primeiro momento de contestação se dá nas discussões acerca da criação do documento que constitui a norma (como foi na seção anterior até a institucionalização da R2P). Após a institucionalização, há a necessidade do reconhecimento social (ver quadro abaixo). Quando grupos sociais divergem sobre entendimentos específicos, então surge um segundo momento de contestação a partir das divergências de um determinado grupo social que discorda das interpretações de outro grupo (Wiener, 2014, p. 29-30). O primeiro tipo de contestação é tratado nos primeiros estudos sobre normativas (Finnemore & Sikkink, 1998), mas o segundo não.

Tabela 1. Momentos de contestação

Estágio	Referência	Forma	Momento de contestação
Institucionalização	Documento oficial	Documento legal (direito internacional) ou normativo não-legal (ex: resolução política)	Durante a elaboração do documento
Reconhecimento social	Grupo social	Não escrita, entendimentos normativos de grupo (ex: normas identitárias)	Durante a interpretação/aplicação da norma

Fonte: Elaboração própria com base em Wiener (2014)

Existem três situações nas quais reajustes de normas podem ocorrer após a institucionalização: 1) quando a aplicação ou implementação da norma passa a ser discutida em âmbito doméstico; 2) quando há múltiplas interpretações em diferentes contextos culturais (geralmente Estados) sobre uma norma específica; e 3) quando há conflito entre duas ou mais normas internacionais igualmente reconhecidas (Wiener & Puetter, 2009). Assim, abordagens teóricas como as de Wiener vêm procurando olhar a problemática envolvendo normas internacionais por outro ângulo, focando na participação de agentes no processo de reconstrução da norma (Wiener, 2014). Dada essa situação complexa, estudos que focam em cumprimento/descumprimento, ressaltando o papel da estrutura, como os discutidos na subseção anterior, mostraram-se insuficientes para entender esse processo.

A literatura mais recente aponta para o fato de que, muitas vezes, um grupo específico de Estados do Sul Global, as potências emergentes, assumem posições caracterizadas por uma espécie de contestação construtiva: eles procuram reajustar a R2P para que ela se adeque a suas visões (Ribeiro, 2020). Isso vem acontecendo seja por propostas específicas, como os casos já mencionados da *Responsibility while Protecting* e da *Responsible Protection* (2012), seja em debates mais amplos. Esse comportamento mostra que as potências emergentes nem são simples *norm-rejecters*, tampouco *norm-takers*; Eles passaram a ser *norm-shapers*. Estado que procuram moldar a referida norma (Xiaoyu, 2012). Para essa literatura, esses Estados agem em um movimento de contenção (Quinton-Brown, 2023). Ao passo que se reconhece a impossibilidade de eliminar a norma, calcula-se que é possível dar um direcionamento mais

conservador a ela. Seriam eles Estados soberanistas que estariam procurando limitar a R2P em diversos ângulos, para que ela se adeque a normas vestfalianas, sobretudo institutos como soberania e não-intervenção.

Essa dinâmica, que vai da institucionalização à contestação é característica

da R2P. As próximas duas seções procuraram demonstrar esse processo, primeiro abordando o processo de institucionalização da norma, até se chegar aos movimentos de contestação, que serão detalhados na última seção.

### 3. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À CONTESTAÇÃO

Com o fim do conflito bipolar, houve uma grande reestruturação na política internacional, gerando novos desafios na área de segurança. Durante as décadas de 1980 e 1990, houve um pico de guerras civis, principalmente na África Subsaariana. Apenas na década de 1990, ao menos um terço dos Estados da região estavam, de alguma maneira, imersos em conflitos dessa natureza<sup>9</sup>, com enorme impacto sobre a vida de civis. Em decorrência desses eventos, uma questão passou a ser frequentemente levantada: existiria alguma responsabilidade da sociedade internacional para com a vida de civis de Estados atingidos por crises humanitárias?

Os Estados Unidos, ao se firmarem como a única superpotência, indicavam que sim, ao promover o conceito de

Nova Ordem Mundial<sup>10</sup>. O ocidente parecia inclinado à consolidação da ideia de fim da história (Fukuyama, 1992).

Em termos conceituais, por exemplo, a França buscou emplacar uma espécie de direito de ingerência internacional em situações de crises humanitárias. Já no âmbito institucional, Secretários Gerais das Nações Unidas procuravam colocar em discussão a concepção vestfaliana de soberania absoluta (Ribeiro, 2019).

Na dinâmica da política internacional, o descongelamento do Conselho Segurança (CSNU), decorrente do fim da Guerra Fria, gerava novas possibilidades de ação já no princípio dos anos 1990. Nesse sentido, em 1992, uma operação foi autorizada pelo órgão visando lidar com a crise humanitária somali.

9 Dados sobre esses conflitos estão disponíveis em: <https://ourworldindata.org/civil-wars/#note-2>

10 Ver discurso de George Bush, e 1991, disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253>

A *United Task Force* foi estabelecida por meio da resolução 794 do CSNU. A operação tinha seu mandato fundamentado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, dispositivo que, em princípio, autoriza o uso de medidas coercitivas. Com o envio da operação, houve pela primeira uma associação direta entre ameaça à paz e à segurança internacionais e conflitos humanitários intraestatais (Wheeler, 2010).

Poucos anos antes da operação na Somália, outra ação autorizada pelo CSNU já dava indícios de que um novo entendimento, sobre uso da força em crises domésticas por meio de autorização do Conselho, estava surgindo. Foi a chamada operação *Provide Comfort*. Essa operação tinha dentre as suas tarefas centrais, proteger civis curdos que eram alvos do então governante iraquiano, Saddam Hussein. Nesse caso, contudo, não houve fundamentação no mencionado cap. VII. Mas se tornou um importante precedente para a noção de graves e sistemáticas violações de direitos humanos poderia ser assunto de segurança internacional (Wheeler, 2010).

Após a operação na Somália, outras ações foram estabelecidas pelo CSNU com base no cap. VII. Dentre as dentre as mais destaque estão as ações na Bósnia (S/RES/770), em Ruanda (S/RES/929) e no Haiti (S/RES/940). Na literatura, essas intervenções foram conceituadas como sendo intervenções humanitárias (Kaldor, 2007). A partir de

novos entendimentos e de ações como essas, surgia um discurso de que soberania não significava dizer que governantes possuíam um salvo conduto para agir como quisessem no tratamento de seus cidadãos. Era o embrião de uma obrigação moral emergente sociedade internacional.

As ações mencionadas anteriormente não significaram sucessos no que tange a proteção de indivíduos em operações da ONU. Os genocídios em Ruanda e Srebrenica se tornaram paradigmáticos de que muito ainda precisava ser feito para estruturar a ação internacional em crises humanitárias. Nesse sentido, um amplo debate decorrente dos fracassos das operações da ONU em conter desastre humanitários provocados por conflitos fez surgir uma nova norma para operações de paz, que passava a contar como um debate estruturado no CSNU: trata-se da Proteção de Civis em Conflitos Armados (PoC). As discussões sobre essa nova ideia passavam a ter um fórum específico, intitulado *Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict*. O fórum, estabelecido em 1999, teve como objetivo proporcionar uma plataforma para que países, órgãos da ONU e mesmo a sociedade civil organizada, possam debater sobre as melhores práticas para proteção de indivíduos em conflitos armados, sobretudo os intraestatais.

Todavia, a ideia de se estabelecer uma espécie de responsabilidade internacional não emergiu livre de desafios.

Estados que havia adquirido sua independência a pouco tempo, em meio a processos de descolonização conturbados, sobretudo Estados do Sul Global que sofreram com ingerência externa, passaram a liderar as críticas sobre qualquer noção de responsabilidade que pudesse colocar sob questionamento a ideia soberania tradicional (Ayoob, 2004).

O alvo principal era a intervenção militar. Os posicionamentos de Estados do Sul eram os de que a noção de intervenção humanitária seria uma espécie de subterfúgio para intromissões externas nos assuntos domésticos, um pretexto para satisfazer os interesses egoístas dos Estados do Ocidente. Para os mais resistentes, tratava-se de um desface novo para o velho imperialismo (Ayoob, 2004). O caso de Kosovo foi expressivo para a consolidação dessa ideia. Durante as discussões sobre uma possível intervenção nos Balcãs, China e Rússia lideraram às críticas contra a ação militar. Eles ameaçaram vetar qualquer proposta que levasse em seu texto uma autorização de uso da força. À despeito dessa resistência, uma intervenção sem que fosse autorizada pelo CSNU. Essa não observância das regras da ONU reforçou o ceticismo dos atores resistentes (Wheeler, 2010).

Mas a promoção da ideia de uma soberania condicionada permaneceu. Em 2001, com base em diversas conceituações, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty*

(ICISS), com o suporte do Canadá, trouxe pela primeira vez o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P). Com ela, buscava-se impulsionar a ideia de que soberania dos Estados também implica responsabilidade (International Commission on Intervention and State Sovereignty et al., 2001).

Não obstante o relatório da ICISS buscasse amenizar o elemento do uso da força em torno da R2P, enfatizando outras ações como medidas preventivas e assistência internacional, ele foi alvo de críticas de países do Sul Global. Vários deles argumentaram que, no fundo, a proposta era apenas uma estratégia de se promover a institucionalização das intervenções humanitárias. E, para alguns deles, esse continua sendo o ponto crucial (Quinton-Brown, 2023). O problema em relação a R2P foi agravado por questões que estavam ocorrendo tão logo ela foi lançada: o 11 de Setembro e as consequentes intervenções dos EUA no Afeganistão e no Iraque.

Mesmo com as resistências e a conjuntura política adversa, o conceito resistiu, alcançando institucionalização poucos anos depois. O ativismo do então Secretário Geral Kofi Annan foi decisivo para isso. Ele publicou documentos e relatórios que incorporavam a ideia, seja direta ou indiretamente<sup>11</sup>. Esses documentos serviram de apoio

11 [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf)

para efetiva institucionalização na ONU, que ocorre em 2005, no *World Summit Outcome*. O documento final do *Summit*, contudo, trouxe uma versão resumida da que foi pensada pela ICISS (A/60/L.1). Esse foi um elemento estratégico para que Estados do Sul Global aceitassem institucionalizar a norma (ou pelo menos evitaram o voto em contrário) (Ribeiro, 2019). Porém, vários deles continuaram resistindo à ideia, enfatizando que na ocasião o que foi acordado pela Assembleia Geral foi apenas uma introdução incipiente, para continuidade do debate (Ribeiro, 2020). O documento final prevê, no seu parágrafo 138, que a norma está prevista a quatro tipos de atrocidades: crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio. O parágrafo 139 fala da assistência da comunidade internacional, na qual o uso da força, apenas por autorização do Conselho de Segurança, é apenas uma das possibilidades<sup>12</sup>.

O Secretário Geral que substituiu Annan, Ban Ki-moon, também buscou promover a norma. Ele publicou relatórios anuais temáticos, inclusive um deles dedicado a estabelecer critérios para a implementação da R2P. Do mesmo modo, ele também estabeleceu o cargo de *Special Adviser* sobre Responsabilidade de Proteger – como já mencionado na introdução. Mas a resistência à nova norma impediu que ela fosse utilizada

em outros conflitos internos, como no Sudão, notadamente no que tange à crise no Darfur.

O primeiro evento – e até o momento o único – no qual a R2P foi aplicada na sua versão mais coercitiva por meio de uma resolução da ONU (S/RES/1973), foi no caso da intervenção da OTAN na Líbia. Essa foi a primeira vez em que uma intervenção militar foi estabelecida pelo CSNU em um Estado onde havia um governo plenamente operante (Glanville, 2013).

Durante a operação da OTAN, várias críticas surgiram, sobretudo de potências emergentes. A principal questão era a de a resolução ter tido seus limites violados, sendo usada como estratégia para efetivar uma mudança de regime (Añaños Meza, 2013; Glanville, 2013). Como consequência desse discurso negativo, Rússia e China vetaram resoluções posteriores, dessa vez direcionada a outro Estado com convulsões derivadas da Primavera Árabe, a Síria (Morris, 2013). Outras potências emergentes, como Brasil e Índia, indicaram suas reticências nas votações do Conselho, com abstenções justificadas a partir de críticas ao caso Líbia.

As crises da Líbia e da Síria demonstraram que se de um lado a R2P alcançou formalização institucional, de outro a norma continua sendo objeto de contestação, principalmente quando se olha para a sua versão mais coercitiva,

12 <https://www.globalr2p.org/resources/2005-world-summit-outcome-a-60-l-1/>

a que possibilita o uso da força (Hofmann, 2015). Todavia, o engajamento de atores com maior poder relativo no Sul Global, em termos de contestação, tende a ser mais complexo do que uma simples rejeição da R2P. A necessidade de se entender esse tipo de contestação complexa trouxe novos desafios para as pesquisas sobre normas em Relações

Internacionais (RI). Na próxima seção, esse texto primeiro apresenta os primeiros estudos de normas internacionais, para depois adentrar especificamente na discussão sobre contestação. Nela, busca-se situar a R2P dentro do debate teórico.

#### 4. CHINA: UM CONTESTADOR PLURALISTA ESTRATÉGICO

Falar que Estados do Sul Global, sobretudo potências emergentes, são contestadores apenas por serem soberanistas diz pouco, do ponto de vista teórico. Para elaborar melhor teoricamente esse traço apontado na literatura, sobretudo para a China, esse artigo irá utilizar o *framework* da Escola Inglesa, principalmente o que a Escola entende por pluralismo.

