ISSN 0719-3769

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVIII MAYO–AGOSTO 2026 Nº 214

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

SOCIOPOLITICAL DRIVERS OF TAXATION IN LATIN AMERICAN COUNTRIES: A TIME-SERIES ANALYSIS OF ALTERNATIVE THEORETICAL EXPLANATIONS, 1990-2022

GEOECONOMIC PRESSURES IN INTER-REGIONAL INTEGRATION: THE NEGOTIATION TRAJECTORY OF THE MERCOSUR-EUROPEAN UNION AGREEMENT (1999–2026)

SOBREVIVIR SIN PROFUNDIZAR: INSTITUCIONALIDAD Y TRAYECTORIA EN EL MERCOSUR

PERSISTENCIA DISFUNCIONAL EN EL REGIONALISMO: EL CASO ALBA (2004-2025)

ESTATUTO DE ROMA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ANÁLISE DO CASO SUL-AFRICANO DE NON-COMPLIANCE COM O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

SOBERANIA JURISDICIONAL COMO RECURSO DE SOBREVIVÊNCIA ECONÔMICA EM MICROESTADOS INSULARES: MALTA, CIDADANIA POR INVESTIMENTO E OS LIMITES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Versión electrónica ISSN 0719-3769

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVIII • MAYO–AGOSTO 2026 • Nº 214
Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Fundada por Claudio Véliz

Inscripción Nº 48.402 • Todos los derechos reservados.

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

AÑO LVIII • MAYO–AGOSTO 2026
N° 214



EDITOR
Andrés Dockendorff

ASISTENTE EDITORIAL
Marcel Aubry

DIRECTOR(S) DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Ricardo Gamboa Valenzuela

DIRECCIÓN:
Arturo Burhle 50, 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
Universidad de São Paulo, Brasil.

Dra. Ana Covarrubias Velasco
El Colegio de México, México.

Dr. Pedro Feliú Ribeiro
Universidad 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. Mia 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 •

Germano Ribeiro
Sociopolitical Drivers of Taxation in Latin American Countries: a Time-series Analysis of Alternative Theoretical Explanations, 1990-2022
Determinantes sociopolíticos de la tributación en América Latina: un análisis temporal de explicaciones teóricas alternativas, 1990–2022.....*9*

José Paulo Silva Ferreira, André Luiz Cançado Motta, Luiz Cançado Motta, Wilton Dias y Felipe Elias Marçal Meireles
Geoeconomic pressures in inter-regional integration: the negotiation trajectory of the Mercosur-European Union Agreement (1999–2026)
Presiones geoeconómicas en la integración interregional: la trayectoria negociadora del acuerdo Mercosur-Unión Europea (1999 -2026).....*49*

Nicolás Ezequiel Salvoni
Sobrevivir sin profundizar: institucionalidad y trayectoria en el Mercosur
Surviving without deepening: institutionality and trajectory in Mercosur.....*83*

Andrés Francisco Paredes Salgado
Persistencia disfuncional en el regionalismo: el caso Alba (2004-2025)
Dysfunctional persistence in regionalism: The Case of Alba (2004-2025).....*115*

Andressa Regis Melquiades Queiroz y Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Estatuto de Roma e a cooperação internacional: análise do caso sul-africano de non-compliance com o Tribunal Penal Internacional
Rome Statute and the international cooperation: analysis of the South African case of non-compliance with the International Criminal Court.....147

Alexandre Francisco da Silva
Soberania Jurisdicional como recurso de sobrevivência econômica em microestados insulares: malta, cidadania por investimento e os limites da integração europeia
Jurisdictional Sovereignty as an economic survival resource in island microstates: Malta, citizenship by investment and the limits of european integration.....171

Ética de publicación y declaración sobre negligencia *197*
Normas de ética y prácticas *203*
Derechos de autor *205*

Artículos

Estudios Internacionales 214 (2026)–ISSN 0719-3769
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Sociopolitical Drivers of Taxation in Latin American Countries: a Time-series Analysis of Alternative Theoretical Explanations, 1990-2022*

Determinantes sociopolíticos de la tributación en América Latina: un análisis temporal de explicaciones teóricas alternativas, 1990–2022

Germano Ribeiro**

ABSTRACT

What drives variation in tax revenue and tax structure across Latin American countries since the 1990s? Drawing on time-series cross-sectional data for 17 countries between 1990 and 2022, this paper tests four sets of hypotheses from the fiscal sociological and political economy literatures: (a) institutionalist, (b) social trust, (c) political ideology, and (d) inequality and elite power. Prais-Winsten regression analysis shows that total tax revenue is positively associated with more progressive tax structures and cumulative left-wing parliamentary strength, while negatively associated with interpersonal trust and agrarian elite dominance. Tax structure, in turn, is shaped by the political ideology of parliaments, by share of income held by upper classes, and by the economic weight of agrarian elites. These findings point to a complex pattern in which

* This research was supported by a Summer Grant from the UCSD Sociology Department and by a post-doctoral Swiss Government Excellence Scholarship (grant no. 2024.0254). I thank participants at the 2019 LASA and SSHA annual meetings and at the 2025 Swiss School of Latin American Studies (SSLAS) Workshop for comments on earlier versions of the paper, as well as Isaac Martin and Graziella Moraes da Silva for their valuable feedback.

** Postdoctoral Research Fellow at the Interdisciplinary Center for the Study of Inequalities (NIED), at Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), Brazil. Ph.D in Sociology at UC San Diego. Email: gribeiro@ucsd.edu, germano_fs@hotmail.com. ORCID: 0000-0001-8346-9311.

multiple sociopolitical factors operate incrementally and sometimes in opposing directions. They also suggest that Latin American tax systems may follow different dynamics than those found in OECD countries, underscoring the value of region-specific approaches to understanding the politics of taxation.

Keywords: Taxation – Tax Revenue – Fiscal Sociology – Latin America – Political Ideology – Economic Elites.

RESUMEN

¿Qué factores explican la variación en los niveles de recaudación y en la estructura tributaria de los países latinoamericanos desde la década de 1990? Con base en datos de series temporales para 17 países entre 1990 y 2022, el artículo analiza cuatro familias de hipótesis provenientes de la sociología fiscal y la economía política: (a) institucionalista, (b) de confianza social, (c) de ideología política y (d) de desigualdad y poder de las élites. Las estimaciones mediante modelos Prais-Winsten muestran que la recaudación total se incrementa en contextos con estructuras impositivas más progresivas y con mayor presencia parlamentaria acumulada de la izquierda, y disminuye en presencia de mayor confianza interpersonal y de una posición dominante de las élites agrarias. La estructura tributaria, por su parte, se ve influida por la orientación ideológica de los parlamentos, por la concentración de ingresos en los estratos altos y por el peso económico de las élites agrarias. En conjunto, los resultados revelan un patrón complejo en el que diversos factores sociopolíticos operan de manera incremental y en ocasiones en direcciones contrapuestas, y sugieren que los sistemas tributarios latinoamericanos siguen dinámicas distintas a las observadas en los países de la OCDE. Esto subraya la utilidad de enfoques específicos para comprender la política fiscal en la región.

Palabras clave: Tributación – Recaudación Tributaria – Sociología Fiscal – América Latina – Ideología Política – Élites Económicas.

Introduction

The turn to the twenty-first century marked an inflection point for Latin American societies. In a context of democratic consolidation, a number of Latin American countries experienced a new political trend in which left-wing parties rose to power through democratic elections, in what became widely known as the Pink Tide. The electoral rise of the left carried with it the expectation of new policies that would redistribute income, thereby reducing the extreme levels of inequality in the region. One of the impacted areas would be, logically, tax policy, which in Latin America, by and large, is historically marked by low levels of tax revenue and low incidence of direct taxes (Corbacho, Fretes, and Lora 2013; Flores-Macías 2019). Indeed, as displayed in Table 1, although Latin American countries overall still rely heavily on indirect taxes, there is striking variation across the region both in terms of how much revenue they collect and the shape of their tax revenue collection. The past three decades have seen an overall trend of higher tax revenue collection and higher reliance of direct taxation, even though the trend is not homogeneous across countries in the region, as seen in Figure 1. While countries like Brazil and Argentina collected around 30% of their national income in the form of tax revenue in 2022, Panama collected only a little more than 13% of its GDP in taxes. And while Chile, for example, collected 11.7% of its GDP in the form of direct taxes, Paraguay collected only 3.2%. What explains this variation in tax revenue and in tax structure among Latin American countries?

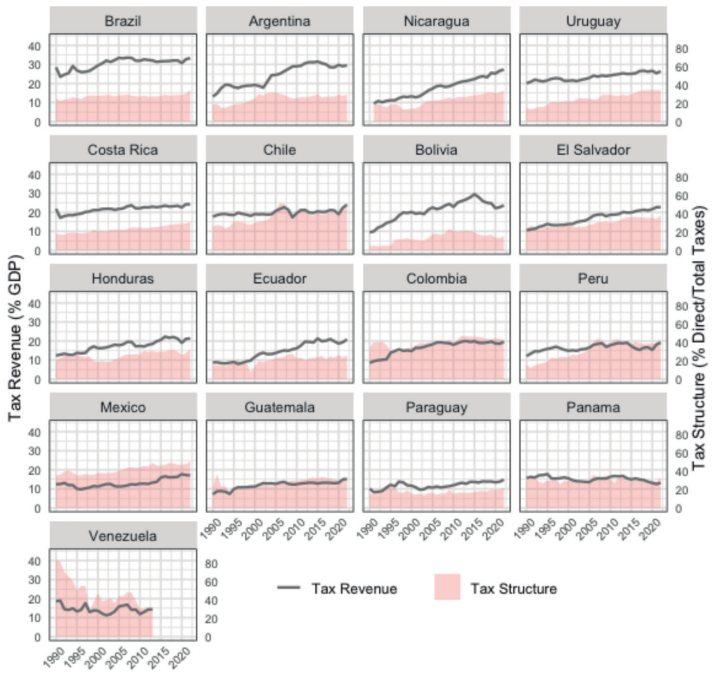
Table 1. Tax Revenue in 17 Latin American Countries Since 1990 (% GDP)

	Total Tax 1990[a]	**Total Tax 2022[a]**	**Change (%)**	**Direct Tax 1990**	**Direct Tax 2022**	**Change (%)**
Brazil	28.5	33.3	16.8	7.2	11.4	58.3
Argentina	13.3	29.6	123.4	2.4	8.6	258.3
Nicaragua	9.5[b]	27.3	187.4	1.8[b]	9.2	411.1
Uruguay	20.1	26.4	31.3	3.0	9.0	200.0
Costa Rica	21.8	24.1	10.6	3.9	7.4	189.7
Chile	17.7	24.0	35.6	4.6	11.7	154.3
Bolivia	9.5	23.7	149.5	0.4	3.7	825.0
El Salvador	10.5	22.7	116.2	2.5	8.6	244.0
Honduras	12.4	21.3	71.8	2.6	7.0	169.2
Ecuador	8.8	20.9	137.5	1.2	4.9	308.3
Colombia	8.6	19.6	127.9	2.9	8.3	186.2
Peru	12.1	19.2	58.7	1.9	8.2	331.6
Mexico	12.4	17.1	37.9	4.4	8.6	95.5
Guatemala	7.2	15.2	111.1	1.6	4.7	193.7

Paraguay	10.1	14.8	46.5	1.5	3.2	113.3
Venezuela	18.7	14.4[c]	-23.0	15.7	4.3[c]	-72.6
Panama	10.1	13.2	30.7	4.6	4.4	-4.3

[a] Social security contributions were included in total tax data.
[b] First observation available for Nicaragua is 1991.
[c] Last observation available for Venezuela is 2013.
Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at: http://estadisticas.cepal.org/. Accessed: 11/24/2024.

Figure 1. Total Tax Revenue (% GDP) and Tax Structure (Proportion of Direct Taxes/Total Taxes) in 17 Latin American Countries



Fiscal sociological scholarship identifies a number of possible drivers for the shape and the size of tax systems, such as institutional path dependence, influence of public opinion, ideology of the dominant parties and the power of economic elites. While the majority of the fiscal sociological literature is informed by the cases of Western welfare states (e.g. Peters 1991; Steinmo 1993; Kato 2003; Prasad 2006; 2012; Martin 2010; Mehrotra 2014), there is a growing number of Latin Americanist contributions, both using qualitative (e.g. Fairfield 2010, 2015; Fairfield and Garay 2017; Flores-Macías 2022;

Ondetti 2019, 2021; Rodríguez-Franco 2016; Schneider 2012) and quantitative approaches (e.g. Cárdenas 2010; Castañeda 2017; Cetrángolo and Gómez Sabaini, 2007; Dioda 2012; Mahon 2004; Martín-Mayoral and Uribe 2010; Patrucchi and Grottola 2011; Stein and Caro 2013; Wibbels and Arce 2003). However, although these studies in general aim to understand the same dependent variables, i.e. the level and the shape of taxation, they differ in the types of explanatory (independent) variables they look at. The contemporary qualitative literature on taxation in Latin American countries tends to look more at how economic elites shape tax policy, while the quantitative literature more often explores other types of determinants, such as institutional and structural factors. A couple of exceptions in the quantitative literature that look at elite power are Cárdenas (2010) and Castañeda (2017), who look at different indicators to understand the influence of economic elites on tax policy.

This paper uses hypotheses derived from both the quantitative and the qualitative literatures to explain variation across tax systems in Latin American since the 1990s. By drawing upon longitudinal and cross-national data, I quantitatively assess possible explanations for the existing variation – across countries and over time – of tax revenue within Latin America since the democratic transition (1990-2022). To this end, I consider four of the main hypotheses derived from the political economy literature on the drivers of fiscal institutions and tax policy, which here I name the institutional hypothesis, the public opinion hypothesis, the political ideology hypothesis, and the inequality and elite power hypothesis. Time-series cross-section analysis suggests that levels of total tax revenue in Latin American countries since the 1990s were positively affected by tax structure and parliamentary left-strength, and negatively affected by interpersonal trust and by economic dominance of agrarian elites. In turn, tax structure in the period was positively affected by the size of middle- and upper-middle classes, and negatively affected by the strength of left-wing parties in parliament and also by the economic dominance of agrarian elites. Other indicators, such as the quality of democracy and the level of trust in political institutions, did not have any major influence on tax revenue and tax shape in the region. These sociopolitical drivers of taxation should be looked at incrementally, that is, they have worked together in the past decades in Latin American countries to increase and/or decrease total tax revenue and reliance on direct taxation. Additionally, they convey a heterogeneous explanation for variation across Latin American countries, which is simultaneously shaped by different types of sociopolitical factors. Finally, these results suggest Latin American tax

systems work under different mechanisms than their OECD counterparts, especially in what relates to how tax shape and tax revenue are connected. While in the latter, reliance on indirect –and more regressive– taxes is associated to higher total tax revenue, in Latin America, reliance on direct –and more progressive– taxes is associated to higher total tax revenue.

This paper is organized as follows. First, I present a brief overview of the political economy literature on the drivers of tax systems and tax policy, and I outline my working hypotheses. Second, I describe the data I used and the statistical methods I employed. Third, I describe the results of the cross-section time-series (CSTS) analysis conducted. In the fourth section, I discuss the results and how they both support and challenge the existing fiscal sociological literature. The final section concludes.

Literature Review

From different branches within the social sciences, scholars suggest that taxes serve as a window to the social world, in the sense that they "underwrite the capacity of states to carry out their goals; they form one of the central arenas for the conduct of state-society relations, and they shape the balance between accumulation and redistribution that gives states their social character" (Bräutigam, 2008, p. 1). The quote above points to three different dimensions often addressed in the literature about taxes. State capacity refers to *institutions* and how well they are able to deliver policies; state-society relations refer to how citizens engage with politics and to how faithfully the state responds to *public opinion* and demands; and the balance between accumulation and redistribution refers to the traditional political cleavage between *left- and right-wing parties*, the former usually favoring resource allocation through state policies and the latter favoring allocation through market mechanisms. And another body of literature that has also looked at the political economy of taxation looks at how *inequality* and elite power helps us understand tax systems, meaning that the interplay between economic and political power might also affect the shape and size of tax systems. In this paper, I explore these four working hypotheses to understand what drives tax revenue and tax structure in Latin America since the 1990s.

Institutionalist Explanations

Institutionalist approaches to taxation gained leverage after scholars identified that countries with similar economic structures, political regimes,

and economic modes of production showed remarkable differences in terms of the shape and outcomes of their tax systems (Bräutigam, 2008, p. 9). This type of explanation focuses on, for example, the different arrangements of political institutions among countries and how they affect institution-building processes differently. Scholars working in the institutionalist tradition have placed emphasis on the path dependent nature of political institutions and how their trajectory shaped their capacity to implement public policy, arguing that once institutions acquire a certain structural characteristic, they are hardly able to be transformed. In this sense, previous institutional design and the timing – or context– of adoption of particular tax policies might have enduring consequences for the design and the performance of future tax systems. For example, the higher levels of tax progressivity that exist in the United States can be traced to the Progressive-era impulse to "soak the rich" during times of economic crises (Morgan & Prasad, 2009; Steinmo, 1993). Higher levels of tax revenue in Western European welfare states, like Germany, France, and Denmark, in turn, are due to the early adoption of VAT taxes –a regressive form of taxation that has great revenue-generating potential– during times of good macroeconomic performance before the 1970s, and more specifically before the first oil shock in 1973, which triggered stagflation and made new taxes less politically feasible (Kato, 2003). In fact, evidence from OECD countries suggest that states that rely mostly on indirect taxation, e.g. Northern European social democracies, have higher levels of total tax revenue than those that rely more on direct taxation, e.g. the United States (Wilensky 2002).

Working within the institutionalist literature, scholars developed indicators of state capacity based on features of the tax structure of countries. Rogers and Weller (2014, p. 192), for example, suggest that the proportion of tax revenue that is collected in the form of income taxes can be a useful tool to assess state capacity, because this type of tax requires higher levels of information, monitoring, and coercion over the population in order for the state to be effective in its collection. Their indicator motivates my first hypotheses. *H1a: the more progressive the tax structure (direct taxes/total taxes) of a country, the higher the level of total tax revenue (% GDP)*. While the literature on Western welfare states suggests a different relationship between level and structure of tax revenue (as seen in the above paragraph), I expect Latin American states to follow a different pattern than the one we encounter in OECD countries. In Latin America, unlike most OECD countries, a large portion of the economy lies in informal markets. Therefore, in accordance with

the indicator elaborated by Rogers and Weller (2014), collecting direct taxes is also tied to a process of economic formalization – and therefore, of increased levels of information and monitoring – which increases the tax base and levels of tax revenue as a consequence.

In addition, within the institutionalist scholarship, studies on Latin America have pinpointed the path dependent nature of state institutions. Melo (2007), for example, suggests that systemic political instability in Argentina weakens the government's ability to tax effectively. Because recurring political crises in Argentina make the institutional future uncertain, incumbent governments prefer to extract resources from the population through inflation rather than through taxation, which further undermines public trust in the government. Other studies that focus on Latin America and other low- and middle-income countries reinforce this view by linking democratic governance and political stability to stronger fiscal outcomes. While some emphasize the role of democratic consolidation in expanding tax capacity (Castañeda Rodríguez, 2018; Huber & Stephens, 2012a; Martín-Mayoral & Uribe, 2010), others highlight the importance of institutional and political stability for sustaining tax reform and revenue growth (Mahon, 2004; Sen Gupta, 2007). These studies motivate a second institutionalist hypothesis. *H1b: the more a country adheres to the principle of electoral democracy, the higher the level of total tax revenue (% GDP) and the more progressive its tax structure (direct taxes/total taxes).*

Public Opinion and Social Trust Explanations

The body of literature that explains tax systems by focusing on public opinion and social trust can be traced back to the behavioral turn of the social sciences and, more specifically, to the literature on social capital and how it affects the performance of state institutions (Almond & Verba, 1963; Inglehart & Welzel, 2005). A few factors can be included in these explanations, such as "the sense of moral obligation; the perception of the tax system's fairness and, in particular, the perception that other taxpayers are also paying; and […] the extent to which taxpayers believe their governments" (Bräutigam, 2008, p. 6). Broadly speaking, this literature is premised on the assumption that citizens' aggregated policy preferences –in the case of taxation, determined by the consent given to government– determine governmental policy responsiveness. This is what Brooks and Manza (2007), looking at a sample of sixteen Western welfare states, suggest: that social policies persist when the public's policy preferences align with them. A similar pattern appears in the case of taxation: in the United

States, survey and policy data show that the link between public attitudes and tax levels became stronger after the 1970s, suggesting that tax preferences can increasingly shape fiscal policy under certain conditions (Campbell, 2009). Margaret Levi (1988) refers to this kind of dynamic as quasi-voluntary compliance, where citizens pay taxes not merely because they are coerced to, but because they view the system as legitimate and reciprocal. In this framework, micro-level attitudes like trust and perceived fairness aggregate into macro-level outcomes, shaping both how states collect taxes and how much they are ultimately able to collect.

Empirical work on Latin America has applied this perspective in different ways. Building on Levi's idea of quasi-voluntary compliance, Marcelo Bergman (2011) contrasts two Latin American cases: Argentina, where tax compliance is low and evasion is widespread, and Chile, where citizens are, according to him more likely to comply. He argues that Chile's stronger "culture of compliance" is rooted not primarily in state coercion, but in citizens' perceptions that tax institutions are fair and that others are also fulfilling their obligations. In contrast, Argentine taxpayers tend to view compliance as optional unless it is strictly enforced. Similar dynamics emerge across the region: survey data indicate that trust in the president and public officials, and belief that others adhere to the law are positively associated with stronger tax morale, while knowledge of or exposure to tax evasion is linked to lower tax morale (Torgler, 2005).

Following this literature, my public opinion hypotheses are based on the claim t "taxpayer consent depends on a social rather than an individual contract" (Martin et al., 2009, p. 22). *H2a: The more citizens trust politicalinstitutions, and H2b: the more they trust their peers, the higher the level of total tax revenue (% GDP) and the more progressive the tax structure (direct taxes/total taxes)*..

Political Ideology Explanations

Political ideology accounts posit that state institutions reflect the social struggles within society. This perspective emphasizes that class coalitions and their underlying ideological conflicts shape the design and function of state institutions (Esping-Andersen, 1990; B. Moore, 1993). In fiscal terms, Schneider (2011) suggests a close relationship between the sources of state revenue and the social groups benefiting from public spending: upper classes typically support taxation that ensures property protection, while lower classes advocate for taxes that fund labor rights and redistribution. When applied to state politics, these ideological struggles are usually framed in terms of the left–right divide. One of the first studies to empirically explore this connection is Cameron (1978), who analyzes 18 advanced capitalist democracies and

finds that countries governed more frequently by left-wing parties tend to have higher levels of public revenue. More recently, Wilensky (2002) finds that, across a broader sample of rich democracies, stronger left parties and labor organization are likewise associated with higher tax revenue.

One generally assumes left-wing parties to favor resource allocation through state mechanisms, while right-wing parties are usually assumed to favor resource allocation through market mechanisms, but empirical evidence for Latin America is not entirely straightforward. Hart (2010), analyzing South American countries during the neoliberal period, finds that while partisanship continues to shape tax policy, "the promarket Right generates more tax revenue than the interventionist Left", a pattern he attributes to different ideological trade-offs between equity and growth. In contrast, Stein and Caro (2013), using panel data for 17 Latin American countries between 1990 and 2010, show that left-leaning governments are associated with statistically significant increases in both total and income tax revenue. Their findings lend support to the broader expectation that leftist governments are more likely to expand the state's fiscal reach, which reflects my hypotheses. *H3: the stronger the left parties in congress are, the higher the level of total tax revenue (% GDP) and the more progressive the tax structure (direct taxes/total taxes).*

Inequality and Elite Power Hypothesis

Inequality has long been central to debates about taxation. The foundational Meltzer-Richard model posited that greater inequality levels would lead to greater public demand for redistribution and heavier taxation (Meltzer & Richard, 1981), but later studies found little empirical support for this claim (Haggard et al., 2013; Kaufman, 2009; Machtei et al., 2025). More recent work has shifted the focus away from mass preferences and toward how economic elites shape tax policy. Scholars have approached the topic in various ways: by examining how business groups have organized sustained campaigns to weaken or repeal progressive income taxation (Martin, 2010), how historical policy choices have consolidated elite influence over tax regimes (Prasad, 2012), and how economic elites may agree to progressive taxation when persuaded that it is fair or necessary in moments of crisis (Scheve & Stasavage, 2016). In this context, top income shares are increasingly used to capture not just inequality, but the concentration of economic and political power among elites (Atkinson et al., 2011; Saez & Zucman, 2019).

Latin America is home to some of the most unequal democracies, and it is expected that if inequality levels have an influence in tax systems, this would be clear in the region. Indeed, studies have taken a myriad of approaches to assess this relationship. Pessino and Fenochietto (2010) use a traditional inequality-based approach that identifies a negative relationship between GINI inequality and levels of tax revenue. Shifting the focus from overall distribution to upper incomes, Ardanaz and Scartascini (2013) suggest that successful progressive income taxation in developing countries is in fact a product of the willfulness of high-income earners, but evidence suggests that these groups only tend to consent to it when they trust state institutions (Berens & von Schiller, 2017). In fact, research on Central American countries shows that economic elites' support for state-building efforts can be decisive in expanding fiscal capacity, particularly when they see it as aligned with their business interests (Schneider, 2012). In contexts of widespread violence, this alignment can take the form of a security-for-taxation exchange, as elites become more willing to support taxation in return for improved public order (Flores-Macías 2022; Rodríguez-Franco 2016).

While some studies emphasize the conditions under which elites are willing to consent to taxation, others focus on the origins and mechanisms of elite resistance to state extraction. Ondetti (2019, 2021), for instance, argues that when elites in Latin America perceived high risks to their property, they became more politically mobilized to resist state expansion, including efforts to increase taxation, and this had an effect in the long run. Fairfield (2015, 2019) emphasizes that elites exercise power through two distinct forms: instrumental power, exerted via lobbying and political influence; and structural power, expressed through economic actions such as disinvestment or capital flight. These dynamics find echoes in time-series regression studies on the region: Castañeda (2017) shows that centralized and coordinated business associations are more effective at influencing tax policy through lobbying, while Cárdenas (2010) argues that fiscal state capacity is negatively affected as a consequence of high concentration in economic and political power. My hypothesis is motivated by the idea of structural power. *H4a: the higher the concentration of economic power, the lower the total tax revenue (% GDP)* and *the less progressive its tax structure (direct taxes/total taxes)*.

The composition of economic elites in Latin America has evolved with the region's development strategies. In many countries, import-substitution industrialization gave rise to urban industrial elites heavily dependent on state support (López, 2018). This trajectory, however, was uneven. Some economies remain less diversified and marked by high rural inequality and concentrated land ownership (Bauluz

et al., 2020). Political economy scholarship is divided on the relationship between agrarian elites and taxation: while some argue that landowners are especially vulnerable to redistributive policies (Boix, 2003), others point to the administrative difficulty of taxing the agricultural sector (Castañeda Rodríguez, 2018; Piancastelli, 2001). Historical evidence from Brazil adds nuance, showing that rural inequality may strengthen local tax capacity while weakening central revenue (Pardelli, 2024). Building on this literature, I hypothesize Latin American export-oriented agrarian elites to be more resistant to central taxation, as their activities demand less infrastructural support (Carlson, 2019). *H4b: the more economically dominant agrarian sectors are, the lower the level of total tax revenue (% GDP) and the less progressive its tax structure (direct taxes/total taxes).*

While previous quantitative studies have examined the determinants of tax revenue and reform in Latin America, they have typically addressed only a subset of the relationships explored here, often focusing on specific mechanisms. This study aims to extend that body of work by offering a more comprehensive, theoretically grounded account of the social foundations of fiscal institutions and the contexts in which they evolve. In doing so, it examines whether recent changes in Latin American tax systems reflect the dynamics anticipated by the social theories outlined above.

Data and Methods

To assess the hypotheses above, I conducted Prais-Winsten regressions to assess the impact of independent variables on tax revenue and tax structure in 17 Latin American countries[1] over a period of 33 years (1990-2022). The units of observation are country-years, constituting a cross-section times-series (CSTS) dataset composed of 561 country-year units. I use data from different sources, such as the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) statistical database[2] and the World Bank's World Development Indicators[3] (see Table 6 in the Appendix for a more detailed description of

1 I did not include Caribbean countries and countries that were colonized by Britain or Netherlands (e.g. Belize and Suriname). The seventeen countries included are: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela.

2 Available at: http://estadisticas.cepal.org/. Accessed: 11/24/2024.

3 Available at: http://data.worldbank.org/. Accessed: 11/24/2024.

variables and sources). Variables are presented according to their function in the regression models: dependent, independent and control variables.

Table 2 below displays descriptive statistics for all variables.

Table 2. Descriptive Statistics on All Variables

Variable	Mean	Min.	Max.	Std. Dev.	Valid *N*
DEPENDENT VARIABLES					
Level of Tax Revenue (%GDP)	18.10	7.16	33.57	5.79	551
INDEPENDENT VARIABLES					
Institutionalist Hypothesis					
Tax Structure (direct taxes/total taxes)[6]	28.31	4.17	83.96	10.22	551
V-Dem (Polyarchy)	0.66	0.17	0.91	0.17	561
Public Opinion and Social Trust Hypothesis					
Lack of Trust in Political Institutions	66.67	29	92	12.37	357
Interpersonal Trust	18.36	2	44	7.25	357
Ideological Hypothesis					
Cumulative Parliamentary Left Strength	0.23	0	0.65	0.15	391
Inequality and Elite Power Hypothesis					
Top Income One Percent	0.20	0.09	0.34	0.04	561
Top Income Ten Percent	0.55	0.39	0.67	0.05	561
Agricultural Share (%GDP)	8.80	2.36	21.41	4.37	519
Rural Gini	0.30	0.09	0.53	0.12	160
CONTROL VARIABLES					
GDP Growth (%)	1.80	-18.86	16.28	3.99	556
GDP *per capita* (thousand dollars)	6.74	1.12	19.76	4.07	556
Inflation (%) - winsorized	53.44	-1.81	2477.15	287.05	561
Public Debt (% GDP)	41.96	3.9	222.1	26.58	503
Unemployment (%)	6.67	2.02	20.52	3.40	544
Industrial Employment (% Total)	20.83	14.46	28.51	2.73	544
Informality (%) - interpolated	47.41	8.08	81.46	18.66	556
Female Labor (% Total)	48.30	33.54	72.06	8.48	544
Urban Population (% Total)	70.25	40.46	95.69	14.56	561
Population 65+ (% Total)	6.36	2.82	15.61	2.84	561
Non-Tax Revenue (% GDP)	3.22	0.08	15.12	3.07	553

Dependent Variables

Level of Tax Revenue: "[T]he capacity to extract revenues is fundamental to government functioning; a state cannot be considered authoritative over a territory if it cannot collect taxes" (Schneider, 2012, p. 3). Total tax revenue (% GDP) is a commonly used indicator of size of the state in the disciplines of economics, political science, and sociology. Found in the ECLAC database, taxation data for Latin American countries covers

the period from 1990 to 2022, with a few exceptions where data is missing. Mathematically, total tax revenue could amount to any value within a range from 0% to 100%, but in my dataset the lowest value is 7.16% and the highest, 33.57%.