Segundo a Escola Inglesa, uma sociedade internacional pluralista procura manter normas basilares do chamado sistema vestfaliano. Grosso modo, seria uma sociedade internacional composta por diversas autoridades políticas, organizadas de acordo com seus próprios valores, onde há igualdade soberana, respeito à integridade territorial e não ingerência nos assuntos domésticos (Jackson, 2005). Nela os Estados são as entidades centrais e os dominantes de fato no sistema internacional (Buzan, 2004). Esse tipo de sociedade estaria em oposição à solidarista que, dentre outros aspectos, é mais centrada nos

indivíduos do que nos Estados, caracterizada por evidente cosmopolitismo, que faz com que as barreiras da soberania sejam mais fluidas quando se trata da proteção de civis (Hurrell, 2007).

Essa é uma ideia que foi concebida para analisar a estrutura internacional – a sociedade internacional, de modo geral. Porém, autores mais recentes passaram a aplicá-la também para categorizar Estados. Para esses acadêmicos, existem Estados pluralistas, que são aqueles mais engajados em fazer com que a ordem internacional continue centrada nas instituições do pluralismo (Allison, 2013). Na literatura, as chamadas potências emergentes são particularmente vistas como *shapers* pluralistas da estrutura institucional e normativa internacionais. Os Estados que compõem o agrupamento BRICS são representativos desse segmento. Especificamente, aponta-se que as potências emergentes têm um comportamento comum: um ativismo institucional pelo qual se procura reconfigurar a ordem normativa

para que ela se torne mais favorável a eles (Fonseca et al., 2016). Esses Estados agiriam, portanto, visando influenciar a governança global (Cooper & Flemes, 2013; Hurrell, 2006)<sup>13</sup>

Segundo Hurrell (2007), a sociedade internacional pós-Guerra Fria estaria em transição, movendo em direção a uma espécie de solidarismo liberal (ou ordem liberal). Essas ideias de Hurrell foram articuladas em 2007, muito mudou de lá para cá, com autores colocando em cheque a própria ideia de paz liberal (Cassin & Zyla, 2021). De toda forma, o autor traz elementos característicos dessa sociedade solidarista, que caracteriza o comportamento de atores mais entusiastas de promoção de normas como a R2P: a) o aumento da quantidade de instituições internacionais governamentais e não governamentais, bem como seu alargamento, que contrasta com a ideia pluralista de focar a sociedade internacional em regras mínimas; b) a mudança de caráter e expansão do direito internacional, caracterizado pelo aumento de cortes internacionais e órgãos de solução de controvérsias, dos tratados internacionais inclusive quanto ao conteúdo. Além do aumento da sua importância no âmbito do direito interno dos Estados; c) A intensificação da governança internacional e conseqüentemente maior cobrança para cumprimento de

normas e regras. O que envolveria não só a expansão econômica, como matérias diversas, tais quais meio ambiente, direitos humanos e democracia, o que ele chama de *coercive solidarism*. Nos casos extremos implicando inclusive no uso da força.

No caso do pluralismo, sua instituição basilar é a soberania - juntamente com outras instituições derivadas dela, como o princípio da não-intervenção e o da integridade territorial (Hurrell, 2007; Jackson, 2005). Os Estados seriam atores centrais do sistema (Buzan, 2004). Com base no entendimento sobre pluralismo, é possível dizer que, se há Estados pluralistas, há igualmente comportamento contestador pluralistas, ou, em outras palavras, existem *norm-shapers* pluralistas: Estado buscando ajustar normas para que fossem coerentes com suas visões pluralistas de sistema internacional (Ribeiro, 2020). E a China seriam um exemplo claro desse tipo de Estado.

Em outro trabalho utilizando esta estrutura teórica, identificou-se 4 categorias que caracterizam o comportamento chinês de *norm-shaper* pluralista especificamente no que tange à R2P (Ribeiro et al., 2020). Essas categorias estão listadas abaixo.

13 Uma posição que se busca legitimar discursivamente (Mesquita & Almeida Medeiros, 2016).

Tabela 2. Categorias pluralistas

Nome	Conceito	Indicadores semânticos	Termos sugeridos
Soberania	Uma sociedade internacional pluralista é aquela organizada por uma associação entre múltiplas autoridades políticas com igualdade soberana. Soberania e o princípio da não intervenção são aspectos centrais para o pluralismo.	Termos que reforçam expressamente a importância do respeito à soberania, ou questões derivadas: não-intervenção, não interferência, independência, etc.	Sovereign e derivações
Territorialidade	No pluralismo, a visão de respeito soberania é uma visão de respeito à jurisdição territorial.	Termos que remetem diretamente à importância da integridade territorial	<i>Territorial integrity</i>
Direito Internacional tradicional	Na perspectiva pluralista, direito internacional é eminentemente clássico/tradicional. Trata-se sobretudo de regras negativas, que proíbem certas atitudes, como a ideia de não-intervenção. Direitos que criam obrigações positivas, como os direitos humanos internacionais, devem estar em consonância com a essa concepção.	Termos que destacam a importância do direito internacional, focando em aspectos tradicionais como o respeito à Carta da ONU associado a ideias de soberania e não-intervenção.	<i>International law, legal, UN Charter</i>
Centralidade Estatal	No pluralismo, os Estados são os atores centrais da sociedade internacional. Assistência externa deve observar esse preceito. As organizações internacionais intergovernamentais são facilitadoras das relações entre Estados. A sociedade civil e as ONGs são meros auxiliares em tempos de paz, e para assuntos menos sensíveis.	Termos que destacam o papel central dos Estados.	-

Fonte: elaboração própria com base em Ribeiro (2020) e Buzan (2004).

Com o intuito de obter maior sistematicidade, é necessário fornecer indicadores para as categorias. Os indicadores são sinais que revelam quando um fenômeno acontece. Eles podem ser tanto palavras específicas como uma descrição de como determinado fato aparece, para que haja uma associação de segmento à categoria que o indicador está se referindo (Schreier, 2012). Na tabela 2, há indicadores semânticos pré-estabelecido, que ajudam a interpretar o texto, bem como termos específicos como sugestão com base no estudo anterior sobre o pluralismo e a China (Ribeiro et al., 2020).

Este artigo passa a usar essas categorias e os respectivos indicadores para avaliar a utilização do conceito de responsabilidade de proteger no fórum específico de discussão da PoC, para entender a estratégia de contestação em um jogo de multinível pela China. Na subseção seguinte, apresentam-se os resultados obtidos e faz-se uma breve análise de suas implicações.

#### *4.1 O uso da R2P nos debates sobre PoC: uma estratégia de contestação multinível*

A proteção de civis em conflitos armados (PoC) é uma norma muito próxima da R2P. Ambas são normas não legais que requerem certas ações para proteção de civis contra atrocidades. As duas normas também são, em certa medida, imprecisas, o que deixa espaço para contestações (Rhoads &

Welsh, 2019, p. 602). Igualmente, elas têm partes que se sobrepõem. Mesmo assim, elas não são exatamente a mesma norma.

De acordo a própria ONU, tarefas de proteção de civis são aquelas inseridas em mandatos de Operação de Paz para proteger civis em situação de ameaça física iminente<sup>14</sup>. O primeiro aspecto em relação à norma é que ela só opera onde há missões de paz. O segundo aspecto é que ela é restrita a ameaças claras. Por outro lado, PoC não está restrita a crimes específicos, qualquer ameaça à população civil pode ser objeto dela, desde que haja uma operação de paz com mandato para tanto. Assim, R2P só é sobreposta com PoC quando os quatro crimes ocorrem em um ambiente em que haja uma operação de paz e que a ameaça a civis esteja relacionada a pelo menos um dos quatro crimes (Williams, 2016).

O que é central para este trabalho, contudo, é que há sim espaço para sobreposição entre as duas normas. Isso implica dizer que é possível fazer conexões entre R2P e PoC em um debate que seja, em princípio, centrado em apenas uma delas. Isso dá margem para que *norm-shapers*, como China, se entenderem que se trata de uma estratégia política, emplacar conexões entre

14 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate#:~:text=Many%20peacekeeping%20missions%20have%20a,civilian%2C%20military%20and%20police%20functions.>

as duas. Essa seria uma estratégia de um ator racional, que tem plena consciência da interligação entre arenas políticas. Seria a movimento estratégico com base na visão de jogos de multiníveis (Axelrod & Keohane, 1985). Se a China age dessa forma, é possível reforçar a ideia de uma estratégia de contestação sistemática traçada.

Para avaliar o engajamento chinês e o possível uso da plataforma da PoC para avançar um comportamento *norm-shaper* em relação à R2P, este artigo estabelece algumas estratégias metodológicas. Como já mencionado, além de uma epistemologia interpretativa mais ampla, o artigo usa a Análise Qualitativa de Conteúdo como método adicional. Procedimentalmente, foi feito uma busca pelo termo *responsibility to protect* para identificar *responsibility to protect* ou derivações, observando a técnica de palavras-chave em contexto (KIWC, abreviação de *key-words-in-context*). A partir da daí, outros procedimentos complementares de busca foram seguidos.

De forma sequencial, primeiro passo foi buscar o termo literal e entender como ele foi utilizado, dando preferência à oração em que o termo está inserido. O foco dessa primeira busca seria responder as duas primeiras perguntas apresentadas na introdução: 1) a China usa sistematicamente o conceito “responsabilidade de proteger” no fórum sobre proteção de civis em conflitos armados? 2) se sim, como ela usa? Após

analisar as duas primeiras questões, utilizando ainda a KIWC, expandiu-se o espectro de análise para incluir as categorias pluralistas citadas na tabela 2, com o intuito de responder a terceira pergunta: Pequim transporta traços de seu comportamento *norm-shaper* feito nas discussões sobre R2P para este fórum sobre PoC?

Assim, no passo dois, buscou-se verificar, por meio de inferência a partir dos indicadores, se nas orações imediatamente anteriores ou posteriores houve uso de alguma das categorias. Para evitar extrapolações sobre o alcance dessas categorias, o limite da análise chega ao parágrafo que contém o termo *responsibility to protect* e/ou derivações. Assim, mesmo que elementos que tenham relação com as categorias apareçam em outros parágrafos, esses não serão objeto de análise<sup>15</sup>. Além disso, termos que remetem às categorias só serão considerados se, por interpretação, puderem ser entendidos como de alguma maneira relacionados com estrutura textual *responsibility to protect*. Os termos são extraídos do site oficial da missão chinesa na ONU<sup>16</sup>.

15 Isso pode ser indicativo do pluralismo nos debates da própria PoC, como já sugerido por Rhoades e Welsh, ao afirmar que assim como na R2P, a PoC também enfrenta contestação de atores estadocêntricos (Rhoades & Welsh, 2019).

16 [http://un.china-mission.gov.cn/eng/chinaandun/securitycouncil/thematicissues/civilians\\_ac/](http://un.china-mission.gov.cn/eng/chinaandun/securitycouncil/thematicissues/civilians_ac/)

Tabela 3. Amostras de codificação.

Discurso	Data	Uso do termos-chave
D1	2022-01-25	“The countries concerned bear the <i>primary responsibility for protecting civilians</i> . The international community should <b>respect the sovereignty</b> of these countries, heed their views, and help strengthen their capacity to protect civilians and provide basic services in light of their national conditions.”
D2	2021-05-25	According to the <b>Charter of the United Nations and the international law, the PoC responsibility lies first and foremost with the governments concerned</b> . In implementing Security Council resolutions, full consideration should be given to the characteristics and specific circumstances of each conflict situation, and <i>the sovereignty</i> and legitimate concerns <b>of the countries in question should be respected</b> .
D3	2021-04-28	“Governments of conflict-affected countries should assume the <i>primary responsibility for the protection of</i> objects indispensable to the survival of the <b>civilian population</b> (...). The international community should <b>respect the sovereignty</b> of host countries, focus on their needs, hear their views and help them build up their capacity to operate and protect infrastructure on their own.”
D4	2020-05-27	“ <b>national governments must bear the primary responsibility to protect</b> their civilians. UN peacekeeping operations should work closely with governments and follow strictly their mandate when fulfilling the <b>responsibility to protect</b> civilians. UN agencies and other humanitarian institutions need to engage actively with governments of countries concerned and <b>respect their sovereignty</b> .
D5	2018-05-22	“Governments have the <i>primary responsibility for protecting their civilians</i> . The international community can provide constructive assistance, but it cannot replace the role of the Government of the country concerned.”

Fonte: elaboração própria

Entre 2018 e 2022, 7 discursos oficiais foram feitos pelo governo chinês nos debates sobre PoC. Em 5 houve alguma menção direta à R2P – seja na forma literal do termo *responsibility to protect*, seja nas derivações, como *responsibility*

*for protecting*. Isso indica que a China usa o fórum para fazer inserções, mesmo que indiretamente, sobre suas visões acerca da norma, características do seu comportamento norm-shaper, o que responde a primeira questão feita nesse artigo. Na verdade, a pesquisa anterior, focado nas discussões nos fóruns e documentos específicos sobre R2P, já dava indícios disso (Ribeiro et al., 2020). Mesmo a PoC tendo sido usada apenas de forma subsidiária naquela pesquisa, com foco em posicionamentos até o ano de 2017, sem detalhá-los, já havia uma expectativa de que Pequim fizesse uso dela. Em certa medida, esses resultados passados motivaram este artigo.

Para este trabalho, a primeira pergunta é apenas para preparar a análise qualitativa. O mais interessante, neste artigo, portanto, não é o “se”, mas o “como?”. A pergunta dois, voltada para o “como?”, é respondida quando se olha a estrutura textual em que a construção *responsibility to protect* (e derivações) é utilizada, como disposto na tabela acima. Todas as vezes que a China usa a construção, ela coloca em uma estrutura similar da que é feita quando discute R2P nos fóruns específicos: a ideia de responsabilidade é direcionada da sociedade internacional, para o Estado. Sendo atores externos meros assistentes para que o Estado cumpra a responsabilidade que é considerada *primária* dele.

Dos 5 posicionamentos, em 4 Pequim literalmente enfatiza que a R2P

é responsabilidade *primária* dos Estados, e que a sociedade internacional deve prestar assistência o Estado em que ocorram eventos relacionados com a norma. No único posicionamento em que o termo *primária* não foi utilizado, a China usou uma construção ainda mais enfática: no discurso feito em 2021, ela afirma que a responsabilidade de proteger civis é acima de tudo do Estado (*first and foremost*) (D2). Essa visão chinesa está em plena consonância com a concepção pluralista. Os Estados pluralistas procuram enfatizar o papel dos próprios Estados com atores centrais (Allison, 2013). Em relação à R2P, como Rhoads e Welsh apontaram, países com esse traço buscam enfatizar uma abordagem estadocêntrica da norma, em oposição a uma visão centrada no indivíduo (Rhoads & Welsh, 2019). A partir disso, a pergunta 2, que busca saber como os chineses utilizam o termo R2P, confirmam o enquadramento na quarta categoria da tabela 2.

O terceiro passo da análise de conteúdo é ver se as demais categorias identificadas no trabalho anterior (Ribeiro et al., 2020) também aparecem de modo conexo ao emprego da norma. Nesse sentido, a tabela 3 mostra que soberania também é bastante utilizada. Na verdade, se a posição da China ao aplicar R2P mantém a sua coerência estadocêntrica nos debates sobre PoC, é natural que ela tenha essa postura soberanista. O mais relevante aqui é perceber que ela não apenas enfatiza a responsabilidade *primária* do Estado,

mas usa literalmente o a construção *respeitar a soberania* um pouco antes ou logo após o uso do termo responsabilidade de proteger – 4 dos 5 posicionamentos contém a expressão de forma literal.

Das outras duas categorias pluralistas, apenas a de direito internacional surge em parágrafo em que o termo responsabilidade de proteger é remetido. Ela é justamente utilizada na frase mais enfática sobre a centralidade do Estado, afirmando que “com base na Carta da ONU e no direito internacional, a responsabilidade de proteger civis cabe, acima de tudo, ao governo do país em questão” (D2). O uso do direito internacional por Estados pluralistas, como demonstrado na tabela 2, é feito muito mais para resguardar esses Estados, reforçando princípios como a soberania e não-intervenção.

Como lembra Robert Jackson, em uma concepção de sociedade internacional pluralista, o direito internacional é caracterizado, sobretudo, por preceitos negativos consensuais, como respeito à independência dos Estados e o dever de evitar entrar nos assuntos domésticos de Estados soberanos (princípio da não-intervenção). É uma interpretação minimalista (Jackson, 2005).

Em resumo, esse caso indica que a China pratica uma estratégia com base em jogos de multiníveis em relação à R2P. Portanto, há indícios claros de uma estratégia de contestação sistemática.

Como o contestador construtivo, ao utilizar “responsabilidade de proteger” nos seus posicionamentos, ao menos dois aspectos se destacam para esse artigo. Em primeiro lugar, ao empregar a norma, os chineses reconhecem que ela está institucionalizada, e simplesmente negá-la não é uma postura adequada. No ciclo normativo de Finnemore e Sikkink, a R2P já rompeu a barreira de institucionalização e se consolidou dentro da ONU (Finnemore & Sikkink, 1998).

Por outro lado, os chineses também reconhecem que há disputas de interpretações acerca da norma. Cientes disso, por meio de intervenções discursivas, eles buscam aplicar uma contestação que revela *meaning-in-use* (Wiener, 2004), direcionando o que eles entendem por estar de acordo com a norma (*compliance*) em práticas internacionais. Especificamente, Pequim utiliza a bagagem normativa (Wiener & Puetter, 2009) pluralista, retomando termos normativos relacionados com a soberania, com o intuito de consolidar uma interpretação centrada no Estado, ao invés de nas pessoas (Rhoads & Welsh, 2019). Ao extrapolar elementos de contestação para fóruns relacionados, os chineses demonstram que sua contestação é estratégica e sistemática.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo mostrou primeiramente a evolução da R2P, desde os problemas que orientaram a formulação do conceito, em antecedentes pré-institucionais até a o atual processo que busca consolidar a norma na esfera da ONU. Se, em certa medida, é possível afirmar que a norma está institucionalizada no âmbito da organização, observou-se também que esse não se trata de um processo linear.

A evolução da R2P é permeada, de um lado, pelo empenho de atores que buscam ampla e rápida consolidação (traduzindo na pressão da estrutura internacional); e, de outro, por aqueles que pregam maior cautela nesse processo. Na prática, essas duas questões puderam ser bem vistas a partir do caso da Líbia. Nele, a aplicação desmedida trouxe novos desafios e reforçou ceticismos.

No processo de evolução da norma, as potências emergentes passaram a exercer papel essencial. Com o rearranjo de poder internacional, Estados do Sul Global mais expressivos se consolidaram como agentes importantes na governança internacional. Inclusive com maior coordenação entre eles, como foi o caso dos BRICS. A resistência perante a R2P se dá sobretudo por considerar que ela poderia ser instrumento de ingerência de potências ocidentais para impor seus valores e satisfazer interesses egoísticos.

Contudo, as potências emergentes, como a China, não agem simplesmente com intuito de frustrar a norma. Se elas não vêm aceitando todas as formas de interpretação propostas pelos empreendedores normativos, elas também não podem ser vistas como simples *norm-rejecters*. Potências como a China seriam, na verdade, *norm-shapers*.

Nesse artigo, utilizou-se uma literatura construtivista sobre normas internacionais para situar teoricamente a R2P, descrever sua evolução institucional e situar conceitualmente contestação. Esse aporte teórico foi combinado com a Escola Inglesa. Mais precisamente, a concepção de pluralismo presentes naquela teoria. Com base em trabalhos anteriores (Ribeiro, 2020; Ribeiro et al., 2020), partiu-se da ideia de que, ao se centrar em torno da soberania, potências do Sul Global, como a China, seriam *norm-shapers* pluralistas.

O pluralismo é um arcabouço teórico elaborado para explicar um tipo específico de sociedade internacional, aquela que adota as estruturas básicas da Paz de Westphalia. A sociedade pluralista é uma sociedade que entrou em acordo sobre normas e regras mínimas para a manutenção da ordem internacional. Nela, a igualdade soberana, não-intervenção e integridade territorial são elementos basilares. Contrastando com ela estaria a solidarista.

Enquanto a pluralista é focada nos Estados soberanos, a solidarista é centrada muito mais em torno dos indivíduos.

O uso da força para a proteção de civis em outros Estados, quando os governos desses não autorizam as operações (muitas vezes sendo os principais perpetradores) é encaixada como sendo um solidarismo coercitivo (Hurrell, 2007). Isso fere a ideia tradicional de soberania. Países como a China assumiriam então a função de conter esse processo.

Diferente do pensamento liberal de que o indivíduo deve ser protegido contra as interferências do poder estatal, os chineses entendem que o Estado é o principal protetor dos civis. A China ainda possui problemas quanto à integração do seu território. Possui importantes zonas com movimentos que contestam a autoridade chinesa, como na região de Xianjin, Hong Kong e próprio Tibet. Assim como há a situação complexa de Taiwan. Questões como essas ajudam a esclarecer o fato de a China ser muito sensível quanto à movimentos externos que procuram usar

os direitos humanos com justificativa para relativizar a soberania tradicional.

A China não só contesta a R2P em fóruns e documentos específicos sobre a norma. Este artigo aponta para uma estratégia sistemática de Pequim, que transborda para outros fóruns. Foi visto que a contestação pluralista é utilizada também nos debates sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados, mostrando uma tendência a praticar uma espécie de jogo de multiníveis.

Mesmo com esses resultados iniciais, este artigo possui claras limitações. Uma delas é quanto ao número de discursos encontrados no fórum estudado. Portanto, ele é muito mais um exercício teórico, do que um rigoroso teste de teoria. É um primeiro exercício para compreender o comportamento estratégico sistemático multinível. Estudos futuros são necessários para ver se a China usa isso em outros debates, como na estrutura do Conselho de Direitos Humanos, bem como se ela se sustenta ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(02). <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>
- Allison, R. (2013). *Russia, the West, and military intervention* (First edition). Oxford University Press.
- Añaños Meza, M.C. (2013). La intervención militar autorizada de las Naciones Unidas en Libia: ¿un precedente de la

- “responsabilidad de proteger”? *Estudios Internacionales*, 45(174), 27–58. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.26995>
- Axelrod, R., & Keohane, R.O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Ayoob, M. (2004). Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 10(1), 99–118. <https://doi.org/10.1163/19426720-01001009>
- Bull, H. (2002). *A sociedade anárquica: Um estudo da ordem política mundial*. Editora Universidade de Brasília.
- Buzan, B. (2004). *From international to world society? English school theory and the social structure of globalisation*. Cambridge University Press.
- Cassin, K., & Zyla, B. (2021). The End of the Liberal World Order and the Future of UN Peace Operations: Lessons Learned. *Global Policy*, 12(4), 455–467. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12993>
- Checkel, J.T. (1999). Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, 43(1), 84–114. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00112>
- Cooper, A.F., & Flemes, D. (2013). Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: An introductory review. *Third World Quarterly*, 34(6), 943–962. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802501>
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society* (1a edição). Cornell University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Fonseca, P.C.D., Paes, L.D.O., & Cunha, A.M. (2016). The concept of emerging power in international politics and economy. *Revista de Economia Política*, 36(1), 46–69. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n01a04>
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press; Maxwell Macmillan Canada; Maxwell Macmillan International.
- Glanville, L. (2013). Intervention in Libya: From Sovereign Consent to Regional Consent. *International Studies Perspectives*, 14(3), 325–342. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2012.00497.x>
- Henkin, L. (1979). *How nations behave: Law and foreign policy* (2d ed). Published for the Council on Foreign Relations by Columbia University Press.
- Hofmann, G. P. (2015). R2P Ten Years on: Unresolved Justice Conflicts and Contestation. *Global Responsibility to Protect*, 7(3–4), 275–299. <https://doi.org/10.1163/1875984X-00704004>
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, 53(2), 379–408. <https://doi.org/10.1162/002081899550913>
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: What space for would-be great powers?

- International Affairs*, 82(1), 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00512.x>
- Hurrell, A. (2007). *On global order: Power, values, and the constitution of international society*. Oxford University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, Evans, G. J., Sahnoun, M., & International Development Research Centre (Canada) (Orgs.). (2001). *The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre.
- Jackson, R.H. (2005). *The global covenant: Human conduct in a world of states* (Reprint). Oxford University Press.
- Kaldor, M. (2007). *Human security: Reflections on globalization and intervention*. Polity.
- Katzenstein, P.J. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia university press.
- Krasner, S.D. (1982). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>
- Krasner, S.D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- Kratochwil, F. (1987). Norms and Values: Rethinking the Domestic Analogy. *Ethics & International Affairs*, 1, 135–159. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.1987.tb00519.x>
- Linklater, A., & Suganami, H. (2006). *The English school of international relations: A contemporary reassessment*. Cambridge University Press.
- Mesquita, R., & Almeida Medeiros, M. D. (2016). Legitimising Emerging Power Diplomacy: An Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. *Contexto Internacional*, 38(1), 385–432. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100011>
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144–181. <https://doi.org/10.1086/231174>
- Morris, J. (2013). Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89(5), 1265–1283. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12071>
- Quinton-Brown, P. (2023). Two Responsibilities to Protect. *Millennium: Journal of International Studies*, 030582982211389. <https://doi.org/10.1177/03058298221138944>
- Rhoads, E. P., & Welsh, J. (2019). Close cousins in protection: The evolution of two norms. *International Affairs*, 95(3), 597–617. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz054>
- Ribeiro, M.M.L.A. (2019). Soberania e responsabilidade internacional humanitária: Avaliando o processo de ajuste normativo no âmbito da ONU. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 30, 199–234. <https://doi.org/10.1590/0103-335220193006>
- Ribeiro, M.M.L.A. (2020). R2P and the Pluralist Norm-shapers. *Contexto Internacional*, 42(1), 9–29. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019420100001>
- Ribeiro, M.M.L.A., De Almeida Medeiros, M., & Leite, A.C.C. (2020). China's Engagement with R2P: Pluralist Shaper? *Global Responsibility*