Independent Variables

Institutionalist Hypothesis

Tax Structure*[4]*: Tax structure is measured as the share of tax revenue collected through direct taxes – that is, taxes on income, property, and assets. Commonly used as a proxy for the institutionalization of tax systems, because of the administrative complexity inherent to this type of tax (Rogers & Weller, 2014), it is also used here as a proxy for progressivity of taxation[5], since aggregate tax revenue-based metrics like this one provide "a basic assessment of the progressivity of the overall tax system" (Thomas, 2023). Indeed, in Latin America, an increasing reliance on direct taxation has been associated with higher tax progressivity (Martorano, 2018). Values in the dataset range from 4.17% to 83.96%.

Following Prasad and Deng (2009), I treat mandatory social security contributions (also known as payroll taxes) as typically regressive – especially in contexts with high informality, such as Latin America (Cornia, 2014). This is consistent with the welfare state literature in political science and sociology, which also treats these contributions as part of the overall tax revenue but separate from direct taxation when analyzing tax structure and progressivity (Kato, 2003; Steinmo, 1993; Wilensky, 2002).

In a follow-up round of analysis, I use tax structure as a dependent variable, but while total tax revenue's denominator is countries' GDP, tax structure's is the public budget only. I expect tax structure to be positively correlated with total tax revenue (see Table 3). Observations for Venezuela are excluded due to inconsistent reporting practices; during part of the observed period, the country recorded revenue from its state-owned oil company as direct taxes, compromising comparability.

4 Tax Structure serves as both an independent and a dependent variable.

5 A fuller measure of progressivity would consider the "interaction of both the tax schedule and the underlying income distribution" (Thomas 2023:33). This, in turn, requires detailed data on effective tax incidence, statutory rates, and enforcement, which are not consistently available across the cases analyzed here. While alternative indicators – such as the Kakwani index (e.g. Prasad and Deng 2009) – might offer more precision, calculating Kakwani indices for each type of tax in Latin American countries falls outside the scope of this study.

Table 3. Variable descriptions and hypothesized effects

Variables	Description	Hypothesized Effects	
		Tax Revenue	Tax Structure
Dependent Variables			
Tax Revenue (% GDP)	Total tax revenue collected as a percentage of GDP		+
Tax Structure (direct taxes / total taxes)	Proportion of total tax revenue collected from direct taxes	+	
Independent Variables			
V-Dem Index	To what extent is the ideal of electoral democracy in its fullest sense achieved?	+	+
Lack of Trust in Political Institutions	Share of population (over 18 years-old) that trusts little or nothing in political and state institutions	-	-
Interpersonal Trust	Share of population (over 18 years old) that says it is possible to trust most people	+	+
Cumulative Parliamentary Left Strength	Proportion of left and center-left legislative seats cumulative from 1990 to date	+	+
Top Income (1%)	Share of national income held by the top percentile of the population		-
Top Income (10%)	Share of national income held by the top decile of the population		+/-
Agricultural Share (% GDP)	Share of national product generated by the primary sector	-	-
Rural Gini	Gini coefficient of rural landholdings	-	-
Control Variables			
GDP Growth (%)	The percentage change of the Gross Domestic Product at 2010 constant prices, between two consecutive years	+	+/-
GDP *per capita* (*thousand dollars*)	Total annual gross domestic product per capita of current prices in dollars	+	+
Inflation (%) - winsorized	Difference in the consumer price index between two years	-	
Public Debt (% GDP)	Total Central Government Public Debt	+/-	+/-
Unemployment (%)	Share of the labor force that is without work but available for and seeking employment	-	-
Industrial Employment (% Total)	Share of total employment that is allocated in the secondary sector	+	+

Informality (% Total) - interpolated	Share of workers who do not contribute to a social security system and who are not entitled to a pension when retired	-	-
Female Labor (% Total)	Share of female participation in the total labor force (modeled by the ILO)	+	+
Urban Population (% Total)	Share of total population living in urban areas as defined by national statistical offices	+	+/-
Population 65+ (% Total)	Total population over the age of 65	+/-	+
Non-Tax Revenue (% GDP)	Fiscal revenue collected from other sources than taxation. Includes revenue from, for example, oil, gas, and other natural resources	-	0/-

V-Dem[6]***:*** To measure a country's adherence to the principle of electoral democracy, I use the Polyarchy Index from the Varieties of Democracy dataset. This indicator combines "freedom of association, clean elections, elected executive, and freedom of expression" (Coppedge et al., 2017, p. 10). It is measured on a continuous scale from 0 to 1, with higher values indicating stronger democratic performance. In my dataset, values range from 0.17 to 0.91. I expect V-Dem to be positively correlated with both total tax revenue and tax structure.

6 Compared to other frequently used measures of democracy – Freedom House and Polity IV – the V-Dem Poliarchy Index shows the highest inter-index correlation coefficients. Additionally, evidence suggests that V-Dem is better able to distinguish between different degrees of democracy at the high-end of the scale, to capture variation between countries than Freedom House and Polity IV (Vaccaro, 2021). Despite these differences, these measures performed similarly in this study.

Public Opinion Hypothesis

Lack of Trust in Political Institutions: Because the collection of taxes does not include a specific state obligation in this transaction, it requires "a basic degree of state legitimacy and embeddedness in society" (Schneider 2012, 3). Lack of trust in public institutions is calculated by the ECLAC Unit of Social Statistics, and it is based on the average of responses to survey questions on the level of trust people have in different public institutions (Executive, Legislative and Judicial Branches and Political Parties). Total number of responses showing little or no trust in public institutions is then divided by the total number of responses. The result is then multiplied by 100, which gives us possible answers ranging from 0 to 100. The greater the value of the indicator, the more people lack trust

in public institutions. Therefore, I expect a negative coefficient for this variable.

Interpersonal Trust: Similar to the indicator above, interpersonal trust is calculated by the ECLAC Unit of Social Statistics after a survey question administered by the Latinobarometer. People are asked if they think it is reasonable to trust the majority of people or if they think one can never be too cautious. Total number of responses that say that one can trust most people is divided by the total number of responses. The result is multiplied by 100, giving the same possible range, from 0 to 100. The closer to 100, the more people trust other people. Therefore, I expect a positive coefficient for this variable.

Political Ideology Hypothesis

Cumulative Left Strength[7]***:*** It is generally assumed that after the rise to power of a number of left-wing parties, demands for social spending would increase, thereby affecting levels of tax revenue to pay for those social expenses (Huber & Stephens, 2012a). To measure this effect, I use Huber and Stephens's (2012a) database on Latin American political institutions. The authors categorized all political parties in the subcontinent according to their political orientation and calculated the share of seats occupied by leftist parties in national parliaments in Latin America. And to obtain a more precise measure of how parties influence policies, because policies tend to take a good amount of time to being approved, implemented, and have an effect, I follow their instructions and calculate the cumulative effect of left-wing parties in Congress by averaging the proportion of seats they occupied since the 1990s[8].

Inequality and Elite Power Hypothesis

Top Income Percentiles: To measure income and wealth concentration, recent studies have adopted the strategy of looking at the financial resources held by top income percentiles

7 The original measure is calculated every election year, and is kept until the next election. Because my adapted measure relies on cumulative share since the 1990s, to measure the long-term effect of left-wing presence in national parliaments, numbers fluctuate every year. For the specific case of the Justicialista Party in Argentina, I followed instructions from their codebook. While the party has a rather complex ideological orientation and was coded as other, since the Kirchners rose politically in 2003, the party shows a more firm left-wing stance, and therefore was coded as left (Huber & Stephens, 2012b).

8 Although it could be argued that there was an influence of leftist parties within Latin American Congresses before the nineties, I opted to use 1990 as the initial year and therefore keep the indicator in accordance to the rest of the dataset, and not rely on observations taken before the years examined. Additionally, there are countries (e.g. Chile and Paraguay) where democratic transition was not put into effect before 1990.

(Atkinson et al., 2011; Piketty, 2014; Saez, 2017). There have also been studies of this type on Latin America (Alvaredo et al., 2018; Souza & Medeiros, 2017). Until recently, this data –collected through access to national tax return information– was not available for most middle and low-income countries, and therefore studies had to rely on data retrieved from primary household surveys from governmental statistical agencies and World Bank country departments, which organize it according to income deciles. However, it has been recently made available for the region, and is accessible at the World Income Inequality Database[9]. Here, I use indicators such as the share of income or wealth held by the top 1% and top 10% to examine how economic elite concentration affects taxation in Latin America. Unlike broader measures such as the Gini coefficient, these indicators focus specifically on the position of economic elites rather than overall income distribution.

Agricultural Share: To explain the influence of the nature of economic elites on tax revenue, I chose to use the portion of the economy that relates to the primary sector. Data was drawn from the ECLAC database. Although this indicator does not perfectly capture the concept of agrarian elite power –since it may include output from small producers– it provides the best available proxy with consistent coverage across time and countries. In Latin America, it generally reflects the dominance of large-scale agricultural production, which is closely associated with elite economic and political influence. While previous studies often treat agricultural share as a structural constraint on taxation due to sectoral features of agriculture (Sen Gupta, 2007), here it is used as a proxy for the relative power of agrarian elites. This interpretation builds upon Fairfield's (2015) concept of structural elite power, whereby elites in economically dominant sectors are able to constrain fiscal expansion.

A more conceptually direct indicator is the Rural Gini coefficient. For example, Ansell and Samuels (2014) rely on Vanhanen's 'Family Farms' variable –measuring the percentage of landholdings that are family farms– and adjust it by urbanization to estimate rural inequality: "Rural Inequality = (1–Family Farms)(1–Urbanization)" (Ansell and Samuels 2014:101, emphasis in

9 Another option for measuring income inequality as a proxy for economic power would be Frederick Solt's (2016) database of standardized Gini coefficients, which is available for all the seventeen countries covered in this article. Solt's standardized Gini coefficients are the best available measure to look comparatively at socioeconomic inequality in the long run. However, because the Gini coefficient lacks precision when looking at income inequality, because data collected through surveys is not able to capture the income of the very richest individuals in society, the literature has adopted top incomes as a better measure of it, and I follow the same approach.

original). However, Vanhanen's observations end in 2000, excluding more than half of the country-years in this analysis. To deal with it, Vollrath (2007) interpolates Rural Gini values, but this approach averages out missing values in a way that oversimplifies the complexity of social inequality. To avoid similar limitations, I rely on *Agricultural Share*, which has sufficient coverage across time and countries (see Table 2). Agricultural Share and Rural Gini are strongly correlated (r = 0.738), which further strengthens it as a proxy for the power of agrarian elites.

Control Variables

Macroeconomic Performance: Political economy literature posits that good macroeconomic performance usually impacts public economic indicators positively. To control for this effect, I use both GDP growth (measured in a year), GDP per capita, inflation[10], public debt, unemployment, and industrial employment as control variables. Data for GDP, GDP per capita, inflation, and public debt were gathered from the ECLAC database, and data for unemployment level, and urban employment were obtained from the *World Bank's World Development Indicators*.

Demographic indicators: Finally, to account for possible demographic causes that the literature considers relevant, I include a control variable for the percentage of people who live in areas considered to be urban. Additionally, I include an indicator for the percentage of people over the age of 65, which gives a sense of the amount of the population that is not economically active anymore and tend not to contribute with payroll taxes. Data for these variables was also gathered from the World Bank's *World Development Indicators*. And I also include variables for the share of female participation in the labor force and the share of labor that is informal, measured as people who do not contribute to a social security system and hence are not entitled to a pension after retirement.[11] These are variables that studies have found to be, respectively, positively and negatively associated with tax revenue (Castañeda Rodríguez, 2018).

10 Because some of the observations for inflation were too extreme, due to years where countries experienced hyperinflation, I opted to winsorize the variable.

11 For some years in Argentina, data was only available for selected areas of the country (e.g., Greater Buenos Aires or the ten largest metropolitan areas). To preserve sample size in the main models, I retained these observations. Additionally, to address missing country-year values for the informality rate, I applied a two-step imputation procedure: missing values were first linearly interpolated within countries over time; remaining gaps were then imputed using fitted values from a regression of informality on the log of GDP per capita, which better captured the non-linear relationship between economic development and informality observed in the data.

Non-Tax Revenue (% GDP)[12]***:*** This variable is included to account for governments that rely on money from oil, natural gas, or other natural resources. Specialists argue that this phenomenon, commonly called the Dutch disease, reduces incentives for national and subnational governments to tax their population (Moore 2004; Diamond 2010), and evidence from Latin America suggests that availability of revenue from natural resources not only undermines total tax revenue, but also decreases direct taxation (Patrucchi & Grottola, 2011) Here I use data that is collected from revenue other than taxation. Countries that have higher values for this indicator tend to be those that have higher revenue from, for example, oil and gas, such as Venezuela, Mexico, and Bolivia. Data was collected from the ECLAC database.

Following Beck and Katz (1995), I use Prais-Winsten (panel-corrected standard errors [PCSE]) estimations, which impose a common rho for all cross-sections (as opposed to panel-specific) to account for the problem of temporal autocorrelation and heteroskedasticity. This technique is largely used across the social sciences (e.g. Huber and Stephens 2012; Iversen and Soskice 2006; Kus 2012; Ross 2001), mainly because it addresses the aforementioned problems while also allowing for looking at variation both over time and across cases, which is not the case of other techniques, such as OLS regressions with country-fixed effects, which does not allow for cross-case observations.

Results

Regression estimates of fourteen PCSE models are displayed below. Table 4 displays coefficients of social drivers of total tax revenue in Latin America since 1990, whereas Table 5 displays coefficients of social drivers of tax structure in the region during the same period. Additional analyses are reported in the Appendix, including robustness checks with alternative model specifications, diagnostic tests for multicollinearity and cointegration, and an impulse response function for the main variables. In Table 4, Model 1 and Model 2 assess the institutionalist hypotheses, Model 3 and Model 4 assess the public opinion hypotheses, Model 5, the political ideology hypothesis, and Model 6 and Model 7 assess the inequality and elite power hypotheses.

12 For most countries in the ECLAC database, the variable was available only for the central levels of government, while for others, such as Bolivia, it was available for both central and general levels. In these cases, I used data for general levels of government.

Table 4. Prais-Winsten estimates of drivers of levels of tax revenue in Latin America

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
GDP Growth	.032**	.028**	.064*	.063*	.039*	.028**	.031**
	(.01)	(.01)	(.03)	(.03)	(.02)	(.01)	(.01)
GDP per capita	-.445***	-.42***	-.853**	-.888***	-.223	-.421***	-.481***
(1000 dollars)	(.12)	(.12)	(.11)	(.11)	(.16)	(.12)	(.12)
Inflation	-.002	-.002	-.025*	-.029*	-.002	-.002	-.002
(winsorized)	(.00)	(.00)	(.01)	(.01)	(.00)	(.00)	(.00)
Public Debt	-.002	-.004	.020*	.028**	-.004	-.004	-.002
	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)
Unemployment	-.203***	-.213***	-.334***	-.348***	-.185***	-.212***	-.209***
	(.04)	(.04)	(.06)	(.07)	(.05)	(.04)	(.04)
Industrial	.118*	.107*	.106	.118	.017	.106*	.126**
Employment	(.05)	(.05)	(.07)	(.08)	(.01)	(.05)	(.05)
Urban	.195***	.208***	.249***	.246***	.214***	.205***	.157***
Population	(.05)	(.05)	(.04)	(.04)	(.05)	(.05)	(.05)
Population 65+	.744**	.773**	.459*	.447*	.265	.774**	.900***
	(.24)	(.24)	(.22)	(.20)	(.28)	(.25)	(.25)
Female Labor	.0437	.049*	.046	.053	.071*	.049*	.043
Force	(.02)	(.02)	(.04)	(.04)	(.03)	(.02)	(.02)
Informality	-.055**	-.055**	-.162**	-.173***	-.079***	-.053**	-.054**
(interpolated)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)
Non-Tax	-.001	.016	.038	.040	-.067	.017	.002
Revenue	(.05)	(.06)	(.07)	(.08)	(.07)	(.06)	(.06)
Tax Structure	.076***						
	(.02)						
V-Dem		-.62					
		(1.17)					
Lack of Trust in			.003				
Pol. Institutions			(.01)				
Interpersonal				-.027*			
Trust				(.01)			
Cumulative					4.440*		
Left Strength					(1.98)		
Income Top 1						.523	
						(2.21)	
Agriculture							-.132**
Share (% GDP)							(.05)
Common ρ	.923	.917	.889	.849	.902	.919	.920
Constant	.150	1.534	8.909**	9.804**	3.115	1.160	5.24
	(2.84)	(2.86)	(3.09)	(3.09)	(3.19)	(2.88)	(3.00)
N	501	501	334	334	341	501	492
R-squared	.453	.440	.860	.861	.542	.438	.451

Note: Numbers in parentheses are standard errors corrected for heteroskedasticity.
*p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001.