- to Protect, 12(3), 271–298. <https://doi.org/10.1163/1875-984X-20200001>
- Ribeiro, M., Mesquita, R., & Lyra, M. (2021). “The Use of Force Should Not Be Our First, But Our Last Option”—Assessing Brazil’s Norm-Shaping Towards Responsibility to Protect. *Global Society*, 35(2), 207–228. <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1765741>
- Risse-Kappen, T., Ropp, S.C., & Sikkink, K. (Orgs.). (1999). *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge University Press.
- Rotmann, P., Kurtz, G., & Brockmeier, S. (2014). Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, 14(4), 355–377. <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.930592>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.
- Sil, R., & Katzenstein, P.J. (2010). *Beyond paradigms: Analytic eclecticism in the study of world politics*. Palgrave Macmillan.
- Welsh, J.M. (2014). Implementing the “Responsibility to Protect”. Em A. Betts & P. Orchard (Orgs.), *Implementation and World Politics* (p. 124–143). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198712787.003.0007>
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.
- Wheeler, N. J. (2010). *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society* (Reprint). Oxford Univ. Press.
- Wiener, A. (2004). Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics. *European Journal of International Relations*, 10(2), 189–234. <https://doi.org/10.1177/1354066104042934>
- Wiener, A. (2009). Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations. *Review of International Studies*, 35(1), 175–193. <https://doi.org/10.1017/S0260210509008377>
- Wiener, A. (2014). *A Theory of Contestation* (1st ed. 2014). Springer Berlin Heidelberg : Imprint: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-55235-9>
- Wiener, A., & Puetter, U. (2009). The Quality of Norms Is What Actors Make of It: Critical Constructivist Research on Norms. *Journal of International Law and International Relations*, 5(1), 1–16.
- Williams, P.D. (2016). *The R2P, Protection of Civilians, and UN Peacekeeping Operations* (A. J. Bellamy & T. Dunne, Orgs.; Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198753841.013.28>
- Xiaoyu, P. (2012). Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. *The Chinese Journal of International Politics*, 5(4), 341–367. <https://doi.org/10.1093/cjip/pos017>

# El trauma político del exilio y retorno en Chile entre los años '70 y '80. Entre lo internacional y lo local

The political trauma of exile and return in Chile between the 70s and 80s. Between the international and the local

Soledad Lastra\*

## RESUMEN

Durante los años '70 y '80, los exiliados sudamericanos y activistas humanitarios crearon a escala internacional y local diferentes espacios de atención en salud mental para las víctimas de la represión estatal desplegada por las dictaduras militares. Este fue, específicamente, el caso de Chile. Allí, los trabajadores de la salud mental construyeron un andamiaje conceptual y político para reinscribir los padecimientos psíquicos en el marco de la violencia azotada por el Terrorismo de Estado. Esta investigación recupera los aspectos teóricos y clínicos desarrollados a escala internacional y local para atender a los exiliados-retornados chilenos. Su hipótesis es que la experiencia chilena fue pionera en la elaboración de un saber psi sobre el exilio porque lo definió como un trauma político y lo reinscribió en el marco político y social de ese régimen, pero que este conocimiento se gestó dentro y fuera del país e implicó no solo al exilio sino también al retorno. Esta investigación se apoya en fuentes primarias y testimoniales.

**Palabras Clave:** exilio – dictadura – salud mental – trauma político.

---

\* Escuela IDAES-UNSAM / CONICET. lastra.soledad@gmail.com . ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6619-8249>

*Recibido: 16 de octubre de 2023. Aceptado: 6 de agosto de 2024.*

**ABSTRACT**

During the 1970s and 1980s, South American exiles and humanitarian activists created, on an international and local scale, different spaces for mental health care for the victims of state repression deployed by the military dictatorships. This was specifically the case in Chile. There, mental health workers built a conceptual and political scaffolding to reinscribe mental illnesses in the framework of the violence inflicted by State Terrorism. This research recovers the theoretical and clinical aspects developed at international and local level to attend Chilean exile-returnees. Its hypothesis is that the Chilean experience was pioneer in the elaboration of a psi knowledge about exile because it defined it as a political trauma and reinscribed it in the political and social framework of that regime, but that this knowledge was developed inside and outside the country and involved not only the exile but also the return. This research is based on primary and testimonial sources.

**Keywords:** exile – dictatorship – mental health – political trauma.

## INTRODUCCIÓN

La dictadura militar en Chile desplegó un régimen de violencia estatal inédito y de una gran magnitud. La represión ejercida contra el gobierno de la Unidad Popular y hacia todo tipo de oposición política, adoptó diferentes formas y dispositivos: fusilamientos, cárcel, detenciones clandestinas, desaparición, relegamientos y exilios. En ese proceso represivo, el exilio fue una herramienta política muy utilizada por la dictadura para desterrar y expatriar del territorio nacional a todas aquellas personas consideradas “enemigas”, “subversivas”, “apátridas”, etc. Desde los años '70 y durante toda la década de 1980, los exiliados chilenos y sudamericanos fueron organizando diferentes espacios de acompañamiento y contención a las víctimas y perseguidos y se fue construyendo un saber específico sobre las secuelas de la violencia sufrida. Estos espacios se gestaron al calor de las luchas internacionales y de solidaridad transnacional en distintos países del mundo y, además, se enraizaron en Chile bajo la forma de organismos y equipos de salud mental con características específicas. Desde estos espacios, en Chile y en el extranjero, se identificaron los aspectos nodales que hacían del exilio una experiencia represiva traumática con raíces políticas y sociales.

El presente trabajo indaga en ese proceso de caracterización del exilio

y retorno como un trauma político<sup>1</sup>. Nos interesa recorrer y explicar cómo se conformaron algunos de estos espacios para la atención a los exiliados, qué daños se vincularon al exilio y cómo se lo explicó en términos políticos y sociales. Además, nos proponemos analizar el modo en que el retorno se fue alineando con este marco de preocupaciones y fue caracterizado también como una experiencia dolorosa y anclada a un problema colectivo, no restringido a cuestiones familiares o privadas.

La historiografía sobre el exilio chileno ha crecido sostenidamente en los últimos años. En términos generales, este campo se ha nutrido de investigaciones atentas a la clave experiencial del exilio chileno y condiciones de la partida (Gatica, 2013; Jammet-Arias, 2020; Oñate, Wright, Espinoza, 2005; Rebolledo, 2001), a las redes de activismo construidas por los exiliados para la denuncia internacional (Olguin Kemp, 2020; Perry, 2017), a las transformaciones político-culturales

1 Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Los profesionales psi y la asistencia a las víctimas del terrorismo de Estado. Trayectorias y problemas para una historia del pasado reciente argentino (1974-1990)” (PICT 2020 CONICET 00220) y del grupo de discusión “Historia y memoria del campo psi y del Terrorismo de Estado”, ambos coordinados por la Dra. Soledad Lastra (EIDAES-UNSAM) y el Dr. Luis Sanfelippo (UBA/ UNLP).

impulsadas por la diáspora chilena (Monsalvez Araneda y Gómez Rojas, 2018; Norambuena, 2008; Rojas Mira y Santoni, 2013) y a los problemas del retorno en la transición a la democracia y de los hijos en el retorno del exilio (Lastra, 2017 y 2021b; Rebolledo, 2006; Rojas Quiroga, 2014). La dimensión internacional ha sido reconocida como un elemento constitutivo de los saberes y prácticas que muchos exiliados desarrollaron en su estancia fuera del país y que pusieron en juego en el momento del retorno (Angell, 2013; Rojas y Santoni, 2013, Sznajder y Roniger, 2013). Chile, en particular, se convirtió en una “causa célebre” con capacidad de movilizar políticamente a la diáspora chilena y con incidencia en los cambios políticos e ideológicos que se desarrollaron en el frente interno a su regreso (Roniger et. al, 2018, p. 98). Esos cambios políticos, ideológicos y culturales también se reflejaron con respecto a la comprensión sobre la violencia de Estado y sus efectos. La desaparición forzada, las torturas y también los exilios, fueron mecanismos de represión con secuelas perdurables a nivel individual y social. Su irrupción inédita en la vida pública y privada de las personas puede ser reconstruida históricamente.

El presente trabajo se inscribe en esta línea de trabajo. Su originalidad radica en que intenta analizar el exilio-retorno en una clave articulada considerando cómo fue pensado el

exilio por determinados actores del campo de la salud mental, a escala internacional y local. Esto implica poner en relación dos aspectos que generalmente aparecen separados: primero, la partida del país y el regreso; segundo, lo que sucedía afuera del país con los exiliados y lo que transcurría adentro con las organizaciones para la defensa de los derechos humanos. Para realizar este abordaje nos concentramos en algunos actores del campo psi y de los derechos humanos que se fueron articulando en torno a este problema a partir de programas de salud mental específicos. Algunos de ellos surgieron a nivel internacional y otros en Chile. Nuestra investigación los recupera en cuanto nos permiten mostrar las conexiones que se tejieron entre ellos y que potenciaron una circulación de saberes en torno al exilio y al retorno dentro del campo psi. Ello no significa que sean las únicas organizaciones o programas dedicados a este tema, ni que ellos se caractericen por su trabajo de asistencia en salud mental. Por ejemplo, gran parte de nuestra indagación recorre el trabajo de FASIC y de los psicólogos y psiquiatras que forjaron su historia. Sin embargo, FASIC es una organización que supera ampliamente este horizonte clínico desde lo cual aquí lo observamos. En consecuencia, advertimos al lector que no encontrará en estas líneas una historia del movimiento de derechos humanos chileno, aunque en algunos momentos

esta indagación pueda iluminar otros problemas más grandes.

En términos metodológicos esta investigación se apoya en diversas fuentes. Recurrimos a documentos escritos de organizaciones sociales y de derechos humanos; algunos textos publicados durante los años '80, en los que los profesionales psi y de la salud mental narraron sus experiencias de atención a exiliados-retornados y a testimonios resguardados en el Archivo de la Palabra de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, en México. En ningún caso los documentos o testimonios que referimos son actuales, pues han sido producidos de forma contemporánea al evento o bien, en los años '90. En este sentido, esta investigación podría abrir nuevos interrogantes sobre las memorias de este proceso que aquí no llegan a ser abordados. En su lugar, este artículo busca recuperar aquellos sentidos y experiencias

internacionales y locales que posibilitaron que el exilio fuese considerado en Chile como un trauma de carácter político y social.

Esta investigación se estructura en dos partes. En la primera nos focalizamos en la constitución del exilio como una experiencia traumática y en cómo la escala internacional y las conexiones entre los exiliados incidieron en este proceso. En la segunda parte, analizamos la incorporación del retorno al enfoque terapéutico de algunos actores de la salud mental considerando cómo se fueron imbricando las escalas internacionales con las locales para hacer de esta problemática un asunto nodal en la agenda de las violaciones a los derechos humanos en Chile. En las conclusiones ofrecemos unas líneas de cierre y reflexión sobre el “modelo chileno”.

## I. EL CARÁCTER TRAUMÁTICO DEL EXILIO Y SU ESCALA INTERNACIONAL

La dictadura chilena se emparentó con las dictaduras del Cono Sur en su novedosa y compleja matriz represiva. A diferencia de la represión estatal vivida bajo situaciones de excepción política previas, las dictaduras del Cono Sur se caracterizaron por hacer de la represión estatal una estrategia planificada en torno a diferentes dispositivos

de aniquilamiento físico y político. La prisión política, la tortura, la desaparición forzada y el exilio fueron algunos de ellos. En este sentido, para comprender al exilio en este período debemos considerar su inscripción en esta represión planificada, considerando que, incluso en los casos en que el exilio fue el resultado de una huida,

en esa decisión pesó la necesidad de resguardar la integridad ante la avanzada represiva.

En este escenario podemos comprender mejor cómo fue que el exilio adoptó un lugar central en la agenda de trabajo de las organizaciones chilenas en el país y en el exterior durante los primeros años de la dictadura. Posteriormente, a ello, se sumaría el retorno.

Los chilenos arribaban al exilio profundamente afectados por la situación de extrema vulnerabilidad en la que dejaban el país. Algunos habían logrado escapar de la persecución política, otros llegaban a un destino incierto con marcas de la tortura o habiendo vivido la muerte de algún familiar asesinado por la dictadura militar. En este sentido, el exilio implicaba una experiencia anudada a un marco de represión más general, que explicaba y acompañaba la crisis del desarraigo.

Este carácter doloroso del exilio fue identificado tempranamente por las organizaciones en Chile y en el exterior y se fueron formando equipos para la asistencia y el acompañamiento terapéutico, con algunos cruces y circulación de información entre ellos.

En Bélgica, por ejemplo, se formó el Colectivo Latinoamericano de Trabajo Psico Social (COLAT) integrado principalmente por exiliados chilenos,

entre ellos Jorge Barudy, Namur Corral, María Jara, Darío Paez y Mónica Kimelman<sup>2</sup>. Este grupo se conformó en 1976 “con la finalidad de desarrollar un programa de salud mental integral sobre el exilio latinoamericano” (COLAT, 1982, p.11) y fue articulando diferentes áreas de atención psicosocial con exiliados latinoamericanos, muchos de ellos que arribaban con la protección internacional del ACNUR bajo la categoría de refugio. El COLAT fue uno de los espacios terapéuticos pioneros en considerar que el exilio era, junto a la prisión política y a la tortura, una experiencia de represión directa y consecuencia de los daños psicológicos sufridos por las personas en el extranjero (COLAT, 1982, p. 210). Además, concibió a los exiliados como un grupo oprimido y al exilio como un hecho que “traumatiza la identidad personal” pero cuya raíz se encuentra en un problema social, en una realidad objetiva de represión (COLAT, 1982, p. 221). Por lo tanto, los trabajadores del COLAT plantearon una práctica terapéutica novedosa que ofrecía en la terapia grupal un recurso con sentido político y emancipador para las personas.