Tax structure is statistically significant and positively associated with levels of tax revenue. Coefficients displayed in model 1 suggest that, although highly statistically significant, the magnitude of the association is small; for every one percentage point that a government relies more

on direct taxation over total taxation, it would increase its total revenue by 0.076 percentage points. Democracy levels, on the other hand, do not explain why some states in the region collect more than others. Likewise, trust in political institutions is not significant, indicating that even though citizens may distrust their government, it does not affect how much states collect. Interpersonal trust, on the other hand, is statistically significant and, counterintuitively, negatively associated with total tax revenue. Cumulative parliamentary left strength is positively associated with total tax revenue and statistically significant. According to the coefficients displayed in model 5, a hypothetical parliament composed of only leftist congresspeople during several years would collect, all things being equal, 4.4 percent more tax revenue than a parliament whose seats had zero leftist representatives in the past years. And finally, the coefficients of elite power – income and sectoral concentration – responded differently. While concentration of economic power, measured as the share of income held by the top one percent, did not affect total tax revenue, agrarian economic dominance is statistically significant and negatively associated with total tax revenue, as hypothesized.

Table 5. Prais-Winsten estimates of drivers of tax structure in Latin America

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
GDP Growth	-.060*	-.122*	-.122*	-.006	-.058*	-.053	-.050
	(.03)	(.05)	(.05)	(.04)	(.03)	(.03)	(.03)
GDP per capita	.663*	.544**	.555**	1.01*	.606**	.559	.468
(1000 dollars)	(.28)	(.25)	(.26)	(.40)	(.29)	(.29)	(.29)
Inflation	-.001	-.078***	-.075***	-.000	-.001	-.001	-.001
(winsorized)	(.00)	(.02)	(.02)	(.00)	(.00)	(.00)	(.00)
Public Debt	-.0317***	-.021	-.016	-.028*	-.033***	-.033**	-.028*
	(.011)	(.02)	(.02)	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)
Unemployment	-.098	-.209	-.196	.013	-.101	-.130	-.090
	(.10)	(.16)	(.15)	(.14)	(.10)	(.10)	(.10)
Industrial	-.107	.030	.014	-.218	-.117	-.114	-.148
Employment	(.13)	(.16)	(.15)	(.17)	(.13)	(.13)	(.12)
Urban	.251***	.427***	.425***	.210	.208*	.167	.194*
Population	(.09)	(.08)	(.08)	(.11)	(.09)	(.10)	(.09)
Population 65+	-.341	-1.020*	-1.030*	-1.545***	-.175	.157	-.086
	(.46)	(.40)	(.42)	(.54)	(.48)	(.50)	(.48)
Female Labor	.0108	-.109	-.095	.086	.019	.032	.010
Force	(.06)	(.08)	(.08)	(.08)	(.06)	(.06)	(.06)
Informality	.0246	.074	.078	-.041	.039	.042	.048
(interpolated)	(.04)	(.04)	(.04)	(.05)	(.04)	(.05)	(.04)
Non-Tax	.101	-.194	-.191	.109	.130	.143	.112
Revenue	(.14)	(.16)	(.16)	(.17)	(.14)	(.14)	(.14)
V-Dem	-5.687						
	(2.99)						

Lack of Trust in Pol. Institutions		.016 (.02)					
Interpersonal Trust			.031 (.024)				
Cumulative Left Strength				-13.08*** (4.94)			
Income Top 1 percent					8.712 (6.42)		
Income Top 10 percent						18.735* (7.61)	
Agriculture Share (% GDP)							-.270* (.11)
Common rho	.867	.849	.863	.866	.879	.887	.879
Constant	14.516*	5.352	5.111	21.501***	10.492	2.304	16.154*
	(6.26)	(6.16)	(6.17)	(8.09)	(6.52)	(7.70)	(6.45)
N	501	334	334	341	501	501	492
R-squared	.256	.744	.744	.331	.248	.252	.245

Note: Numbers in parentheses are standard errors corrected for heteroskedasticity.

*p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001.

In Table 5, the first institutionalist variable –tax structure– functions as the dependent variable. Here, Model 1 assesses the institutionalist hypothesis, Model 2 and Model 3 assess the public opinion hypotheses, Model 4 assesses the political ideology hypotheses, and Model 5, Model 6 and Model 7 assess the inequality and elite power hypotheses. Following the same patterns of the previous regression Table, democracy levels were not significantly correlated with tax structure. Indicators of public opinion and social trust were not statistically significant as well. Cumulative parliamentary left strength, in turn, is statistically significant, but, surprisingly, is negatively correlated with revenue from direct taxes. Finally, two indicators of inequality and elite power are statistically significant. While the top 1 percent income variable did not show any statistical significance, economic concentration with the top 10 percent income seemed to affect the tax structure. Share of income of the top 10% is positively associated with tax structure, while agricultural share of the economy of a country is negatively associated with tax structure. This suggests that the very upper ladder of income does not affect the tax structure of a country, but the income held by a broadly conceived middle and upper-middle classes does. And the nature of economic elites might not directly affect how much a state collects, but that it affects the ways in which it collects. Agrarian economic dominance, in turn, negatively

affected the progressivity of the tax structure of countries during the analyzed period.

Discussion and Conclusion

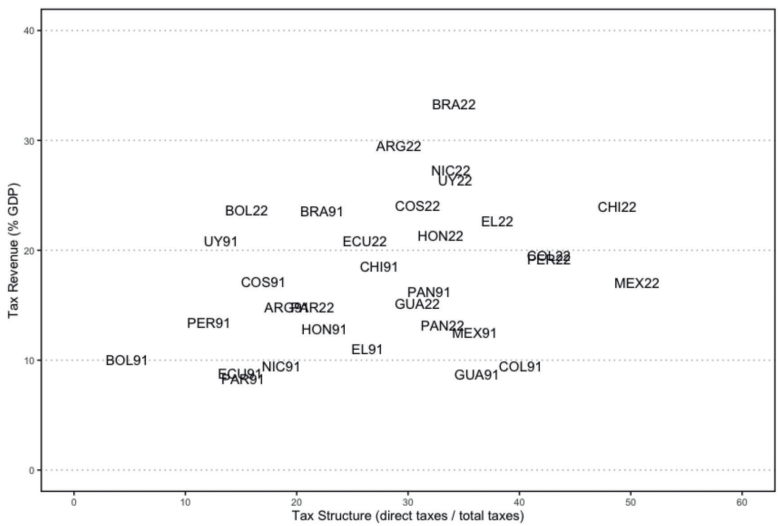
This section reviews the main findings in light of the four core hypotheses: institutionalist, public opinion and social trust, political ideology, and inequality and elite power. The discussion is organized thematically, examining how each set of variables performed across the main models and what this reveals about tax levels and tax structure in Latin American countries.

The results lend support to the first institutionalist hypothesis ***(H1a):*** countries that increased their reliance on direct taxation also increased their total tax revenue. By contrast, the second institutionalist hypothesis ***(H1b)***, which posited that democracy would be positively associated with tax structure and tax revenue, is not supported by the data. Levels of democracy do not appear to affect how much governments collect or the types of taxes they use. Results imply that in Latin America, there is a different mechanism that explains higher taxation than the one identified in Western welfare states, where countries that rely more on indirect taxation display higher levels of total tax revenue (Kato, 2003; Kiser & Karceski, 2017; Prasad & Deng, 2009). Figure 2 illustrates the relationship between direct taxation and overall tax revenue for each country in 1991 and 2022. The figure highlights how individual countries moved upward over time along both axes during the period, toward higher reliance on direct taxes and higher levels of total tax revenue. This pattern suggests that, in the Latin American context, change in tax structure has been accompanied by incremental gains in state fiscal capacity. One of the potential explanations lies in how in Latin American countries, where a large portion of the economy is informal, collecting income taxes is connected to a process of formalization of the economy, which increases the tax base over which states collect and thereby increases tax revenue in general at the same time and it increases state capacity (Rogers & Weller, 2014). This is one of the incremental parts of the story of higher revenue collection in Latin America since the 1990s.

Findings related to public opinion and social trust provide a more nuanced picture. Interpersonal trust is statistically significant and negatively

associated with total tax revenue, a result that runs counter to hypothesized *(H2b)*. In Latin America since the 1990s, the negative association may reflect broader features of the region's political economy, where states have expanded their fiscal capacity in contexts marked by fragmentation and income inequality. Trust in political institutions *(H2a)*, by contrast, does

Figure 2. Relationship between tax structure and tax revenue in Latin America (selected years)



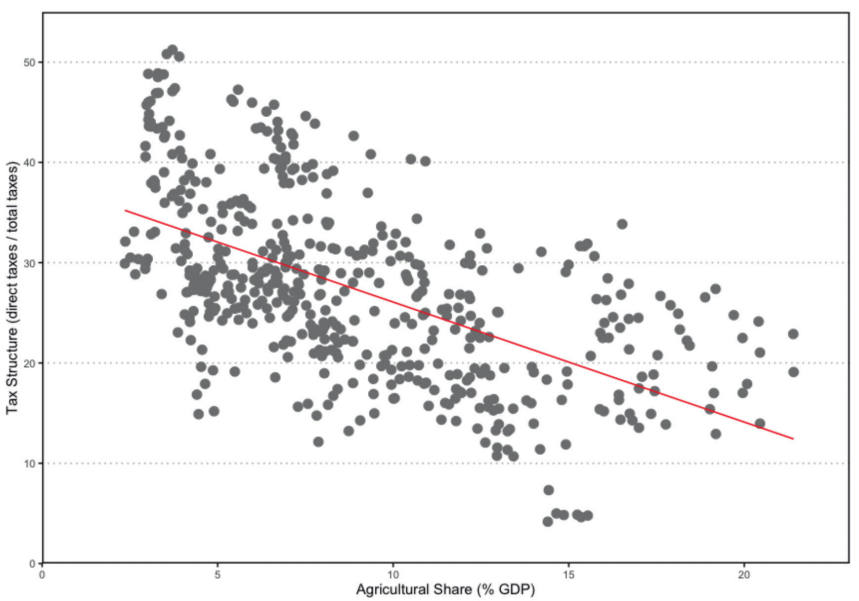
not appear to have a significant association with tax outcomes in the models, suggesting that institutional legitimacy, as captured through survey measures, does not explain variation in either tax structure or revenue levels across the region.

The political ideology hypothesis *(H3)* anticipated that stronger left-wing presence in congress would be associated with more progressive tax structures and higher overall tax revenue. The findings partially confirm this expectation. Left strength is positively associated with total tax revenue, suggesting that governments with sustained parliamentary support from left-wing parties were more successful in expanding the tax state. However, this increase in revenue was not achieved through a shift toward direct taxation. In fact, the association between cumulative left strength and tax structure is negative, indicating that left-leaning congresses relied more heavily on indirect taxes to raise revenue. This result complicates the assumption that left-wing governments automatically pursue

more progressive tax reforms. One possible interpretation is that these parties faced constraints that limited their ability to tax the wealthier segments of society directly. In this context, indirect taxation may have served as a pragmatic route to expand state policies while avoiding resistance from powerful actors.

If left-wing governments in Latin America increased tax revenue while relying more on indirect taxation, as the results for ***H3*** suggest, what explains their limited capacity to rely on direct taxes? A plausible answer comes from the inequality and elite power models. First, income concentration ***(H4a)*** in the top ten percent is positively associated with the share of direct taxes, while the share held by the top one percent is not. This suggests that middle- and upper-middle-income sectors, such as medium-scale business owners and high-income professionals, constitute a more attainable tax base than higher strata. Second, the agricultural share of the economy is negatively associated with direct taxation, supporting the idea that strong agrarian elites act as constraints on progressive taxation ***(H4b)***. As Figure 3 illustrates, countries with more agriculturally oriented economies tend to collect a lower share of their revenue through direct taxes. Combined, these results suggest that left-wing parties might turn to indirect taxation not as a first choice, but as a result of political and

Figure 3. Relationship between tax structure and agricultural share (% GDP)



structural barriers to direct taxation. In that sense, the interplay of political ideology and elite power helps explain the apparent paradox of left-wing governments expanding tax revenue while deepening the reliance on less progressive forms of taxation.

The relationship between party ideology and economic elites is explained by Fairfield and Garay (2017), who look at the case of the minimum corporate income tax *(impuesto empresarial a tasa única [IETU])*, implemented in Mexico during the presidency of Felipe Calderón's, member of the right-wing party PAN, and the case of the corporate tax increases implemented under the right-wing Sebastián Piñera administration in Chile in 2010, to demonstrate instances where economic elites acquiesce to direct tax reforms under right-wing administrations. According to the authors, business groups might support these measures as they see them as lesser evils compared to the alternatives they expected from left-wing parties.

The findings presented in this paper suggest that tax levels and tax structure in Latin America are shaped by a constellation of sociopolitical factors whose effects are often incremental and not necessarily aligned. Instead of operating in a linear or sequential fashion, these variables may act simultaneously, and at times in opposing directions. While higher cumulative parliamentary left strength is associated with increased overall tax revenue, it is also tied to a decreased reliance on direct taxation. Meanwhile, tax structure itself emerges as a strong predictor of revenue levels, suggesting that even though left-wing parties may support more progressive tax systems, they often rely on indirect taxation. The models also show that elite power, both in terms of income concentration and sectoral dominance, exerts significant constraints on governments' ability to tax, particularly in contexts where agrarian elites are powerful. Taken together, these findings highlight the need to understand Latin American tax systems as outcomes of multiple, overlapping forces rather than the result of singular causal mechanisms.

This also means revisiting the broader assumptions that have guided much of the comparative literature on taxation. Research on the origins and development of state institutions in Latin America (Centeno, 2003; Kurtz, 2013; Mazzuca, 2021) has long emphasized how these institutions have developed under conditions markedly different from those in European countries, and other social scientific subjects might equally benefit from intra-regional comparative analysis (Sil & Ahram, 2020). The evidence presented here suggests that Latin American tax systems follow distinct pathways from

OECD countries. In particular, the relationship between direct taxation and overall taxation seems to operate under a different dynamic in the region: countries that have increased their reliance on direct taxes have also managed to expand total revenue, contrary to patterns observed in Western welfare states. At the same time, the findings show that, even after the Pink Tide, the ability of left-wing parties to push forward direct taxation has remained limited. Finally, the continued reliance on commodities and the consequential power of agrarian elites appear to constrain governments' capacity to increase the progressivity of their tax systems. These findings suggest that the open question posed by Kiser and Karceski (2017, 2018) – "has the era of progressive taxation come to an end?" – requires a more nuanced, regionally grounded response.

About the Article

Article history

Received: 11th November 2025

Accepted: 1st August 2026

Declaration of authorship roles

Single authorship: conceptualization; methodology; data curation; formal analysis; investigation; visualization; writing – original draft; writing – review & editing.

Conflict of Interest Statement

The author has no affiliations with or involvement in any organization or entity with any financial interest or non-financial interest in the subject matter or materials discussed in this manuscript.

References

Almond, Gabriel., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes in Five Western Democracies*. Princeton University Press.

Alvaredo, F., Cruces, G., & Gasparini, L. (2018). A short episodic history of income distribution in Argentina. *Latin American Economic Review, 27*(1), 7. https://doi.org/10.1007/s40503-017-0048-3

Ansell, B., & Samuels, D. (2014). *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach*. Cambridge University Press.

Ardanaz, M., & Scartascini, C. (2013). Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment. *Comparative Political Studies, 46*(12), 1636–1663. https://doi.org/10.1177/0010414013484118

Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature, 49*(1), 3–71. https://doi.org/10.1257/jel.49.1.3

Bauluz, L., Govind, Y., & Novokmet, F. (2020). *Global Land Inequality* (Working Paper No. 10; WID.World, p. 26). https://wid.world/news-article/global-land-inequality/

Beck, N., & Katz, J. (1995). What to Do and not to Do with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review, 89*(3), 634–647.

Berens, S., & von Schiller, A. (2017). Taxing Higher Incomes: What Makes the High-Income Earners Consent to More Progressive Taxation in Latin America? *Political Behavior, 39*(3), 703–729. https://doi.org/10.1007/s11109-016-9376-2

Bergman, M. (2011). *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*. Penn State Press.

Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge University Press.

Bräutigam, D. (2008). Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries. In D. Bräutigam, O. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent* (pp. 1–33). Cambridge University Press.

Brooks, C., & Manza, J. (2007). *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*. University of Chicago Press.

Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*. *American Political Science Review, 72*(4), 1243–1261.

Campbell, A. L. (2009). What Americans Think of Taxes. In I. Martin, A. Mehrotra, & M. Prasad (Eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (pp. 48–67). Cambridge University Press.

Cárdenas, M. (2010). *State Capacity in Latin America. Economía, 10*(2), 1–45.

Carlson, C. (2019). Agrarian Structure and Underdevelopment in Latin America: Bringing the Latifundio "Back In." *Latin American Research*

Review, 54(3), 678–693. https://doi.org/10.25222/larr.860

Castañeda, N. (2017). Business Coordination and Tax Politics. *Political Studies, 65*(1), 122–143. https://doi.org/10.1177/0032321715616287

Castañeda Rodríguez, V.M. (2018). Tax determinants revisited. An unbalanced data panel analysis. *Journal of Applied Economics, 21*(1), 1–24. https://doi.org/10.1080/15140326.2018.1526867

Centeno, M.A. (2003). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Penn State University Press.

Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico : https://digitallibrary.un.org/record/622522

Chatterjee, S., & Price, B. (1991). *Regression Analysis by Example*, 2nd Edition. Wiley-Interscience.

Coppedge, M., Gerring, J., Lindberg, S. I., Skaaning, S.-E., & Teorell, J. (2017). *V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects* (Working Paper No. 45). Varieties of Democracy Institute. https://papers.ssrn.com/abstract=2951014

Corbacho, A., Fretes, V., & Lora, E. (Eds.). (2013). *Recaudar no Basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cornia, G.A. (2014). *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (1 edition). Oxford University Press.

Diamond, L. (2010). Why Are There No Arab Democracies? *Journal of Democracy, 21*(1), 93–112. https://doi.org/10.1353/jod.0.0150

Dioda, L. (2012). *Structural Determinants of Tax Revenue in Latin American and the Caribbean, 1990-2009*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Engle, R.F., & Granger, C.W.J. (1987). Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica, 55*(2), 251–276. https://doi.org/10.2307/1913236

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Fairfield, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society, 52*(2), 37–71.

Fairfield, T. (2015). Private *Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

Fairfield, T. (2019). Taxing Latin America's Economic Elites. In G. Flores-Macías (Ed.), *The Political Economy of Taxation in Latin America* (pp. 172–192). Cambridge University Press.

Fairfield, T., & Garay, C. (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies, 50*(14), 1871–1906. https://doi.org/10.1177/0010414017695331

Flores-Macías, G. (Ed.). (2019). *The Political Economy of Taxation in Latin America*. Cambridge University Press.

Flores-Macías, G. (2022). *Contemporary State Building: Elite Taxation and Public Safety in Latin America*. Cambridge University Press.

Haggard, S., Kaufman, R., & Long, J. (2013). Income, Occupation, and Preferences for Redistribution in the Developing World. *Studies in Comparative International Development, 48*(2), 113–140. https://doi.org/10.1007/s12116-013-9129-8

Hart, A. (2010). Death of the Partisan? Globalization and Taxation in South America, 1990—2006. *Comparative Political Studies, 43*(3), 304–328. https://doi.org/10.1177/0010414009352642

Huber, E., & Stephens, J. (2012a). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago University Press.

Huber, E., & Stephens, J. (2012b). *Latin America and the Caribbean Political Dataset, 1945-2012* [Dataset].

Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.

Iversen, T., & Soskice, D. (2006). Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others. *American Political Science Review, 100*(2), 165–181. https://doi.org/10.1017/S0003055406062083

Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge University Press.

Kaufman, R. R. (2009). The Political Effects of Inequality in Latin America: Some Inconvenient Facts. *Comparative Politics, 41*(3), 359–379. https://doi.org/10.5129/001041509X12911362972359

Kiser, E., & Karceski, S. (2017). Political Economy of Taxation. *Annual Review of Political Science, 20*(1), 75–92. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025442

Kiser, E., & Karceski, S. (2018). Emerging Trends in the Political Economy of Taxation. In R. Scott, M. Buchmann, & S. Koslyn (Eds.), *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences* (pp. 1–13). Wiley.

Kurtz, M.J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order.* Cambridge University Press.

Kus, B. (2012). Financialisation and Income Inequality in OECD Nations: 1995-2007. *The Economic and Social Review, 43*(4), 477–495.

Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. University of California Press.

Levin, A., Lin, C.-F., & James Chu, C.-S. (2002). Unit root tests in panel data: Asymptotic and finite-sample properties. *Journal of Econometrics, 108*(1), 1–24. https://doi.org/10.1016/S0304-4076(01)00098-7

López, M. (2018). States, elites, and inequality in Latin America. *Sociology Compass, 12*(8), e12598. https://doi.org/10.1111/soc4.12598

Machtei, I., Huber, E., & Stephens, J. D. (2025). Goodbye to Meltzer-Richard: Testing major theories of redistribution. *Journal of European Social Policy, 0*(0), 1–15. https://doi.org/10.1177/09589287241311117

Mahon, J. (2004). Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-1995. *Latin American Research Review, 39*(1), 4–30.

Martin, I. (2010). Redistributing toward the Rich: Strategic Policy Crafting in the Campaign to Repeal the Sixteenth Amendment, 1938–1958. *American Journal of Sociology, 116*(1), 1–52. https://doi.org/10.1086/653597

Martin, I., Mehrotra, A., & Prasad, M. (2009). The Thunder of History: The Origins and Development of New Fiscal Sociology. In I. Martin, A. Mehrotra, & M. Prasad (Eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (pp. 1–27). Cambridge University Press.

Martín-Mayoral, F., & Uribe, C. (2010). Economic and institutional determinants of tax effort in Latin America. *Investigación Económica, 69*(273), 85–113.

Martorano, B. (2018). Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the Recent Experience of Latin America. *Journal of International Development, 30*(2), 256–273. https://doi.org/10.1002/jid.3350

Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.

Mehrotra, A. (2014). *Making the Modern American Fiscal State: Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation, 1877-1929*. Cambridge University Press.

Melo, M. (2007). Institutional Weakness and the Puzzle of Argentina's Low Taxation. *Latin American Politics and Society, 49*(4), 115–148.

Meltzer, A., & Richard, S. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy, 89*(5), 914–927. https://doi.org/10.1086/261013

Moore, B. (1993). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press.

Moore, M. (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review, 25*(3), 297–319. https://doi.org/10.1177/0192512104043018

Morgan, K., & Prasad, M. (2009). The Origins of Tax Systems: A French-American Comparison. *American Journal of Sociology, 114*(5), 1350–1394.

Ondetti, G. (2019). Once Bitten, Twice Shy: Path Dependence, Power Resources, and the Magnitude of the Tax Burden in Latin America. In G. Flores-Macías (Ed.), *The Political Economy of Taxation in Latin America* (pp. 76–113). Cambridge University Press.

Ondetti, G. (2021). *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax*

Systems in Latin America. Cambridge University Press.

Pardelli, G. (2024). Agrarian Elites, Wealth Inequality, and State Capacity: Evidence from Early Twentieth-Century Brazil. *World Politics, 76*(4), 735–776.

Patrucchi, L., & Grottola, L. (2011). Estrutura tributária, receita "rentista" e regressividade em América Latina. Um análise da situação atual. *Leviathan, 2*, Article 2. https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2011.132269

Pessino, C., & Fenochietto, R. (2010). Determining Countries' Tax Effort. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195*(4), 65–87.

Peters, G. (1991). *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*. Blackwell.

Piancastelli, M. (2001). *Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries: Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95* (No. 818; Texto Para Discussão, p. 18). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://papers.ssrn.com/abstract=283758

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty First Century.* Belknap Press.

Prasad, M. (2006). *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Politics in Britain, France, Germany, and the United States*. The University of Chicago Press.

Prasad, M. (2012). *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty.* Harvard University Press.

Prasad, M., & Deng, Y. (2009). Taxation and the worlds of welfare. *Socio-Economic Review, 7*(3), 431–457. https://doi.org/10.1093/ser/mwp005

Rodríguez-Franco, D. (2016). Internal Wars, Taxation, and State Building. *American Sociological Review, 81*(1), 190–213. https://doi.org/10.1177/0003122415615903

Rogers, M., & Weller, N. (2014). Income Taxation and the Validity of State Capacity Indicators. *Journal of Public Policy, 34*(2), 183–206.

Ross, M.L. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics, 53*(3), 325–361. https://doi.org/10.1353/wp.2001.0011

Saez, E. (2017). Income and Wealth Inequality: Evidence and Policy Implications. *Contemporary Economic Policy, 35*(1), 7–25. https://doi.org/10.1111/coep.12210

Saez, E., & Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (1 edition). W.W. Norton & Company.

Scheve, K., & Stasavage, D. (2016). *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton University Press.

Schneider, A. (2011). Finanças Públicas e Cultura Política: Fontes de Receitas e Natureza dos Estados. In M. Baquero (Ed.), *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na America Latina* (pp. 141–163). UFRGS Editora.

Schneider, A. (2012). *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge University Press.

Sen Gupta, A. (2007). *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries* (No. No.07/184; IMF Working Paper, p. 41). International Monetary Fund. https://papers.ssrn.com/abstract=1007933

Sil, R., & Ahram, A.I. (2020). Comparative Area Studies and the Study of the Global South. Vestnik RUDN. *International Relations, 20*(2), 279–287. https://doi.org/10.22363/2313-0660-2020-20-2-279-287

Solt, F. (2016). The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly, 97*.

Souza, P., & Medeiros, M. (2017). *The concentration of income at the top in Brazil, 2006-2014* (No. 163; Working Papers). International Policy Centre for Inclusive Growth. https://ideas.repec.org/p/ipc/wpaper/163.html

Stein, E., & Caro, L. (2013). *Ideology and Taxation in Latin America* (No. No. IDB-WP-407; IDB Working Paper Series, p. 29). Inter-American Development Bank. https://papers.ssrn.com/abstract=2330185

Steinmo, S. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press.

Thomas, A. (2023). *Measuring Tax Progressivity in Low-Income Countries* (No. WPS 10460; Policy Research Working Paper, p. 43). World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/en/099726205302311330

Torgler, B. (2005). Tax morale in Latin America. *Public Choice, 122*(1), 133–157. https://doi.org/10.1007/s11127-005-5790-4

Vaccaro, A. (2021). Comparing measures of democracy: Statistical properties, convergence, and interchangeability. *European Political Science, 20*(4), 666–684. https://doi.org/10.1057/s41304-021-00328-8

Vollrath, D. (2007). Land Distribution and International Agricultural Productivity. *American Journal of Agricultural Economics, 89*(1), 202–216.

Wibbels, E., & Arce, M. (2003). Globalization, Taxation, and Burden-Shifting in Latin America. *International Organization, 57*(1), 111–136. https://doi.org/10.1017/S0020818303571041

Wilensky, H.L. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. University of California Press.

Appendix

This appendix provides a list of the data sources and additional robustness checks to the main regression results presented in the article. These include multicollinearity diagnostics, model variations, cointegration tests, and dynamic models that assess short- and long-term relationships between tax structure and tax revenue. To evaluate potential

problems of multicollinearity, I computed variance inflation factors (VIF) for all predictors in the main models. In each of the fourteen models presented in Tables 4 and 5 in the main text, the highest VIF values remain below the recommended threshold of 10 (Chatterjee & Price, 1991). To further assess the structure of the data, Table 8 presents Pearson correlations of the main independent and dependent variables, and Table 7 includes two additional model specifications – one combining all the statistically significant independent from the main models, and another combining the full set of covariates.

To address concerns about trending variables in the Latin American context, where tax revenue and tax structure may evolve together over time, I first conducted Levin-Lin-Chu (LLC) panel unit root tests (Levin et al., 2002) for the key tax variables. Results indicate that total tax revenue is stationary, while tax structure is not (see Table 9). I then estimated

Table 6. Data sources

Variables	Sources
Tax Revenue (% GDP)	UN-ECLAC, CEPALSTAT
Tax Structure (Direct/Total Taxes)	UN-ECLAC, CEPALSTAT
V-Dem (Polyarchy)	V-Dem,Varieties of Democracy Dataset
Lack of Trust in Political Institutions	UN-ECLAC, CEPALSTAT (after survey data from Latinobarometer)
Interpersonal Trust	UN-ECLAC, CEPALSTAT (after survey data from Latinobarometer)
Cumulative Left Strength	Huber and Stephens (2012b)
Top Income (1%)	World Inequality Database
Top Income (10%)	World Inequality Database
Agricultural Share (%GDP)	UN-ECLAC, CEPALSTAT
Rural Gini	Ansell and Samuels (2014)
GDP Growth (%)	UN-ECLAC, CEPALSTAT
GDP *per capita*	UN-ECLAC, CEPALSTAT
Inflation (%)	UN-ECLAC, CEPALSTAT
Public Debt (% GDP)	UN-ECLAC, CEPALSTAT
Unemployment (%)	International Labour Organization, ILOSTAT database
Industrial Employment (% Total)	International Labour Organization, ILOSTAT database
Informality (%)	SEDLAC
Urban Population (% Total)	World Bank (original data from UN Population Division)
Population over 65 (% Total)	World Bank, World Bank Development Indicators
Female Labor Force (%)	International Labour Organization, ILOSTAT database
Non-Tax Revenue (% GDP)	UN-ECLAC, CEPALSTAT

Table 7. Prais-Winsten estimates of drivers of tax revenue and of tax structure in Latin America - combined models