2 Del COLAT también formaron parte profesionales de la salud mental en Bélgica, como Johanna Martens y otros exiliados sudamericanos, argentinos y uruguayos, algunos de los cuales no tenían una formación clínica sobre psicología o psiquiatría pero que participaron como “operadores psicosociales” (COLAT, 1982, p. 220).

El COLAT construyó un programa intracomunitario que estuvo formado por los mismos exiliados y que se planteó como un programa con espíritu democrático, sin relaciones jerárquicas, y que promoviera una integración crítica de los exiliados, es decir, que les permitiera sostener su identidad latinoamericana asimilando lo que el país de refugio les pudiera dar (COLAT, 1982, p. 219). Este carácter social del trauma del exilio tuvo en esta experiencia europea uno de sus referentes teóricos.

Pero esta perspectiva también se fue fortaleciendo desde Chile, a partir del trabajo de organizaciones como la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC) y la Vicaría de la Solidaridad<sup>3</sup>. Aquí nos detendremos sobre FASIC, que tuvo un rol fundamental en la elaboración conceptual y el trabajo clínico sobre los efectos de la represión estatal producida por la dictadura en Chile. Desde su creación, organizó el Programa Médico Psiquiátrico que ofreció diferentes tipos de atención y apoyo terapéutico para una amplia población golpeada por la violencia estatal. En este proceso incidió el exilio vivido por sus propios trabajadores. Por ejemplo, Fanny Pollarollo se había exiliado en Argentina y estaba en contacto con Paz Rojas, otra exiliada en París, junto a otras redes de

exiliados en Europa<sup>4</sup>. Ella fue una de las fundadoras de este equipo de salud mental. En una entrevista brindada a Agger y Jensen (1996, p. 111) ella señala que la conformación de este equipo fue producto de un cruce de lecturas y experiencias exílicas. Estos aprendizajes fueron importantes en el retorno. Como cuenta Pollarollo, en 1975 decidió regresar por su compromiso profesional:

“los psiquiatras jóvenes nos preguntarían en el futuro qué hicimos y cómo era la vida bajo esas condiciones. Enfrentarse con la tortura en la vida es algo para lo cual uno nunca está preparado. Yo sabía que tenía que volver y enfrentar lo que sucedía realmente, y por supuesto atender y tratar a las víctimas de la represión y discutimos cómo estos hechos podrían revelar nuevos hallazgos clínicos, una nueva patología” (Entrevista a Fanny Pollarollo en Agger y Jensen, 1996, p. 112).

3 Ambas organizaciones eran la continuidad de las experiencias de atención brindadas por el Comité Pro Paz y el Comité de Atención a Refugiados, que se formaron y actuaron inmediatamente al golpe de Estado.

4 Con respecto a la experiencia política de Pollarollo, las fuentes que consultamos para este trabajo no nos permiten establecer conexiones fundadas entre su militancia y su incidencia en la circulación conceptual del exilio como un trauma político. Considero que esta conexión debe formar parte de una agenda de investigaciones a futuro que también pueda establecer un diálogo estrecho con los análisis sobre las trayectorias político-profesionales y con la historia del movimiento de derechos humanos en Chile en una escala más general. Agradezco al evaluador de este trabajo por permitirme identificar esta línea de estudio a futuro.

En el caso del exilio, FASIC fue pionero en el armado del Programa de Orientación al Exilio. Este programa se creó para guiar y facilitar la salida del país de todas aquellas personas que estaban detenidas y procesadas. Como demostró Abelina Cañuinir (2021), se trató de una experiencia institucional inédita en América Latina pues, en general, los programas que atendieron a las personas exiliadas en países como Argentina, Uruguay y Paraguay, lo hicieron a medida que se producían los retornos y no cuando las personas estaban por dejar el país. En este sentido, existió tempranamente una conciencia muy clara de que el exilio significaba una pena muy dura y con capacidad de dañar la salud mental de las personas.

Efectivamente, en sus primeros años de trabajo con exiliados, el equipo de profesionales de FASIC alertaba sobre la importancia de atender la crisis de la partida, en el entendido de que, comprendiendo el dolor que significaba dejar el país, se podría avanzar en el futuro para cuando estas mismas personas pudieran regresar (FASIC, Informe 1978). En consecuencia, mientras en Europa se acompañaba a los exiliados y refugiados chilenos en su tiempo de exilio, en Chile ya existían equipos que consideraban al exilio como una experiencia de crisis vital o experiencia traumática que “representa un estrés psicológico, que se agrava por tratarse de personas que han sobrellevado un largo y desgastador

período de violencia represiva” (FASIC, Informe 1978).

La operación de conceptualización del exilio como un trauma fue, entonces, temprana. A diferencia de otras experiencias sudamericanas, en Chile se fue institucionalizando esta dimensión traumática del exilio como un componente transversal a la experiencia de partida y de retorno al país. Esto no significa que las organizaciones y equipos de salud mental contaran con una definición estructural ni homogénea al interior de las organizaciones o de los equipos de salud mental. En su lugar, la noción de trauma se refería al impacto psíquico que tuvo la expatriación forzada y las experiencias de violencia previa que vivieron los exiliados por parte del Estado pero sin reducir sus síntomas ni sus características a elementos fijos. Como señala Luis Sanfelippo (2018, p. 11-12), la noción de trauma no es clara ni unívoca, no es prístina ni autoevidente, en su lugar, se trata de una acepción que tiene su propia historia.

Otros análisis realizados por FASIC apuntaron a identificar cómo el exilio era parte de una experiencia represiva mayor. De un estudio preliminar realizado sobre 25 familias retornadas, en 1980, Eugenia Weinstein – psicóloga de FASIC- señalaba:

“la alteración emocional presentada al retorno tiene sus orígenes

después del Golpe Militar y antes del exilio, y/o durante el exilio. Solo en un 15% de los casos atendidos la alteración emocional surge a partir del retorno. Podemos concluir que el agente patógeno fundamental de las alteraciones emocionales atendidas, son las condiciones sociales, políticas y económicas originadas a partir de septiembre de 1973; que las diversas formas de represión política que han sufrido los retornados, persecución, prisión, exilios, etc, son condiciones determinantes de la patología presentada al retorno y que la tensión y los procesos involucrados en la re inserción, actúan principalmente debilitando los mecanismos de defensa que impedían la irrupción en la conciencia de conflictos y afectos latentes enquistados por años, exacerbando patología previa originada antes o durante el exilio” (Informe Psicodinámica del retorno, Weinstein, FASIC, 1980, p. 5).

A partir de 1980, se volvió más cierto que los marcos conceptuales tradicionales del campo psi no eran suficientes para abordar la complejidad de los daños que sufrían las personas en Chile y en el exilio. En este sentido, se comenzaron a tejer redes internas de trabajo entre los chilenos y chilenas exiliadas y en el país para intercambiar algunos enfoques y discusiones. A las lecturas sobre el Holocausto y los campos de concentración nazi, se sumaron los trabajos contemporáneos

de equipos como el COLAT desde Bélgica y de otros psicólogos renombrados que reflexionaban sobre el exilio argentino y uruguayo<sup>5</sup>. Así vemos cómo la dimensión internacional del trabajo político y psicológico con las víctimas y afectados por el exilio se iba reinscribiendo en la escala local, enraizando en las lecturas y programas que se concretaban en Chile.

La experiencia de Isabel Castillo<sup>6</sup> nos permite indagar en esa circulación de lo internacional a lo local pues tuvo un rol muy importante en la producción teórica del exilio como un daño producido por el Estado. Durante su exilio en México, realizó trabajo clínico en la Universidad Autónoma de México de Xochimilco y participó en espacios conformados por el exilio latinoamericano para atender la urgente situación de las violaciones a los derechos humanos que se cometían en la región. En este sentido, actuó como psicóloga en la Casa Chile y también se involucró en el Movimiento de

5 Sobre las redes creadas por los profesionales chilenos no nos detendremos aquí, pero consideramos fundamental destacar que los conceptos y enfoques más novedosos para abordar el exilio provenían de Chile y fueron recuperados por otros equipos del Cono Sur durante las transiciones a la democracia (Lastra, 2021a).

6 Castillo es psicóloga graduada en la Universidad de Chile en 1969, que debió partir al exilio en septiembre de 1974. Su exilio comenzó en Argentina y en el año 76 llegó a México, como consecuencia de la escalada represiva que se vivía por la Triple A y el golpe militar.

Trabajadores de la Salud Mental liderado por Marie Langer, también exiliada allí<sup>7</sup>. Ella señaló que se trataba de tomar en cuenta el contexto social que explicaba ciertos procesos subjetivos y cómo se desarrollaba una relación dialéctica entre ambos (PEL/4/CH/9, p. 53). En esos espacios, trabajó en la conformación de grupos de mujeres exiliadas y de adolescentes, lo que le permitió ir identificando algunas problemáticas específicas del daño que generaba el exilio en estas personas y que luego se reactualizaría en el retorno.

Además, Castillo y otras exiliadas chilenas en México como Eugenia Weinstein, fueron estrechando lazos de cooperación y solidaridad con el equipo médico-psiquiátrico de FASIC que ya mencionamos. Este diálogo que se fue tejiendo entre el Chile de “adentro” con el del exilio fue muy importante para el crecimiento y la consolidación de una perspectiva de salud mental sobre el exilio. Castillo recuerda: “que había aprendido mucho en México, que podía aplicar a Chile, que tenía toda una experiencia, que había hecho

una acumulación de conocimiento, de trabajo” (PEL/4/CH/9, p. 33).

El retorno de Isabel Castillo se produjo en 1983 debido a que su esposo fue autorizado en una de las listas aprobadas por Pinochet. En su regreso, ella se vinculó a FASIC y trabajó en la atención a torturados y familiares de personas que habían salido al exilio. Además, intervino en grupos de terapia que se realizaban en FASIC en los '80 para favorecer el encuentro entre exiliados retornados y personas que no habían salido del país pero que estaban muy afectadas por otro tipo de violencia estatal. De alguna manera, la experiencia de Castillo en el exilio ejemplifica los lazos que las organizaciones en Chile fueron capaces de construir con sus compatriotas exiliados y el modo en que estos lazos incidieron favorablemente para que el exilio pudiese tener un lugar de atención terapéutica y de comprensión de la dimensión política y social que lo marcaba.

Un libro central en la producción escrita del equipo FASIC fue titulado “Crisis política y daño psicológico”, resultado de una reunión realizada en Punta de Tralca, localidad cercana a Valparaíso, en 1980, bajo la dictadura militar. Ese encuentro se realizó gracias al apoyo de organismos alemanes y holandeses, y a la participación del COLAT en la coordinación. Los resultados de ese encuentro tomaron la forma de ese libro que fue prologado

7 México parece haber sido uno de los países de exilio en donde mayor repercusión tuvo el trabajo de los profesionales psi y de la salud mental. Para el caso de los exiliados uruguayos y argentinos contamos a la fecha con destacados estudios que reconstruyen ese trabajo y sobre todo el papel del Movimiento de Trabajadores de la Salud Mental coordinado por Marie Langer e Ignacio Maldonado (Manzanares, 2020). En el caso chileno, en cambio, queda mucho por reconstruir.

por Marie Langer desde México, dos años después, rescatando de sus páginas la amplia asistencia que los chilenos y chilenas pudieron desplegar dentro del país y su valentía por haber realizado ese encuentro (Langer en Lira, 2016)<sup>8</sup>.

En esta obra, las voces de los trabajadores de la salud mental exiliados en Europa y en México, logran articular una mirada sobre los daños psicológicos que los explica a partir de la represión política ejercida por el Estado. Esta confluencia es muy importante porque consolidó un enfoque de trabajo que los equipos de salud mental en Chile venían desarrollando pero que se reforzó en estos diálogos de 1980. A través de ese gran lente, el exilio comenzó a tener otro sentido explicativo para los mismos trabajadores de la salud mental. En sus páginas se pueden leer diferentes elaboraciones teóricas sobre el exilio fundado en la

experiencia sudamericana<sup>9</sup>. Pero, además, el escrito culminaba con una declaración conjunta por parte de todos los participantes de la reunión, en la cual se afirmaba que la salud consistía “no en una adaptación pasiva y asintomática” sino en una búsqueda activa de espacios de enriquecimiento psicológico y social (Lira, 2016, p.399).