Variables	Model 1 TR - Sig.	Model 2 TR - All	Model 3 TS - Sig.	Model 4 TS - All
GDP Growth	0.0681*	0.068*	0.011	0.013
	(0.0276)	(0.028)	(0.043)	(0.062)
GDP per capita (1000 dollars)	-0.507**	-0.52**	0.86*	0.70
	(0.171)	(0.17)	(0.39)	(0.36)
Inflation (winsorized)	-0.0202	-0.021	-0.00018	-0.064*
	(0.0134)	(0.014)	(0.0023)	(0.026)
Public Debt	0.0160	0.017	-0.024	0.022
	(0.00971)	(0.010)	(0.013)	(0.019)
Unemployment	-0.260***	-0.26***	-0.0100	-0.20
	(0.0671)	(0.068)	(0.14)	(0.17)
Industrial Employment	0.156	0.16	-0.25	0.13
	(0.0819)	(0.083)	(0.15)	(0.17)
Urban Population	0.222***	0.23***	0.13	0.10
	(0.0480)	(0.048)	(0.11)	(0.094)
Population 65+	-0.0152	-0.048	-0.81	0.00036
	(0.254)	(0.25)	(0.57)	(0.42)
Female Labor Force	0.186***	0.19***	0.058	0.033
	(0.0401)	(0.041)	(0.081)	(0.085)
Informality (interpolated)	-0.124***	-0.13***	-0.016	-0.048
	(0.0266)	(0.028)	(0.052)	(0.055)
Non-Tax Revenue	-0.193*	-0.20*	0.052	-0.16
	(0.0889)	(0.089)	(0.17)	(0.18)
Tax Structure (direct / total taxes)	0.0155	0.011	-	-
	(0.0303)	(0.031)	-	-
V-Dem		0.39		-21.3***
		(2.42)		(5.91)
Lack of Trust in Political Institutions		-0.0017		-0.013
		(0.0085)		(0.019)
Interpersonal Trust	-0.0212	-0.023		0.072**
	(0.0115)	(0.012)		(0.027)
Cumulative Left Strength	10.06***	9.80***	-10.8*	-1.31
	(2.599)	(2.66)	(4.68)	(4.62)
Income Top 1 percent		-0.94		
		(4.45)		
Agricultural Share (% GDP)	-0.0596	-0.053	-0.22	-0.55***
	(0.0747)	(0.077)	(0.14)	(0.16)
Income Top 10 percent			29.6**	62.5***
			(11.2)	(11.2)
Common rho	0.824	0.811	0.857	0.710
Constant	-0.476	-0.42	9.62	-0.37
	(4.189)	(4.36)	(9.57)	(9.29)
N	235	235	332	235
R-squared	0.790	0.789	0.354	0.647

Note: Numbers in parentheses are standard errors corrected for heteroskedasticity.
*p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

a long-run fixed effects model of tax revenue on tax structure and tested for cointegration following the Engle-Granger approach, which assesses whether the residuals from the long-run equation are stationary (Engle & Granger, 1987). Panel unit root tests reject the null hypothesis ($p<0.001$), indicating a cointegration between the two variables.

I estimated an error correction model (ECM), using first differences of the independent variables and an error correction term derived from the cointegrating residuals. The error correction term is statistically significant and negative, consistent with gradual adjustment toward long-run equilibrium (Table 10). I also estimated a fixed-effects autoregressive distributed lags model (ARDL), which separates short- and long-term effects of direct taxes on total tax revenue. I plotted an impulse response function (Figure 4) to simulate the effect of a one-time, one percentage point increase in direct taxation on total tax revenue. The graph shows a sharp increase in revenue in the first year following the shock, with gains diminishing gradually over time and converging toward a higher long-run level.

Table 8. Pearson Correlation Matrix with Dependent and Independent Variables

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1.Total Tax Revenue	1.00								
2.Tax Structure	.12	1.00							
3.V-Dem	.43	.06	1.00						
4.Lack of Trust […]	-.25	.03	-.21	1.00					
5.Interpersonal Trust	-.27	.01	-.07	-.35	1.00				
6.Left Strength	.28	-.27	.42	-.25	-.02	1.00			
7.Income Top 1%	-.04	.28	.11	.19	-.39	.10	1.00		
8.Income Top 10%	-.21	.36	.01	.21	-.29	-.16	.85	1.00	
9.Agriculture	-.34	-.58	-.45	.01	.08	.25	-.09	-.12	1.00

Figure 4. Impulse Response of Total Tax Revenue to a One-Time Increase in Direct Taxes

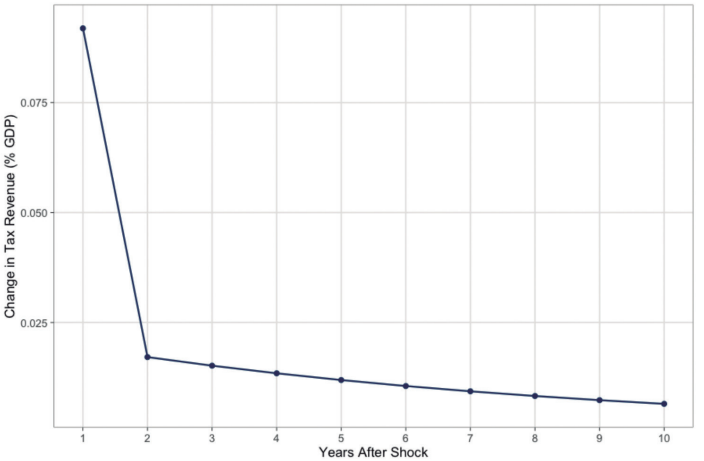


Table 9. LLC Unit Root Tests for Tax Variables

	Unadjusted t	Adjusted t	p-value
Total Tax Revenue	-4.147	-1.770	0.038
Tax Structure	-4.154	-1.122	0.111
Residuals	-7.412	-3.220	0.001

Table 10. Fixed Effects Error Correction and Autoregressive Distributed Lags Models[a]

		ECM: Δ Total Tax Revenue		ARDL: Total Tax Revenue
IV: Tax Structure	Δ Tax Structure	.096***	Tax Structure	.092***
		(.017)		(.018)
			Lagged Tax Structure	-.064***
				(.017)
Adjustment Term	Error Correction Term	-.113***	Lagged DV	.886***
		(.020)		(.020)
Controls	GDP Growth	.085***	GDP Growth	.076***
		(.022)		(.011)
	Δ GDP per capita (x1000)	-.611**	GDP per capita (x1000)	-.049
		(.219)		(.037)
	Inflation (winsorized)	.002	Inflation (winsorized)	.003
		(.004)		(.004)
	Δ Public Debt	-.002	Public Debt	.001
		(.004)		(.002)
	Δ Unemployment	-.161***	Unemployment	-.053*
		(.037)		(.024)
	Δ Industry Employment	.118**	Industry Employment	-.017
		(.043)		(.029)
	Δ Urban Population	.280	Urban Population	.017

		(.282)		(.016)
	Δ Population 65+	-.571	Population 65+	.095
		(.587)		(.072)
	Δ Female Labor	.005	Female Labor	-.002
		(.023)		(.015)
	Δ Informality	-.010	Informality	.004
		(.019)		(.008)
	Δ Non-Tax	.033	Non-Tax	.046
	Revenue	(.045)	Revenue	(.037)
Constant		.087		.278
		(.158)		(1.354)
N		485		500
R-squared (within)		.274		.935
Common rho		.421		.424

[a] Standard errors in parentheses. *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001.

Estudios Internacionales 214 (2026)–ISSN 0719-3769
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Geoeconomic pressures in inter-regional integration: the negotiation trajectory of the Mercosur-European Union Agreement (1999–2026)

Presiones geoeconómicas en la integración interregional: la trayectoria negociadora del acuerdo Mercosur-Unión Europea (1999–2026)

José Paulo Silva Ferreira*
André Luiz Cançado Motta**
Wilton Dias***
Felipe Elias Marçal Meireles****

ABSTRACT

Scholarly and journalistic accounts of the Mercosur–European Union Agreement negotiations tend to privilege domestic factors, such as the resistance of European agricultural lobbies, at the expense of the geoeconomic pressures that also shaped the

* PhD candidate in International Relations at the University of Brasília (UnB), Brazil, and CAPES doctoral fellow. Researcher at the Regionalism Observatory (ODR), affiliated with the Graduate Program in International Relations San Tiago Dantas, a joint graduate program of Unesp, Unicamp, and PUC-SP. E-mail: josepaulosilvaferreira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2534-112X.

** PhD candidate in International Relations at the University of Brasília (UnB), Brazil, and CAPES doctoral fellow. Professor of International Relations at the Pontifical Catholic University of Goiás (PUC Goiás), and coordinator of its Academic League for International Security and Defence Studies (LAESID). Assistant researcher at the Global Studies Centre (NEG) at the Federal University of Goiás (UFG) and at the Asia-Pacific Studies Group at the Federal University of Santa Maria (UFSM). E-mail: andrecancadomotta@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9422-8588.

*** PhD in International Relations from the University of Brasília (UnB), Brazil. Postdoctoral researcher at the Center for Global Studies at UnB, with research supported by the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). E-mail: wdbar@outlook.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9623-0526.

**** Lawyer and sociologist. Holds a master's degree in Political Science from the Federal University of Goiás (UFG), Brazil. E-mail: felipeepes18@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-5124-766X.

agreement's trajectory over nearly three decades. Against this backdrop, this article seeks to trace the negotiation trajectory of the Mercosur-European Union agreement between 1999 and 2026. To this end, we adopt a mixed methods approach that combines a narrative literature review, following Green et al. (2006) and Gregory et al. (2018), with statistical content analysis, following White and Marsh (2006), operationalized through the IRaMuTeQ software. The corpus consists of the 20 most cited articles on the topic, indexed in the Web of Science and ranked in the first quartile of the Journal Citation Reports. The theoretical and conceptual framework is the geoeconomic perspective proposed by Luttwak (1990) and Blackwill and Harris (2016), which allows us to treat trade negotiation as an instrument of strategic positioning. The results point to four inflection points: (i) the negotiations were originally driven by the European reaction to the FTAA; (ii) they cooled with the end of the hemispheric negotiations and the strengthening of the French agricultural lobby after the 2008 crisis; (iii) they regained momentum amid the geopolitical instability of Trump's first term; and (iv) they were concluded only once the package was split into two instruments, which made the 2026 signature possible at the cost of preserving mechanisms that leave the agreement vulnerable to future deadlock.

Keywords: Mercosur – European Union – Trade Agreement – Regionalism – Geoeconomics.

RESUMEN

La producción académica y periodística sobre la negociación del Acuerdo Mercosur-Unión Europea tiende a privilegiar los factores domésticos, como la resistencia de los lobbies agrícolas europeos, en desmedro de las presiones geoeconómicas que también condicionaron su trayectoria a lo largo de casi tres décadas. Frente a ello, este artículo busca reconstruir la trayectoria de negociación del acuerdo Mercosur-Unión Europea entre 1999 y 2026. Para tal efecto, se adopta un enfoque de métodos mixtos que combina una revisión narrativa de la literatura, siguiendo a Green et al. (2006) y Gregory et al. (2018), con un análisis de contenido estadístico, según White y Marsh (2006), operacionalizado mediante el software IRaMuTeQ. El corpus está compuesto por los 20 artículos más citados sobre el tema, indexados en la Web of Science y clasi-

ficados en el primer cuartil del Journal Citation Reports. El marco teórico-conceptual corresponde a la perspectiva geoeconómica de Luttwak (1990) y Blackwill y Harris (2016), que permite tratar la negociación comercial como un instrumento de posicionamiento estratégico. Los resultados señalan cuatro inflexiones: i) la negociación fue impulsada, en sus orígenes, por la reacción europea al ALCA; ii) se enfrió con el cierre de la negociación hemisférica y con el fortalecimiento del lobby agrícola francés tras la crisis de 2008; iii) se reactivó en medio de las inestabilidades geopolíticas del primer mandato de Trump; y iv) solo se concluyó cuando el paquete se dividió en dos instrumentos, lo que viabilizó la firma en 2026 al costo de preservar mecanismos que la dejan vulnerable a futuros estancamientos.

Palabras clave: Mercosur – Unión Europea – Acuerdo comercial – Regionalismo – Geoeconomía.

1.- Introduction

The free trade agreement between the Southern Common Market (Mercosur) and the European Union (EU), signed in January 2026 after roughly 26 years of negotiations, creates one of the largest free trade areas in the world, covering roughly 780 million people and a quarter of global GDP (European Commission, 2026). The treaty liberalizes more than 90% of bi-regional trade and establishes a binding legal framework for trade and investment.

Its potential benefits are broad and have, to a large extent, already been mapped by the literature (Albertoni & Schlegelmilch, 2026; Barrenne, 2011; Calfat & Flôres Jr., 2006; Pose-Ferraro, 2026). For Europe, the agreement expands the distribution of industrial goods to the South American market - automobiles, machinery, chemicals, and pharmaceuticals - gains that quantification studies had already projected for both blocs (Calfat & Flôres Jr., 2006) - and whose appeal to Europe dates back to the earliest assessments of the agreement's prospects (Bulmer-Thomas, 2000).

For South America, the gains are concentrated in access to the European agrifood market, particularly for beef (Mroczek et al., 2026), sugar (Follador et al., 2021), and poultry - precisely the products in which South America's competitive advantage is greatest. This is what accounts for the resistance of European agricultural sectors to the terms of the agreement (Szajner et al., 2025; Jarzębowski et al.,

2026). The agreement also strengthens regulatory predictability for investors and is therefore seen as an instrument for diversifying supply chains and reducing European dependence on China for access to critical minerals and rare earths (Albertoni & Schlegelmilch, 2026).

Despite these potential gains, the negotiation trajectory was marked by strong political resistance[1]. In November 2024, as the negotiations resumed, European farmers staged protests in Brussels, Paris, and other capitals. Their argument was that the agreement would increase the inflow of cheaper agricultural goods, produced under sanitary and environmental standards different from those required within the EU. That same year, France, Poland, Ireland, Austria, and Hungary voiced formal opposition to the treaty in the European Council, while Italy made its support conditional on the adoption of additional safeguards. Criticism also came from environmental organizations and members of the European Parliament, who deemed the implementation mechanisms for the sustainability clauses and the Paris Agreement commitments insufficient.

Media coverage of the negotiating process focused, to a large extent, on domestic resistance, especially on the activity of the European agricultural lobbies (centered mainly in France), frequently presented as those chiefly responsible for the successive impasses in the negotiations. Although these factors were indeed relevant, they received proportionally more attention than the transformations in the international environment that likewise conditioned the advances and setbacks of the negotiating process.

This article argues that the negotiations were embedded in a complex geopolitical context in which transformations in the international order

1 On January 21, 2026, by 334 votes to 324 with 11 abstentions, the European Parliament adopted a resolution requesting an opinion from the Court of Justice of the European Union (CJEU) on the agreement's compatibility with the Treaties, under Article 218(11) TFEU, suspending the approval procedure until the Court rules (European Parliament, 2026). The request challenges, on the one hand, the division of the pact into two instruments—the Association Agreement (EMPA), subject to ratification by the member states, and the Interim Trade Agreement (iTA), falling within the Union's exclusive competence—in light of Article 218(2) and (4) TFEU and of the principles of conferral and institutional balance; and, on the other, the compatibility of the rebalancing mechanism and the scope of the arbitration panels with environmental and consumer protection and with the precautionary principle (European Parliament, 2026). Previously authorized by Council Decision (EU) 2026/183 and triggered after ratification by Argentina and Uruguay and the Union's notification on March 23, 2026, provisional application began on May 1, 2026, restricted to the elements of exclusive Union competence contained in the iTA (Council of the European Union, 2026a; European Commission, 2026). The agreement thus begins to produce commercial effects while the proceedings before the CJEU and the ratification of the EMPA by the member states run in parallel.

and geoeconomic pressures prevailed over domestic disputes. Heightened strategic competition between the United States and China, the growing Chinese presence in South America, Europe's interest in reducing vulnerabilities in critical supply chains, and the EU's pursuit of greater strategic autonomy are all examples of geoeconomic issues that altered negotiators' incentives and shaped how the process unfolded.

Notably, the factors listed above pertain to developments of the past decade. Because the negotiating process spanned nearly three decades, both domestic pressures and the geoeconomic context shifted over time, giving rise to distinct phases of the negotiations. Looking back at the context of the 1990s, for instance - the period in which the agreement was first conceived - the debate centered as much on consolidating the newly created Mercosur as on building counterweights to the hemispheric integration process set in motion by the proposal for a Free Trade Area of the Americas (FTAA), launched at the Miami Summit in 1994.

Aiming to develop a chronology of the negotiations, this article seeks to answer the following question: in what ways, and to what extent, did geoeconomic transformations and pressures influence the Mercosur–European Union negotiations between 1999 and 2026? We take as a premise that this trajectory cannot be understood solely in terms of the preferences and domestic conflicts of the actors involved. A more holistic understanding of the process must account for the geoeconomic pressures and the changes in the international system that, at different moments, constrained or favored the advance of the negotiating agenda.

Accordingly, the hypothesis to be tested is that the negotiation trajectory of the Mercosur-European Union Trade Agreement was determined, between 1999 and 2026, by cycles of advance and stagnation conditioned by variables exogenous to the negotiating process itself. As a theoretical and conceptual framework, we adopt the notion of geoeconomics proposed by Luttwak (1990) and by Blackwill and Harris (2016), which underpins the study's premise throughout and guides the research question.

Three reasons underlie the choice of Luttwak (1990) and Blackwill and Harris (2016). The first is that Luttwak (1990) formulates the field's founding proposition - that once military conflict loses its centrality, states come to pursue strategic objectives through the grammar of commerce - which supplies the minimum vocabulary needed to treat a tariff agreement as an instrument of international positioning. The second is that

Blackwill and Harris (2016) translate that proposition into an operational repertoire of instruments - trade policy, investment, supply chains, and access to critical inputs - making it possible to identify, at each phase of the negotiations, which instrument was in use and by which party. The third, decisive for the scope adopted here, is that both treat geoeconomics as an attribute of the system rather than of domestic preferences, which renders the framework compatible with a research question formulated in terms of variables exogenous to the negotiating process. Because this is descriptive research whose purpose is to produce a literature review, however, the framework functions primarily as a resource for formulating the problem and as a cross-cutting reference for the discussion.

It is worth specifying what this article means by geoeconomic pressure. We use the term in a narrow sense: the constraint that the configuration of the international system - great-power competition, the formation of rival trading blocs, supply chain instability, and financial crises - exerts on negotiators' calculations, altering the relative cost of concluding or not concluding the agreement, independently of the preferences of domestic sectors.

Beyond this introduction, the article is organized into three sections. The second describes the methodological procedures, detailing the protocols that guided the narrative literature review and the content analysis. The third applies these methods and presents the results: first, the chronology of the negotiations reconstructed from the narrative review; then the lexical treatment of the corpus in IRaMuTeQ, by means of the word cloud and the similarity analysis. The fourth and final section discusses the findings, answers the research question, and tests the hypothesis in light of the evidence assembled.

2.- Methodology

This section presents the methods of data collection and processing applied in this study: the narrative review and the content analysis. Before turning to them, we should clarify the temporal scope. The negotiating process actually began in 1994, with the discussions surrounding the Framework Agreement, formally concluded the following year, in 1995. Effective negotiations under that framework, however, only started in 1999, which is why we take that year as the starting point of the negotiating process proper.

Although the agreement came close to conclusion in 2019, its terms

were only effectively finalized in December 2024, at the Montevideo meeting, once the demands of the additional protocol had been settled. Legal formalization, however, took another year: the agreement was signed on January 17, 2026, and entered into provisional application on May 1 of the same year, which is why we take 2026 as the closing point of the period under study.

As for the methodology, the narrative literature review - also referred to as a traditional or non-systematic review - is an approach to synthesizing scholarly knowledge that involves the interpretation and critique of prior publications on a specific topic. Its main purpose is to deepen understanding of a topic, offering an overview of how a topic or theory has developed over time, and to assess the state of the art in fields where research is disparate or interdisciplinary (Greenhalgh, 2018; Baethge, 2019; Snyder, 2019)[2].

The narrative review is useful for analyzing public policy decisions, where situations are complex and involve multiple factors - cultural, budgetary, and social (Greenhalgh, 2018; Baethge, 2019; Snyder, 2019). In pursuit of an integrative solution, this study also draws on statistical content analysis. This choice is warranted because content analysis makes it possible to convert qualitative data into categories that can be treated statistically, thereby facilitating the description of phenomena (White and Marsh, 2006; Elo and Kyngäs, 2008).

The procedures adopted here follow Green et al. (2006) and Gregory et al. (2018) and are organized into five stages: design and preparation, literature search, selection and critical appraisal, analysis and synthesis, and writing and structuring. Table 1, below, specifies each of these procedures within the scope of the research proposed here.

The design and preparation stage incorporates the geoeconomic framework, understood as the meeting point between the rationality proper to conflict and the tools typical of commercial exchange (Luttwak, 1990). In a context where military power loses centrality in international relations, states - as territorial units seeking to expand their comparative advantages relative to others - increasingly turn to economic rather than military instruments to advance their strategic interests. In the literature, this concept thus grounds the idea that ostensibly commercial

2 It is typically applied for professional updating, since it condenses complex information into a readable format; for identifying gaps where new research is needed and refining hypotheses for future studies; and for prompting balanced dialogue among theoretical perspectives.

decisions also take geopolitics into account (Blackwill & Harris, 2016).

Table 1 – Narrative review protocol for the scholarly literature on the Mercosur-EU Agreement

Stages	Description of the stage
1.- Design and preparation	Review topic (the negotiation trajectory of the Mercosur–EU Agreement); Target audience (not specified); Refinement/delimitation of the topic (the geoeconomics of Mercosur–EU bi-regional trade integration).
2.- Literature search	Databases consulted (Web of Science); Search terms and Boolean operators used (Mercosur, Mercosul, European Union, EU, trade agreement, partnership agreement, geoeconomics, geopolitics[3]) ; Search period (1999–2026).
3.- Selection and critical appraisal	Inclusion criteria (document type – journal articles (article); language – articles published in English; journal tier – ranked in the first quartile (Q1) of the International Relations category by Journal Impact Factor, according to the Journal Citation Reports (JCR); and relevance – the 20 most cited articles among the search results); Exclusion criteria (document type – "non-article" items (e.g., book reviews, editorials, conference abstracts, corrections/errata); language – languages other than English; journal tier – journals ranked Q2, Q3, Q4, or with no ranking available in the JCR; relevance – articles outside the 20 most cited among the search results; duplication – duplicate records identified in the search; and thematic fit – exclusion of articles that, despite containing the search terms, do not address the object of study, except for analogous cases retained as comparative benchmarks and recorded in Section 3; Methodological problems identified (absence of longitudinal/ex post validation, reliance on projections and provisional data, and low methodological triangulation, with an almost exclusive predominance of qualitative methods (document analysis, case studies) and little presence of mixed or quantitative approaches); Knowledge gaps identified (a shortage of analyses that incorporate geoeconomic pressures as an explanatory factor in the negotiation trajectory, in contrast to the excessive emphasis on the domestic factors of EU member states).

3 The choice of Boolean operators for the Web of Science was structured around conceptual blocks. The authors defined three categories of blocks: first, the actors in the agreement; second, the object, corresponding to the trade agreement itself; and finally, the theoretical lens of geoeconomics, tied to this article's premise. The search string used was therefore: ("Mercosur" OR "Mercosul") AND ("European Union" OR "EU") AND ("trade agreement" OR "partnership agreement") AND ("geoeconomic*" OR "geopolit*").

4. Analysis and synthesis	Method for organizing the evidence (chronology); Convergences and divergences in the literature (Section 3 of this article); Critical interpretation by the researchers (Section 3 and conclusion).
5.Writing and structuring	The manuscript was organized according to the conventional structure of scholarly articles (introduction, methodology, application of the methods and results, and conclusion), including a structured abstract and the use of tables and charts for the systematic presentation of the results.

Source: Elaborated by the authors, based on Green et al. (2006) and Gregory et al. (2018).

As for the application of content analysis, it comprises a set of techniques used to interpret documents and communications and to draw replicable inferences from texts (or other meaningful materials) about the contexts of their use[4]. The method is flexible in that it can be applied within qualitative, quantitative, or mixed methods research designs. It allows collected data to be reduced inductively to concepts that describe the research phenomenon in an organized way, which can later be complemented and tested through deductive analysis (Elo & Kyngäs, 2008; Elo et al., 2014).

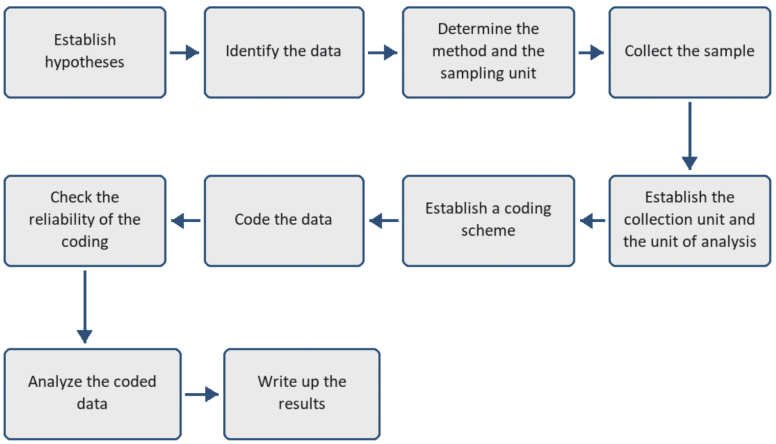
Following White and Marsh (2006), the procedures for conducting a content analysis with a statistical focus and word frequency follow these ten main stages: establishing hypotheses, identifying the data, determining the method and the sampling unit, collecting the sample, establishing the collection unit and the unit of analysis, establishing a coding scheme, coding the data, checking the reliability of the coding, analyzing the coded data, and writing up the results. Figure 1 presents an infographic of the procedures carried out.

In the first stage, establishing hypotheses, we started from the provisional answer set out in the introduction. In the second stage, identifying the data, we defined the textual corpus as the full text of the 20 most cited articles selected in the narrative review, following the inclusion and exclusion criteria of the selection and critical appraisal stage described in Table 1. As for the third stage, determining the method and the sampling unit, we opted for software-assisted

4 As a research method, content analysis represents a systematic and objective means of describing and quantifying phenomena. It allows the researcher to distill words into fewer content-related categories, on the assumption that words and phrases classified in the same category share the same meaning. Its initial purpose was based on a communication model (sender/message/receiver) for making quantified inferences about recurrent and readily identifiable aspects of the content of a text, known as manifest content (Elo and Kyngäs, 2008; Elo et al., 2014).

Figure 1 – Infographic of the stages of the content analysis

Figure 1 – Infographic of the stages of the content analysis



Source: Elaborated by the authors, based on White and Marsh (2006).

Source: Elaborated by the authors, based on White and Marsh (2006).

statistical lexical analysis using IRaMuTeQ, based on Lexical Frequency Analysis[5] and, additionally, on similarity analysis[6]. Because the number of articles had already been delimited by the criteria of the narrative review, the sampling unit corresponded to a census of the 20 selected articles, with no need for additional probabilistic sampling. The fourth stage, collecting the sample, consisted of assembling the full texts of the twenty articles into a single file in the format required by IRaMuTeQ, with the year of publication coded as a supplementary variable.

The decision to compile the articles in full, rather than only their abstracts, follows a historical criterion. Because the corpus spans publications distributed over nearly three decades, it does not constitute a synchronic snapshot of the debate but a record of its transformation over time - and abstracts, by their synthetic and standardized nature, tend to

5 A technique that ranks the lexical forms of the corpus by absolute frequency of occurrence, allowing the dominant vocabulary to be visualized hierarchically; it is the procedure that generates the word cloud in Figure 2.

6 A technique that uses co-occurrence frequency to draw a graph of connections among words (which terms appear together most strongly).

compress precisely the variation in vocabulary that we set out to observe. For this reason, the year of publication was coded as a supplementary variable in the file processed by IRaMuTeQ, which makes it possible to associate the corpus vocabulary with the periods of publication and to verify whether particular vocabularies cluster in specific time frames. This cross-tabulation turns the periodization built in the narrative review into a criterion for reading the results of the content analysis: if the hypothesis that geoeconomic pressures conditioned the negotiation trajectory holds, we should expect terms associated with geoeconomic factors not to be distributed evenly across the period but to cluster in the phases in which such pressures were most intense, while terms associated with domestic factors would show a more stable distribution[7].

The fifth stage, establishing the collection unit and the unit of analysis, defined each article in the corpus as the collection unit, segmented into the "texts" required by the IRaMuTeQ format, and the text segments (TS) automatically generated by the software, together with the lexical forms they contain, as the unit of analysis. In the sixth stage, establishing a coding scheme, the thematic categories were built inductively from the lexical clusters revealed by the word cloud and the similarity analysis, and were subsequently named and grouped into broader interpretive axes (such as domestic factors, geoeconomic or geopolitical factors, the trade and economic dimension, and the normative and sustainability dimension), consistent with the inductive logic already assumed in the description of the content analysis.

The seventh stage, coding the data, corresponded to processing the corpus in IRaMuTeQ and associating the most frequent terms and the branches of the similarity graph with the thematic categories thus defined. In the eighth stage, checking the reliability of the coding, we verified the consistency between the automatic classification produced by the software and a qualitative reading of the text segments representative of each cluster, through cross-validation by the researchers. The ninth stage, analyzing the coded data, consisted of interpreting the lexical clusters in light of the research hypothesis, cross-referencing the frequency and centrality of terms associated with systemic factors-such as geopolitical, strategic, global, alliance, and conflict-with terms associated with domestic and sectoral factors - such

7 It should be noted that not all studies in the corpus set out to explain the negotiation trajectory: some take as their object the projected effects of the agreement, invoking the negotiating context only incidentally. To this are added the limitations already recorded in Table 1.

as agricultural, production, deforestation, environmental, and coalition. Because the corpus is entirely in English, the cross-referencing was performed on the English lexical forms. Finally, the tenth stage, writing up the results, corresponded to presenting the findings in Section 3 of this article, by means of the word cloud and the similarity analysis, articulated with the chronology built from the narrative review.

3.- Application

3.1.Narrative review

The Web of Science search using the Boolean operators defined in the research protocol returned only two results: Pose-Ferraro (2026) and Albertoni and Schlegelmilch (2026). This outcome is highly revealing of the low relevance attributed to the international system as a conditioning factor in the bi-regional negotiations between the EU and Mercosur. It is also worth noting that both publications are recent, indicating that scholarship began to devote greater attention to the geoeconomic agenda only at the implementation stage of the agreement, and not during the negotiations. We therefore proceeded with the narrative review, dropping the third block of search terms, corresponding to the theoretical lens of geoeconomics, which yielded a far more robust initial set of 56 articles[8].

Applying the parameters indicated above, we identified 43 scholarly journals ranked in the first quartile (Q1) of the JCR in International Relations. After filtering these journals in the original spreadsheet and applying the exclusion criteria, removing materials that were not articles (such as book chapters), 31 articles remained. Finally, selecting the 20 most cited yielded a body of work published between 1998 and 2026.

We begin with a general overview of the characteristics of these publications, sorting them into five categories. The first category, analysis of the negotiating process, brings together studies that examine the agreement not merely as a trade treaty but as a political instrument. Their line of argument focuses on the transition from "idealistic inter-regionalism" to "realist bilateralism," in which the agreement serves to balance global power against actors such as the United States and China. It comprises the work of Bulmer-Thomas (2000), García (2013), Gratius (2018),

8 Topic Search: (("Mercosur" OR "Mercosul") AND ("European Union" OR "EU") AND ("trade agreement" OR "partnership agreement")); Document Type: Article; Language: English; Citations: highest first.