Como estamos demostrando, parte de esos lazos tejidos entre exiliados chilenos y organizaciones de solidaridad en el país fueron expuestos en el libro “Crisis política y daño psicológico” que ya mencionamos. Cuatro años después, en 1984, se publicó en México el libro “Psicoterapia y represión política” dirigido por Elizabeth Lira y Eugenia Weinstein. Este libro fue prologado por Armando Suárez, psicoanalista español que llegó a vivir a México luego de haber sufrido la Guerra civil española. Suárez destacó que el trabajo de salud mental realizado por los profesionales chilenos era

8 Este libro fue reeditado en 2016 bajo el título “Lecturas de psicología política” y en sus créditos puede leerse: “la primera edición de este libro fue realizada en 1982, sin pie de imprenta, en Santiago de Chile y fue declarada como publicada en México por un colectivo chileno de trabajo psicosocial, para evitar la censura y las represalias”

9 Juan Carlos Carrasco, psicólogo uruguayo exiliado en Holanda, compartía: “el exilio es obviamente una consecuencia de la violencia represora y los trastornos registrados a nivel de los exiliados son un rubro más de la vasta gama de daños psicológicos causados por la represión política. El exilio podría ser psicológicamente definido como el quiebre compulsivo de la cotidianidad. Aquí no podríamos hablar propiamente de psicotización (desestructuración) de la cotidianidad, sino más bien de ruptura o corte violento de la misma (...) está presente en forma constante un sentimiento de despojo y usurpación” (Carrasco en Lira, 2016, p. 210).

pionero y original en su perspectiva terapéutica. Además, advertía que el Terrorismo de Estado se estaba volviendo una práctica frecuente por parte del poder político en América latina, y que por lo tanto resultaba valioso rescatar los posicionamientos resistentes por parte de este equipo chileno que hacía de la práctica psi un instrumento de redefinición del daño psicológico y de la práctica clínica (Suárez en Lira y Weinstein, 1984, p. 7).

Efectivamente, este libro reunió diferentes perspectivas del trabajo terapéutico con las víctimas de la dictadura chilena y lo hizo recuperando, sobre todo, el valor del testimonio como herramienta para aliviar el dolor de las huellas de la represión. Las psicólogas Lira y Weinstein subrayaban que el testimonio tenía horizontes terapéuticos para algunos casos de represión, como el exilio, en donde las personas podían integrar en su narración las pérdidas y cortes abruptos de la cotidianidad que habían sufrido antes y durante su vida fuera del país (Lira y Weinstein, 1984, p. 29)<sup>10</sup>. Cabe subrayar la importancia que tuvo esta tarea clínica pues recuperó tempranamente al exilio-retorno como una experiencia represiva originada por la dictadura militar. Además, que los exiliados-retornados pudieran construir su testimonio en los

marcos ofrecidos por este equipo de salud mental pudo generar espacios de escucha que articularon la experiencia del exilio con la vida previa y posterior del exiliado.

Por otra parte, el acompañamiento terapéutico no estuvo limitado a las víctimas directas. En 1986, el exilio además era tratado por algunos sectores de la sociedad chilena, como un problema que afectaba también a las familias de quienes habían dejado el país de forma forzada. Así, por ejemplo, el psicólogo Santiago Orellana brindó un acompañamiento terapéutico para los familiares de exiliados, especialmente para los adultos mayores con fuertes impactos en su salud física y emocional por la partida de algún familiar:

“Se trata de un problema psicológico (sic) que nunca antes había sido abordado y hasta el momento no hay precedentes en cuanto a estudios al respecto en lo que dice relación con la gente que se queda. (...) implica un quiebre profundo de la familia que es la base de la sociedad. Esto conlleva un profundo daño social, generando resentimiento, dolor, desorientación, tanto en el que se aleja forzosamente como en los que se quedan” (La Prensa Austral, 19/03/1986, Punta Arenas).

Vemos hasta aquí que el exilio se fue convirtiendo en un tema de gran preocupación y atención en Chile. Su emergencia en la agenda de los equipos

10 No nos detendremos aquí sobre los usos y alcances del testimonio en los espacios de atención terapéutica de estos equipos chilenos. Una revisión sistematizada sobre este tema se encuentra en Lira (2007).

de salud mental se debió al entrelazamiento del trabajo y la circulación de conocimientos entre la escala internacional y la local o nacional, es decir, en los puentes que se construyeron entre los afectados por la represión estatal tanto dentro como fuera del

país. Avanzados los años '80 y como veremos a continuación, este carácter se fue ampliando y complejizando con las dinámicas de retornos a Chile.

## 2. SALUD MENTAL Y RETORNOS EN LOS '80: LA ELABORACIÓN LOCAL

Los retornos del exilio han sido tratados como momentos de “cierre” de la experiencia exiliar. Sin embargo, en años recientes, hemos documentado que los retornos no solamente constituyen instancias que inauguran nuevos duelos para los exiliados sino que, en algunos casos, también son resultado de decisiones políticas tomadas por las dictaduras y las nuevas democracias para proponer acuerdos políticos de cara al futuro (Lastra, 2018). Observar a los retornos desde esta lupa de interpretación permite considerar que los regresos del exilio no son un asunto personal o privado de las familias exiliadas; tampoco son un resultado espontáneo de los procesos de democratización. En su lugar, los retornos del exilio se vivieron como momentos de fuerte tensión política, social y subjetiva que atravesó a los exiliados y que, por lo tanto, irrumpió en su vida con nuevos padecimientos y daños psicosociales.

Si se analizan de forma comparada los retornos del exilio en el Cono

Sur, Chile se ha destacado por retornos tempranos que fueron incentivados durante la dictadura de Pinochet a partir de la autorización de listas con miles de nombres que podían retornar. Estas listas fueron muy limitadas y problemáticas, pues en definitiva, el régimen utilizó su poder para administrar los regresos y generar nuevos exilios de acuerdo con sus apreciaciones políticas y sus consideraciones sobre los supuestos peligros que vivía el país (Lastra, 2018). Cuando los retornos comenzaron a producirse de forma más frecuente, algunos actores de la sociedad chilena conformaron espacios de recepción y asistencia para las personas que regresaban. En 1977, FASIC había recibido a dos chilenos retornados del exilio que presentaban cuadros psicóticos graves y habían requerido de una internación en el hospital. Para el equipo Médico Psiquiátrico, se trataba de cuadros depresivos severos que se explicaban por las experiencias represivas acumuladas (FASIC, informe 1978). A partir de 1980, la problemática del retorno se hizo más evidente para este

equipo de salud mental, atendiendo a más de 450 personas sólo ese año. Además, la aprobación de la nueva constitución nacional en 1980 fortaleció al exilio como mecanismo de exclusión política y territorial, lo que permitió que el régimen dictatorial expulsara a más personas e impidiera otros regresos. De acuerdo con el Departamento de Migraciones de FASIC, en 1981 los exilios aumentaron en un 27% con respecto al año anterior, lo cual se explicaba también por situaciones de re-emigración que vivían algunas personas y núcleos familiares (FASIC, Informe, 1981).

A partir de entonces, este equipo de salud comenzó a hablar de un exilio ininterrumpido para el caso chileno, resultado de “una privación forzosa e indefinida del ejercicio del derecho a entrar y salir libremente del territorio nacional” (FASIC, Informe 1982). La profundización del uso del exilio por parte del régimen se expresó también en la administración que hizo de los retornos permitidos o regulados con permisos temporales y bajo vigilancia. Solo comprendiendo esta situación podemos identificar con más claridad cómo el exilio y el retorno se anudaron en una misma experiencia difícil y dolorosa. Así, el exilio-retorno fue para los trabajadores de la salud mental en Chile un constructo de experiencias concretas que revestían un carácter traumático (FASIC, Informe 1982); en muchos casos porque implicaban cuadros psicológicos de arrastre, algunos

iniciados previamente a la salida del país (como el secuestro y la tortura) y otros habilitados por el exilio mismo, como ya fuimos mencionando.

El retorno también fue señalado por otras comunidades involucradas en la defensa de los derechos humanos en Chile. Por ejemplo, el julio de 1987, la Pastoral del Exilio del Área Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile, celebró el Encuentro de Retornados en Santiago. En este encuentro se promovió el intercambio de experiencias de reinserción por parte de los retornados y el análisis de las comunicaciones que podían establecerse entre ellos y la sociedad chilena. Esta preocupación se fundaba en el hecho de que tanto el exilio como el retorno formaban parte de una situación social y colectiva que afectaba a todo el país y que no se reducía a vivencias personales o familiares aisladas. De algún modo, este Encuentro expresaba el espíritu de otros equipos de solidaridad y atención a los retornados, como el de FASIC, que buscaba ubicar en la agenda pública el problema del exilio-retorno como un tema de todos, que debía involucrar también las políticas de recepción y acogimiento de los exiliados. Por ello se preguntaba: “¿Cómo hemos acogido los chilenos a los retornados? ¿Se ha internalizado la idea de que el exilio-retorno es una responsabilidad de toda la comunidad nacional, de que es necesario reparar el daño causado? Es necesario examinar qué sucede con la acogida a nivel de

los partidos políticos, las organizaciones sociales, las iglesias” (Encuentro de Retornados, 1987, p. 9). En esta línea, se remarcó que en Chile hacían falta condiciones éticas para que el regreso del exilio fuese totalmente libre y preparado personal y socialmente. Además, se subrayó la importancia de reconocer al exilio como un obstáculo para la verdadera reconciliación nacional. “No basta respirar porque disminuye el número de las listas ya que sabemos que el exilio es algo mucho más grave. Hay situaciones que merecen una reparación muy seria y profunda ya que las consecuencias son también muy trágicas. Crear, por lo tanto, conciencia de esta responsabilidad y proponiendo planes de retorno donde debe estar comprometido el régimen que lo provocó” (Encuentro de Retornados, 1987, p.14).

Por último, analizaremos la experiencia del Hogar El Encuentro, creado por Mireya Bastidas a finales de 1984 a partir de su retorno del exilio en Noruega. Este espacio funcionó entre 1985 y 1989 con el apoyo de la Conserjería de Proyectos para Refugiados Latinoamericanos. Su propósito fue ofrecer un espacio de refugio para los adolescentes que, estando en el exilio,

deseaban regresar a Chile<sup>11</sup>. Este retorno fue muy particular, pues se realizó sin el acompañamiento de las madres y padres que estaban aún en el exilio a la espera de poder volver y que no lo podían hacer por las prohibiciones que pesaban sobre ellos. En ese sentido, abrió una dimensión diferente de los problemas y afectaciones del retorno, pues implicó un regreso contenido en el marco de un programa especial pero también atravesado por diferentes tensiones y conflictos sociales y familiares<sup>12</sup>.

En la experiencia del Hogar El Encuentro podemos observar también el papel de los equipos y profesionales de la salud mental que ya venían trabajando sobre el exilio-retorno. FASIC por ejemplo tuvo un rol importante cubriendo las necesidades médicas y

11 Para ser recibido en el Hogar debían tener entre 18 y 26 años, ser estudiantes y desarrollar alguna actividad mientras permanecieran en el Hogar, además de pagar una cuota y tener a su familia en el exilio. Otros adolescentes no exiliados podían participar también siempre que demostraran tener a su familia viviendo fuera de Santiago y contar con una situación económica difícil (Ramírez y Rojas, 2013, p. 46).

12 En el Hogar se recibió a jóvenes que habían partido al exilio con sus padres y a otros que habían nacido en el exilio y que solamente conocían Chile a través del relato de los adultos. La confrontación cultural -ya sea por provenir de sociedades con otro idioma y otras costumbres, como por arribar a una sociedad todavía muy golpeada por la represión estatal- fue una de las dificultades de estos retornos que generó situaciones de angustia y desolación en muchos de estos jóvenes (Ramírez y Rojas, 2013).

psicológicas. De hecho, ya desde los primeros meses de funcionamiento del Hogar se detectó esta necesidad de primer orden:

“Del Hogar te diré que vamos avanzando con dificultades, no es fácil reconstruir personas tan dañadas por el exilio, es una realidad que supera todo lo que pensamos de antemano en relación con el daño que sufren las personas en el exilio. Esto hace que el Proyecto sea humanamente hablando una necesidad y una oportunidad única para miles de jóvenes. (...) Lo que sí es una necesidad es la asistencia de una Psicóloga para un programa de terapia de grupo dentro del Hogar” (Carta enviada desde Santiago por Mireya Bastidas a Nelson Soucy, Conserjería de Proyectos, 23 de mayo de 1985).

El exilio-retorno adoptó un carácter “traumático” para estos jóvenes, en el sentido del impacto subjetivo que tuvo para ellos. Como enfatizan Ramírez y Rojas (2013, p. 35): “se detectó que, en los problemas de los jóvenes al momento de intentar integrarse a Chile, influían en gran manera los conflictos del período de infancia ligados a momentos represivos que se habían originado antes del exilio”. Mientras que, en una carta enviada al International Secretary Norwegian Labour Youth League, se explicaba que los principales conflictos psicológicos del exilio de estos jóvenes se manifestaban en

depresiones, ansiedad y crisis familiares y existenciales (Carta enviada por Mireya Bastidas y Pablo Valdivieso a Erling Rmiestad, 16 de junio de 1989)<sup>13</sup>.

Asimismo, algunos casos clínicos documentados por psicólogos chilenos, han señalado que el exilio y el retorno tuvieron consecuencias psicosociales devastadoras para los niños y los jóvenes. La destrucción de un ambiente seguro para su crecimiento, la inestabilidad y el desconcierto que marcó la vida familiar, el desconocimiento del nuevo medio social en el cual vivieron, y la reorganización de la vida cotidiana fueron parte constitutiva de esta dimensión traumática (Domínguez, 1984). Además, el regreso a Chile también significó un gran daño emocional, “una crisis objetiva y subjetiva” que implicó, para muchos jóvenes, un nuevo exilio (Domínguez, 1984, pp. 116-117).

Todo esto se profundizó a raíz de la violencia que acompañó el proceso de democratización en Chile en los

13 Así lo afirmaron Isabel Castillo y Elena Gómez, desde el ILAS. Para ellas el exilio podía definirse como una forma de represión que no terminaba con el regreso al país y que, en el caso de los jóvenes, implicaba cuadros con sintomatología grave como la angustia, la inestabilidad emocional, la depresión y la dificultad para tejer relaciones interpersonales (Castillo y Gómez, 1989). Se trataba de un acontecimiento traumático a elaborar que podía extenderse en el retorno, si Chile no desplegaba mecanismos de recepción y solidaridad con los jóvenes retornados.

últimos años '80. Recordemos que a partir de las Jornadas de Protesta Nacional, la dictadura militar recrudesció su respuesta represiva afectando a miles de jóvenes que participaban en las demandas contra el autoritarismo del régimen. Esto también afectó al Hogar de los retornados que sufrió la represión directa de la dictadura luego del atentado contra Pinochet en el año '86. El allanamiento del Hogar y la persecución sobre los jóvenes que allí residían marca un hito importante en la comprensión del lugar que tuvo el exilio-retorno para la dictadura como experiencia criminalizante, sumado a que para los jóvenes que venían del exilio significó una violencia nueva y excepcional.

El exilio-retorno de los jóvenes fue entonces uno de los rostros más visibles de una problemática social amplia y profunda. Aunque existieron diferentes obstáculos para sostener las actividades del Hogar El Encuentro, su desarrollo nos permite identificar cómo desde diversos sectores de la sociedad chilena existieron actores comprometidos con el tratamiento de los múltiples daños ocasionados por la expatriación forzada y por el regreso.

La dimensión política de estas experiencias traumáticas se situaba más allá de las filiaciones partidarias o de las incidencias que los exiliados-retornados podían tener en movimientos políticos y sociales. El carácter político del

trauma estaba dado por la dimensión colectiva de la experiencia represiva y por la direccionalidad de la violencia que el Estado ejerció sobre ellos. Como señalaron Elizabeth Lira y Eugenia Weinstein, “era evidente que la formación histórica adquirida por los terapeutas, a través de sus estudios y su práctica profesional, no incluía esta problemática (de salud mental). La dimensión de lo traumático en el marco de la represión política establece parámetros inéditos para la patología observada y para la psicoterapia” (Lira y Weinstein, 1984, p. 14).

La construcción de un saber novedoso sobre el exilio-retorno y su inscripción en una agenda política sobre las consecuencias psicosociales de la represión fue resultado de este reconocimiento sobre las limitaciones y las necesidades de ampliar los horizontes analíticos y terapéuticos en el abordaje clínico. La categoría de trauma político no fue homogénea para los equipos, por el contrario, se fue nutriendo de distintos sentidos conforme atravesaban el umbral de comprensión sobre el tipo de violencia que se había vivido en Chile y en toda la región. En efecto, la producción conceptual no estuvo aislada. Como demostramos en otros trabajos, existió una fuerte circulación de inquietudes y comunicaciones entre distintos organismos del Cono Sur que incidieron en este proceso (Lastra, 2021a). Ello implicó un juego de ida y vuelta por parte de

los trabajadores de la salud mental que involucró la dimensión internacional de la construcción de ese saber y su re elaboración concreta al interior de los equipos de FASIC, del Hogar El Encuentro y de otros espacios que

también se ocuparon de las problemáticas de las víctimas y familiares de la violencia de Estado.

### 3. CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos recorrido y analizado cómo el exilio y el retorno fueron problemáticas presentes para los diferentes equipos de salud mental chilenos, formados algunos en el país y otros en el exilio.

Este fuerte protagonismo del carácter traumático del exilio se explica por diferentes factores. Por un lado, por la magnitud y transversalidad social que tuvo el exilio para la sociedad chilena, implicando una diáspora sin precedentes en la historia de la región. Sin embargo, la masividad de un fenómeno no implica que se vuelva un tema de agenda pública o de interés social. En efecto, fueron los esfuerzos construidos por diferentes actores del campo humanitario en Chile y en el extranjero, los que permitieron que el exilio y luego el exilio-retorno se convirtiese en un tema ineludible dentro de los efectos de la represión estatal.

Como demostramos en este trabajo, las redes y contactos que se construyeron entre los equipos terapéuticos y de salud mental en Chile, México, Bélgica, entre otros países, fueron centrales

para construir una mirada singular sobre el exilio: aquella que lo inscribió dentro de las violencias ejercidas por el Estado y que, por lo tanto, comprendiera las sintomatologías y padecimientos como parte de la represión política.

“Desprivatizar el daño” fue uno de los puntos más importantes a los que arribaron los trabajadores de la salud mental. Pero, para llegar a ello, debieron atravesar un largo proceso de elaboración conceptual, de acercamiento e involucramiento con las personas exiliadas y retornadas y, sobre todo, de comprensión del tipo de violencia al que se estaban enfrentando. Como sabemos, se trató de una violencia inédita, masiva y planificada, también clandestina y en algunos aspectos institucionalizada, que buscó imponer un proyecto político alterno y regresivo para Chile. En este sentido, el exilio fue una herramienta para la represión política y como tal, ocasionó daños emocionales, físicos y familiares que no se podían explicar en los marcos de decisiones personales o de experiencias aisladas. Por ello, fue muy importante

este paso dado por las organizaciones y colectivos vinculados a la salud mental, pues tempranamente situaron los daños del exilio en su clave política y propusieron que la sociedad chilena pudiera comprenderlos en esa misma dimensión.

Como anticipamos, el trabajo y recorrido hecho por Chile fue pionero en cuanto a este vínculo entre represión política y daños psicológicos producidos por la dictadura militar. Las organizaciones argentinas y uruguayas retomaron mucho de lo producido en esos años por los exiliados chilenos y por las organizaciones de derechos humanos en Chile (Lastra, 2021a). También, sobre esta experiencia se posó la mirada de investigadores extranjeros, conmovidos por la novedosa matriz teórica y clínica que se desarrolló para atender a las víctimas y de la que aquí solo dimos cuenta de una parte.

En los años '90, algunos de los actores aquí mencionados fueron visitados por especialistas europeos como Agger y Jensen, quienes comenzaron a hablar de un “modelo chileno” en salud mental y derechos humanos. Para ellos, este modelo se caracterizaría por el vínculo comprometido que los profesionales chilenos adoptaron frente a las víctimas de la dictadura militar y por la no neutralidad ética que sostuvieron en su práctica, es decir, por haber mantenido un posicionamiento firme en la denuncia de las violaciones

a los derechos humanos. De acuerdo con estos autores, para que este modelo se fuese delineando existieron algunos conceptos clave como trauma, cura, testimonio, relaciones terapéuticas que se fueron empapando de nuevos sentidos políticos orientados a la denuncia, la investigación y el tratamiento (Agger y Jensen, 1996, p. 392).

La noción de un “modelo chileno” puede ser objeto de múltiples y variadas reflexiones; sin embargo, aquí la recuperamos para pensar en el exilio. En lo que respecta a esta experiencia podemos afirmar que en el caso chileno existió una experiencia organizativa fundamental tanto dentro como fuera del país, que permitió construir un saber específico sobre la naturaleza política y los efectos psicosociales del exilio en toda la región. Sin embargo, este carácter nacional del “modelo” no puede ignorar la dimensión internacional que ofreció múltiples conexiones, circulaciones y trasvases de conocimiento para dar forma a este nuevo saber. Este artículo se propuso recorrer algunos de esos puentes y circuitos de producción de conocimiento que podrán ampliarse y matizarse en futuras investigaciones.

## REFERENCIAS

- Agger, I. & Jensen, S.B. (1996). *Trauma y cursa en situaciones de Terrorismo de Estado. Derechos Humanos y salud mental en Chile bajo la dictadura militar*. América Ediciones.
- Angell, A. (2013). Las Dimensiones Internacionales del Golpe de Estado Chileno. Política. *Revista De Ciencia Política*, 51(2), 57-78. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2013.30156>
- Cañuinir, A. (2021). La antesala del destierro. La Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas ante la experiencia traumática de exilio chileno. En S. Lastra (Comp.), *Exilios y salud mental en la Historia reciente* (pp.177-202). UNGS Ediciones.
- Carta enviada desde Santiago por Mireya Bastidas a Nelson Soucy, Conserjería de Proyectos (23 de mayo de 1985). Fondo Hogar El Encuentro, Museo de la memoria y los derechos humanos. Santiago de Chile.
- Carta de Roberto Vial, Conserjería de Proyectos y Servicios, a Mireya Bastidas (18 de diciembre de 1989). Fondo Hogar El Encuentro, Museo de la memoria y los derechos humanos, Santiago de Chile.
- Castillo, I. & Gómez, E. (1989). Te escribo para contarte que el sol quema fuerte por estos lados. En ILAS, *Derechos humanos: todo es según el dolor con que se mira*. ILAS.
- COLAT (1982). *Psicopatología de la tortura y el exilio*. Fundamentos Editorial.
- Conferencia Episcopal de Chile (10 de julio de 1987). *Encuentro de Retornados*. Archivo Vicaría de la Solidaridad, Santiago.
- Díaz, G. (1999) Entrevista realizada a Isabel Castillo, los días 17, 18 y 20 de agosto de 1999. PEL/A/CH/9. *Archivo de la Palabra*, UNAM, Ciudad de México.
- Domínguez, R. (1984). Psicoterapia de un niño chileno exiliado y retornado. En E. Lira & E. Weinstein (eds.), *Psicoterapia y represión política* (pp.116-130). Siglo XXI.
- Garcés, M. & Nicholls, N. (2005). *Para una historia de los DDHH en Chile. Historia institucional de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, FASIC 1975-1991*. LOM.
- Gatica, M. (2013). ¿Exilio, migración, destierro? *Trabajadores chilenos en el noreste de Chubut (1973-2010)*. Prometeo.
- Jammet-Arias, N. (2020). Chile-Francia: los caminos del exilio (1973-1994). *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 7(13), 182-208.
- Lastra, S. (2021a). El exilio-retorno y las redes de salud mental en el Cono Sur (1978-1989). En S. Lastra (comp.), *Exilios y salud mental en la Historia Reciente* (pp. 203-233). UNGS Ediciones.
- Lastra, S. (2021b). Entre Chile y Argentina. Análisis para una historia del exilio chileno entre dictaduras y democracias (1973-1990). *Historia Regional. Sección Historia*, XXXIV(45), 1-16. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>
- Lastra, S. (2018). Políticas sobre el exilio en el Cono Sur: entre la prohibición y la libertad de retornar (1978-1990). *Revista Migraciones y Exilios*, 17, 81-108.
- Lastra, S. (2017). Dictaduras y retornos del exilio. Chile y Argentina en perspectiva

- comparada. Clepsidra. *Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 4(7), 120-136. <http://ppct.caicyt.gov.ar/clepsidra>
- Lira, E. (Ed.) (2016). *Lecturas de psicología y política. Crisis política y daño psicológico. Colectivo chileno de trabajo psicossocial*. Universidad Alberto Hurtado.
- Lira, E. (2007). El testimonio de experiencias políticas traumáticas: terapia y denuncia en Chile (1973-1985). En A. Pérotin-Dumon (dir.), *Historizar el pasado vivo en América Latina*. [http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es\\_contenido.php](http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php)
- Lira, E. & Weinstein, E. (1984). *Psicoterapia y represión política*. Siglo XXI.
- Monsálvez Araneda, D.G. & Gómez Rojas, N.A. (2018). Chile-América, 1974-1983: Una revista del exilio chileno. *Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (39), 49-67. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-15682018000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682018000100004&lng=es&tlng=es).
- Olgún Kemp, M.A. (2020), “Chile Vencerá”: *Exilio político chileno en Zaragoza. Historia y memoria de exiliados y activistas políticos por el retorno a la democracia, el fin del exilio y la reclamación por los derechos humanos en Chile (1970-1998)* [Tesis para obtener el grado de Doctor en Historia, Universidad de Zaragoza].
- Oñate, R., Wright, Th., & Espinoza, C. (2005). *Nosotros los chilenos 13: exilio y retorno*. LOM.
- Perry, M. (2017). Transferencia política en el exilio chileno en los Países Bajos, 1973-1989: El caso del Instituto para el Nuevo Chile. *Historia*, 50(1), 175-207. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942017000100007>
- Rebolledo, L. (2012). Exilios y retornos chilenos. *Anales, Séptima serie*(3). <http://www.anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/viewFile/21735/23045>.
- Rebolledo, L. (2006). *Memorias del desarraigo: testimonio de exilio y retorno de hombres y mujeres de Chile*. Editorial Catalonia.
- Rojas Quiroga, V. (2014), Los exiliados del retorno: memorias del exilio-retorno de los hijos/as de exiliados políticos chilenos. En: *Actas de las II Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el Siglo XX*, 5, 6 y 7 de noviembre de 2014. Montevideo.
- Rojas Mira, C. & Santoni, A. (2013), “Geografía política del exilio chileno: los diferentes rostros de la solidaridad. *Perfiles latinoamericanos*, (41).
- Ramírez Fernández, J. & Rojas Cabrera, D. (2013). *Me deben mi juventud. La experiencia del Hogar El Encuentro*. [Trabajo realizado en el marco de la pasantía en el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, Santiago].
- Roniger, L., Senkman, L., Sosnowski, S., Sznajder, M. (2018). *Exile, diaspora, and return. Changing Cultural Landscapes in Argentina, Chile, Paraguay, and Uruguay*. Oxford University Press.
- Sanfelippo, L. (2018). *Trauma. Un estudio histórico en torno a Sigmund Freud*. Miño Dávila.

- Sznajder, M. & Roniger, L. (2013). *La política del destierro y el exilio en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Weinstein, E. (1980). *Informe Psicodinámica del Retorno*. Programa México Psiquiátrico de FASIC. Archivo FASIC, Santiago.

# Ética de publicación y declaración sobre negligencia

**R**evista Estudios Internacionales se dedica a la publicación de artículos bajo los más altos estándares de calidad y ética. Mantenemos estos estándares de comportamiento ético en todas las etapas de publicación y con todos los miembros de nuestra revista, entre ellos: el autor, el equipo editorial de la revista, el evaluador y la editorial. El plagio o cualquier otro comportamiento no ético está estrictamente prohibido.

Estudios Internacionales se acoge a las directrices éticas de publicación de COPE.

## RESPONSABILIDADES DEL EQUIPO EDITORIAL

- **Selección de publicación:** El equipo editorial de la revista Estudios Internacionales es responsable de la selección de artículos que será publicada en la revista. El equipo editorial debe cumplir con las normas éticas de la revista y con todas las directrices legales, incluyendo, pero no limitado, a las que no permiten la difamación, infracción de derechos de autor y plagio. El equipo editorial tiene la libertad para discutir las decisiones relacionadas con la selección de artículos con la junta editorial, el comité académico o un evaluador.
- **Cláusula de no discriminación:** El equipo editorial revisará manuscritos y tomará decisiones sobre los artículos, independientemente de la raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad o ideología política de los autores.
- **Acuerdo de confidencialidad:** El equipo editorial y cualquier miembro del equipo de redacción tienen prohibido revelar información sobre el manuscrito enviado a personas distintas del autor correspondiente, revisores, revisores potenciales, otros consejeros editoriales o editorial.

- **Transparencia e intereses:** El equipo editorial tiene prohibido el uso de material no publicado en su propia investigación, a menos que él/ella haya obtenido el consentimiento expreso por escrito del autor. El equipo editorial debe abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

## RESPONSABILIDADES DE LOS EVALUADORES/ REVISORES

- **Confidencialidad:** Cualquier manuscrito enviado para su revisión debe ser considerado un documento confidencial. Este manuscrito no debe ser discutido o presentado a terceras partes o individuos.
- **Puntualidad:** Debido a la sensibilidad al tiempo de revisar los artículos, los evaluadores deben informar al editor y rechazar la revisión de un artículo en el caso de que él/ella sabe que no será capaz de revisar el material de una manera oportuna, o si él/ella no tiene conocimiento suficiente sobre el tema del artículo.
- **Requisitos para objetividad:** críticas se deben hacer de una manera neutral y las opiniones deben articular sus críticas sobre la base de argumentos razonables.
- **Entrada en la evaluación editorial:** Las evaluaciones proporcionan información crítica para el editor y para el proceso de toma de decisiones. Los revisores también pueden ayudar a los editores mediante la comunicación con los autores y ofrecer sugerencias para mejorar el artículo a través de la comunicación editorial.
- **El reconocimiento de fuentes:** Los evaluadores deben tener en cuenta el material publicado pertinente que no es citado por el autor y si existe alguna semejanza

considerable entre los artículos publicados y el manuscrito bajo consideración.

- **Transparencia e intereses:** la información privada o ideas recogidas a través de la revisión por pares deben permanecer en privado y no ser utilizada en beneficio del evaluador. Los evaluadores deben abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

## RESPONSABILIDADES DEL AUTOR

- **Principios de la investigación:** Los autores son responsables de presentar la investigación original, una descripción veraz de los trabajos necesarios para un artículo, y una discusión objetiva de la importancia de los resultados. Datos fundamentales se deben explicar con franqueza en el artículo. El informe escrito debe incluir suficientes detalles y referencias para que otros puedan repetir la investigación. Declaraciones deliberadamente falsas o incorrectas constituyen actividades no éticas y no serán toleradas.
- **Publicación redundante, numerosa o simultánea:** En términos generales, un autor no debe tratar de publicar materiales idénticos delineando básicamente la investigación en más de una revista u otro tipo de publicación primaria. La presentación de la misma materia en varias revistas y/o la publicación de la misma obra en diversas revistas comprenden un comportamiento de publicación poco ético y no será tolerado.
- **Autenticidad y plagio:** Los autores deben garantizar que se presentarán obras totalmente originales, y que el texto o materiales que los autores han utilizado hace referencia a ella correctamente. El plagio en cualquier forma es un comportamiento poco ético editorial y

no será tolerado.

- **La autoría del artículo:** La autoría pertenece a aquellos individuos que aportaron de manera considerable a la formación, el diseño, la ejecución, o la comprensión del artículo. Todos los individuos que contribuyeron de forma considerable en el artículo deben ser mencionados como coautores. Otras personas que contribuyeron a otras partes sustantivas de la investigación deben ser reconocidos o figurar como contribuyentes. El autor principal tiene la responsabilidad de incluir a todos los coautores y colaboradores en el papel y garantizar que todos los coautores han revisado y aprobado la versión final del documento y consentido en su presentación para su publicación.
- **El reconocimiento de fuentes:** se requiere el reconocimiento adecuado de la obra de otros autores en el artículo. Los autores deben incluir las publicaciones de quienes influyeron en la formación de la sustancia de su trabajo. La investigación en privado, tales como la conversación, comunicación, o el diálogo con terceros, está prohibida, salvo en caso de permiso explícito por escrito de esos individuos. La información recopilada a través de métodos confidenciales, tales como revisiones del manuscrito o solicitudes de subvención está prohibida, salvo en el caso del permiso explícito y por escrito del autor que proporciona dichos servicios.
- **Transparencia e intereses:** Todos los autores deben revelar en su manuscrito final cualquier conflicto financiero o de otro tipo de interés que podría interferir con los resultados e interpretaciones en sus investigaciones. Toda la financiación para el proyecto debe ser divulgada.
- **Errores fundamentales en investigación publicada:** Cuando un autor se da cuenta de una falta o inexactitud fundamental en su propia investigación publicada,

se requiere que el autor notifique inmediatamente al director de la revista o editorial y ayude a recuperar o corregir su artículo.

## MÉTODO DE MANEJO DE CONDUCTA NO ÉTICA

### *El reconocimiento de una conducta no ética:*

- Cuando se identifican malas conductas y acciones poco éticas deben ser reportadas al director y editor.
- La mala conducta y las acciones poco éticas incluyen, pero no se limitan, a los ejemplos descritos anteriormente, tales como el plagio o falsificación de la investigación.
- El informante de conducta no ética debe ofrecer información y pruebas suficientes para iniciar una investigación. Todas las denuncias deben ser seriamente consideradas y tratadas de manera similar, hasta que se logra un resultado o acuerdo correspondiente.

### *Investigación:*

- El editor es responsable de elegir la forma adecuada de la investigación y podrá solicitar el asesoramiento del comité editorial, la comisión académica, o el evaluador al hacer esta elección.
- Las pruebas deben reunirse de manera que eviten inflamar la situación y la proliferación de acusaciones.

### *Castigo (por orden de gravedad):*

- Notificar al autor o evaluador de un malentendido o mala aplicación de las normas éticas de la revista en su artículo.

- Escritura de una carta o declaración dirigida al autor que expresa el comportamiento poco ético y emitir una advertencia.
- La publicación de una observación formal con los detalles de la conducta inapropiada.
- La publicación de un comentario editorial que detalla el comportamiento inapropiado.
- La retirada y eliminación formal de los trabajos en cuestión de la revista, junto con notificar al supervisor del autor o grupo de evaluadores, y la audiencia de la publicación.
- Hacer cumplir un embargo formal sobre las presentaciones de la autor/a por un período determinado de tiempo.

## Normas de ética y prácticas

La revista Estudios Internacionales está comprometida con la comunidad académica y publica solamente trabajos que cumplan con los más altos estándares de calidad. Es por esta razón que se espera que todas las personas que participan en la publicación de la misma sigan las normas de ética y conducta que a continuación se mencionan.

### DE LOS EDITORES:

1. Son responsables por todo lo que se publique en la revista.
2. Deben mantener confidencialidad sobre los documentos que reciban.
3. Deben evaluar los documentos de manera objetiva.
4. Deben detectar y corregir los errores de los documentos que reciban.
5. Deben recordar en todo momento a los árbitros que su labor es imparcial.
6. Deben hacer todo lo posible por que la publicación cumpla con los más altos estándares de calidad.

### DE LOS AUTORES:

1. Deben de enviar documentos originales y que tengan alta relevancia académica.
2. Los trabajos que envíen deben contener todas las citas respectivas. No se tolerará el plagio.
3. Deben notificar a los editores de cualquier error que encuentren en sus trabajos.
4. Deben notificar a los editores si es que han recibido ayuda de algún benefactor para la realización de sus trabajos.
5. Son responsables de todo el contenido de sus documentos.

### DE LOS EVALUADORES:

1. Deben mantener confidencialidad sobre su trabajo.
2. Deben evaluar de manera objetiva los documentos que se les envíen, estrictamente por su contenido.
3. Deben notificar a los editores sobre cualquier problema que encuentren en los documentos que se les envíen.

### USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA):

La autoría del manuscrito debe ser únicamente de los autores declarados en el proceso de postulación. Inteligencia artificial no se puede listar entre éstos. Estudios Internacionales requiere que el uso de inteligencia artificial generativa en la producción de imágenes, recolección y análisis de datos o corrección de textos sea declarado explícitamente al final del manuscrito, en una nota titulada “Uso de inteligencia artificial”, indicando específicamente los usos a los que se recurrió.

En el caso de la edición del manuscrito, solamente pueden usarse para efectos de mejorar la redacción, ortografía y gramática, pero en ningún caso para la generación de textos. Cualquier uso adicional no está permitido.

### POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO:

Estudios Internacionales no cobra a los autores de los manuscritos por el envío, revisión y eventual publicación. De igual forma, tampoco cobra por el acceso a los artículos publicados.

## Derechos de Autor

### PROPIEDAD INTELECTUAL:

El envío y evaluación de los manuscritos recibidos supone que el o los autores declaran ser titulares originarios y exclusivos de los derechos patrimoniales y morales de autor sobre el artículo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual (Chile) y que, en caso de haber utilizado obras ajenas en la creación del artículo, ya sea de manera total o parcial, declaran contar con las respectivas autorizaciones o licencias de uso de sus respectivos titulares o que su utilización se encuentra expresamente amparada por la ley.

El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 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.

El autor autoriza al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, para que, por sí o a través de terceros autorizados expresamente por éste, ejerza los derechos que se precisan a continuación, respecto del artículo enviado:

1. Publicación, edición, reproducción, adaptación, distribución y venta de los ejemplares reproducidos, incluyendo la puesta a disposición del público en línea por medios electrónicos o digitales, del artículo, en idioma castellano, en todo territorio conocido, sea o no de habla castellana, y para todo tipo de edición impresa en papel y electrónica o digital, mediante su inclusión en la revista Estudios Internacionales u otra publicación que edite el Instituto.
2. La presente autorización se confiere en carácter no exclusivo, gratuita, indefinida, perpetua y no revoca-

- ble, mientras subsistan los derechos correspondientes y, libera al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, de cualquier pago o remuneración por el ejercicio de los derechos antes mencionados.
3. Los autores conservan sus derechos de autor sobre sus obras, pudiendo reutilizarlas según decidan.

#### LICENCIA DE USO:



El o los autores, al enviar sus manuscritos, declaran ser los titulares de la propiedad intelectual de los mismos. Una vez publicado el artículo, los autores mantienen la misma, así como el derecho a ser identificados como tales en los usos que se den al mismo, así como a que se respete la integridad de su obra. Los usos de los artículos están sujetos a licencia Creative Commons, respecto de su atribución, su uso no comercial y modificación: Atribución-No comercial-Sinderivadas 4.0 Internacional.

La cesión de los derechos de autor permite a Estudios Internacionales publicar los artículos aprobados en sus ediciones digitales y físicas, permitir su descarga por terceros, traducirlos a otros idiomas y utilizar los textos e imágenes con fines promocionales. Además, se autoriza a ejercer los derechos necesarios para su publicación, edición, reproducción, adaptación y distribución, tanto en formato impreso como digital, a través de la misma revista.

Los autores podrán realizar arreglos o negociaciones adicionales para publicar su artículo de manera no exclusiva en otros medios (por ejemplo, como capítulos de libro o en repositorios institucionales), siempre y cuando hagan referencia a la primera publicación realizada en Estudios Internacionales.





REVISTA DEL INSTITUTO DE  
ESTUDIOS INTERNACIONALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

ISSN 0716-0240



9 770716 024003

00189