Pose-Ferraro (2026), and Albertoni and Schlegelmilch (2026). It includes qualitative analysis of diplomatic speeches, official documents, and negotiators' perceptions ("straight from the trenches"). It explores how global uncertainty and the need for strategic autonomy forced the political conclusion of the agreement in 2024.

The second category, economic modeling and efficiency analysis, encompasses studies that use quantitative tools to forecast or analyze flows of goods. Their main focus is to measure trade creation (efficiency) against trade diversion (inefficiency), assessing whether the agreement benefits global productivity or merely protects domestic sectors. It includes the work of Yeats (1998), Keck and Piermartini (2008), Calfat and Flôres Jr. (2006), and Jagdambe and Kannan (2020). These authors use Computable General Equilibrium (CGE) models, gravity models, and Revealed Comparative Advantage (RCA) indices, seeking to identify mutual gains and sectors in which Mercosur's competitiveness is blocked by European tariff peaks.

Competitive asymmetries in the agri-food sector are the focus of the third category. Its central line of argument is that, although Mercosur enjoys natural advantages (land and costs), the EU imposes regulatory and quality standards that function as technical barriers. It comprises the work of Ambroziak et al. (2025), Szajner et al. (2025), Jarzębowski et al. (2026), and Mroczek et al. (2026). The approach involves comparative analysis of production potential and supply chain resilience, with the beef sector standing out in the Polish food industry. These studies discuss how liberalization affects the stability of European producers in the face of low South American costs.

The fourth category covers one of the most prominent recent agendas since 2019: environmental governance. These authors argue that environmental commitments (the Paris Agreement) became the central point of the negotiations, where issues such as deforestation and pesticide use can be dealbreakers. It comprises the work of Arima et al. (2021), Follador et al. (2021), Heyl et al. (2021), Mammadova et al. (2022), and Palmieri et al. (2024). They present land use change modeling, comparative legal analysis of environmental clauses, and the concept of "systemic risk" embedded in commodities such as leather and sugarcane. They assess whether the agreement externalizes Europe's environmental damage to the Amazon biome.

Finally, the fifth category, social dynamics and interest groups, brings together studies that examine the agreement's impact on human flows or on the organization of domestic interest groups. Their line of argument focuses on how different social actors join forces to influence ratification. It

comprises the work of Iredale (1999) and Hamilton and De Bièvre (2025). It ranges from analysis of the need to import skilled personnel within regional blocs to discourse coalition theory, which explains how agricultural producers and environmentalists in Europe united to contest the agreement through opportunistic narratives (Hamilton and De Bièvre, 2025).

It should be noted that three of the twenty selected articles - Iredale (1999), Keck and Piermartini (2008), and Jagdambe and Kannan (2020) - do not deal directly with the Mercosur-EU negotiations but with analogous processes, specifically skilled labor mobility within regional blocs, economic partnership agreements in Southern Africa, and the ASEAN-India agreement. They were retained because they are among the twenty most cited under the search strategy adopted and because they offer comparative methodological benchmarks; their retention, however, reduces the thematic homogeneity of the set and is recorded here as a limitation.

The scholarly literature can be seen to shift its characterization of the integration project toward a tool of strategic geopolitical positioning in an uncertain global environment (Pose-Ferraro, 2026; Albertoni and Schlegelmilch, 2026). In order to trace a chronology of the negotiating process from the material analyzed, we propose six phases, set out in Table 2.

Table 2 – Negotiation trajectory of the Mercosur–EU Trade Agreement

Phase	Period	Definition	Events
1	1999-2004	Initial enthusiasm for inter-regionalism	Background: Inter-regional Framework Cooperation Agreement (Dec. 1995), with an implicit free trade goal. Negotiations launched in 1999 as a geopolitical response by the EU to the U.S. proposal (FTAA). Deadlock in 2004 owing to the EU's inability to open its agricultural market and Mercosur's reluctance to lower industrial tariffs.
2	2005-2009	Stagnation and turn to realist bilateralism	Bloc-to-bloc negotiations lose momentum; the relationship becomes mediated by pragmatic interests. In 2007, the EU elevates Brazil to "strategic partner" in order to retain regional influence. The EU turns to the Doha Round and to eastward enlargement; Mercosur becomes defensive and inward-looking.

3	2010-2019	Resumption	Negotiations relaunched in 2010 (Spanish Presidency of the EU). Between 2013 and 2016, industries led by the CNI come to support North-South agreements; the Macri–Temer alignment (2015–2016) favors a liberalizing agenda. Trump's election (2017–2018) prompts the EU to position itself as guardian of the liberal order. June 2019: Agreement in Principle on the trade pillar, after 20 years.
4	2019-2022	Paralysis driven by the environmental agenda	The 2019 announcement does not lead to ratification, owing to new sustainability barriers. The Bolsonaro factor: environmental policies and Amazon fires generate opposition in European public opinion and parliaments. Coalition between protectionist agricultural producers and environmentalists; France
5	2023-2024	Renegotiation	Lula's victory (2022) opens a window of diplomatic opportunity. March 2023: renegotiation adds a further instrument with binding commitments on the Paris Agreement and deforestation. December 2024: final agreement in Montevideo, with targets to halt deforestation by 2030 and EU concessions (government procurement in healthcare, longer timelines for electric vehicles).
6	2025-2026	Signature and provisional application	September 2025: the European Commission submits the proposal for signature to the Council of the EU. January 2026: agreement signed in Paraguay (Jan. 17), with the European Parliament requesting a review from the Court of Justice of the EU. May 2026: provisional application of the agreement from May 1, to circumvent delays in full ratification.

Source: Elaborated by the authors, based on Bulmer-Thomas (2000), García (2013), Gratius (2018), Heyl et al. (2021), Ambroziak et al. (2025), Hamilton and De Bièvre (2025), Pose-Ferraro (2025), Albertoni and Schlegelmilch (2026), Jarzębowski et al. (2026), Mroczek et al. (2026), and Palmieri et al. (2024).

The first phase, covering the period between 1999 and 2004, was characterized by the initial enthusiasm for inter-regionalism and had 1995 as its immediate institutional antecedent. The institutional basis for the agreement was established in December 1995, with the signing of the Inter-regional Framework Cooperation Agreement, whose explicit aim was to create a political and economic association between the blocs, with the implicit purpose of building a free trade area (Bulmer-Thomas, 2000; Mroczek et al., 2026).

Trade negotiations were officially launched in 1999, driven largely by the EU's reaction to the U.S. proposal to create the Free Trade Area of the Americas (FTAA) (Pose-Ferraro, 2025; Palmieri et al., 2024). In 2004, however, the process faced its first major deadlock, stemming from the EU's inability to offer greater openness to trade in agricultural and agro-industrial products, given its subsidies and protectionist policies, and from Mercosur's resistance to a significant reduction of its industrial tariffs (Palmieri et al., 2024; Pose-Ferraro, 2025).

The second phase, between 2005 and 2009, corresponded to stagnation and the turn to realist bilateralism, a period in which bloc-to-bloc negotiations lost intensity and came to be shaped by more pragmatic interests (Gratius, 2018). In 2007, faced with the stagnation of the regional negotiations, the EU elevated Brazil to the status of strategic partner, seeking to preserve its political and economic influence in South America (Gratius, 2018; García, 2013). At the same time, the international context also contributed to weakening the negotiations: while the EU concentrated its efforts on the World Trade Organization (WTO) Doha Round and on its eastward enlargement, Mercosur adopted a more defensive posture focused on internal matters (García, 2013; Gratius, 2018).

The third phase, between 2010 and 2019, was marked by the resumption of negotiations. Talks were officially relaunched in 2010, during the Spanish Presidency of the Council of the EU (Pose-Ferraro, 2026; Palmieri et al., 2024). Between 2013 and 2016, important changes took place in Brazilian political economy, as industrial sectors - particularly those represented by the National Confederation of Industry (CNI) - came to support North–South trade agreements as a means of increasing their international competitiveness (Pose-Ferraro, 2026).

At the same time, the political changes in Argentina, with the election of Mauricio Macri, and in Brazil, under the Michel Temer administration, brought the positions of Mercosur's two main members closer around an agenda favorable to trade liberalization (Gratius, 2018; Pose-Ferraro, 2025).

Subsequently, between 2017 and 2018, the election of Donald Trump in the United States and the adoption of a more protectionist agenda served as an important geopolitical catalyst for the EU, which sought to reinforce its image as a defender of the liberal trading order (Pose-Ferraro, 2025; Palmieri et al., 2024). This combination of factors culminated, in June 2019, in the announcement of an Agreement in Principle on the trade pillar, bringing roughly twenty years of negotiations to a close (Pose-Ferraro, 2026).

The fourth phase, between July 2019 and 2022, was marked by the paralysis brought about by the environmental agenda. The announcement of the agreement in 2019 was not followed by ratification, owing to the emergence of new sustainability requirements (Heyl et al., 2021). In this context, the so-called "Bolsonaro factor" played a central role, as the environmental policies adopted by the Brazilian government and the 2019 Amazon fires provoked a strong reaction from European public opinion and parliaments (Pose-Ferraro, 2025; Heyl et al., 2021). At the same time, a coalition between protectionist agricultural producers and environmental organizations consolidated in Europe (Hamilton and De Bièvre, 2025). As a result, countries such as France and Austria declared that they would not ratify the agreement on its original terms (Pose-Ferraro, 2026; Heyl et al., 2021).

The fifth phase, between 2023 and 2024, corresponded to the renegotiation of the agreement. Lula da Silva's victory in the 2022 Brazilian presidential election opened a new window of opportunity for resuming the negotiations (Pose-Ferraro, 2025; Albertoni and Schlegelmilch, 2026). In March 2023, a renegotiation began, aimed at incorporating an additional instrument containing legally binding commitments on compliance with the Paris Agreement and on combating deforestation (Palmieri et al., 2024; Pose-Ferraro, 2025).

This process resulted, in December 2024, in the announcement of an updated agreement at the meeting held in Montevideo (Albertoni and Schlegelmilch, 2026). The new text came to include targets for eliminating deforestation by 2030 and incorporated EU concessions on issues Mercosur considered sensitive, such as government procurement in healthcare and longer timelines for the electric vehicle industry to adapt (Pose-Ferraro, 2025).

The sixth phase, beginning in 2025, corresponds to the signature and provisional application of the agreement. Although the technical negotiations had been concluded, a stage devoted to the political and institutional stabilization of the treaty began (Albertoni and Schlegelmilch, 2026). In September 2025, the European Commission formally submitted the proposal for

signature of the agreement to the European Council (Pose-Ferraro, 2025).

Subsequently, on January 17, 2026, the treaty was officially signed in Paraguay, although the European Parliament requested an assessment of the text's legal conformity from the Court of Justice of the European Union (Albertoni and Schlegelmilch, 2026). Later, in May 2026, given the expected delay in full ratification by the member states, the European Commission decided to apply the agreement provisionally from May 1, 2026 (Albertoni and Schlegelmilch, 2026).

3.2. Content analysis

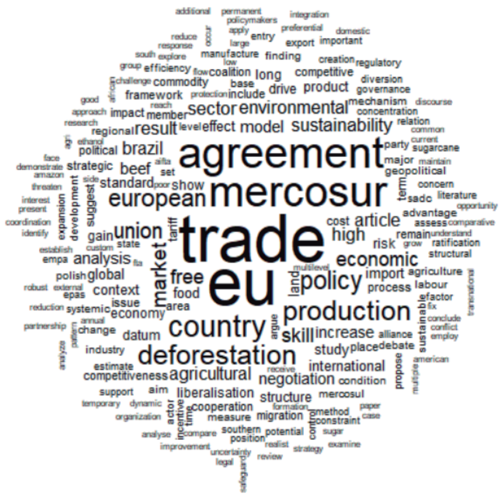
The word cloud (Figure 2) is a valuable resource because it allows a first lexical approach to the corpus, immediately and visually foregrounding, in hierarchical form, the terms with the highest absolute frequency in the corpus analyzed, which provides a panoramic reading of the dominant vocabulary prior to more complex structural analyses. In Figure 2, *trade, agreement, Mercosur,* and *European Union* occupy a central and prominent position, confirming the thematic core. Around these terms, words such as policy, production, country, deforestation, agricultural, and European appear with intermediate salience, suggesting that the literature associates the negotiations with dimensions of public policy, agricultural production, and environmental impacts.

The recurrent presence of terms such as *sustainability, environmental,* and *deforestation* indicates that the environmental agenda - which, judging by context, is tied to deforestation in the Amazon and to the Brazilian beef sector - is a significant discursive axis in these articles, whereas terms such as *coalition, governance,* and *geopolitical*, though of markedly low frequency, register the minority presence of a reading of the negotiations through a geoeconomic lens.

Reading Figure 2 supports three inferences relevant to the research question. The first is that the core of the corpus is commercial and institutional in nature: *trade, agreement, Mercosur,* and *European Union* concentrate the highest frequencies, indicating that the literature treats the object primarily as a trade agreement rather than as an episode of great-power rivalry. The second is that the intermediate frequency layer is occupied by productive and environmental vocabulary - namely *production, agricultural, deforestation, environmental,* and *sustainability* - which converges with the periodization built in the narrative review, in which the environmental agenda shifts the axis of the debate from 2019 onward.

The third inference, and the most significant for the hypothesis tested

Figure 2 – Word cloud of the literature on the Mercosur–EU Trade Agreement



Source: Elaborated by the authors, based on Yeats (1998), Iredale (1999), Bulmer-Thomas (2000), Calfat and Flôres Jr. (2006), Keck and Piermartini (2008), García (2013), Gratius (2018), Jagdambe and Kannan (2020), Arima et al. (2021), Follador et al. (2021), Heyl et al. (2021), Mammadova et al. (2022), Palmieri et al. (2024), Ambroziak et al. (2025), Hamilton and De Bièvre (2025), Pose-Ferraro (2025), Szajner et al. (2025), Albertoni and Schlegelmilch (2026), Jarzębowski et al. (2026), and Mroczek et al. (2026).

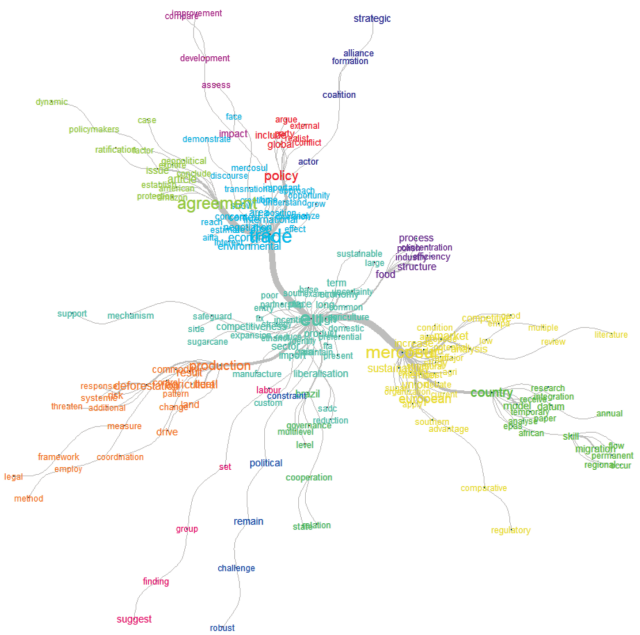
here, is negative in nature, since the terms designating geoeconomic conditions occupy the lowest frequency bands of the corpus. *Geopolitical, strategic, systemic,* and *uncertainty* appear in reduced type, and there is no substantial occurrence of China, France, or Trump-precisely the factors that the chronology in the previous section identifies as decisive. The word cloud therefore measures the attention the literature devoted to them, and what it indicates is that this attention was low, a result consistent with the mere two records returned by the search that included the geoeconomic block.

Finally, Figure 3 presents a similarity analysis, a technique that is not confined to isolated lexical frequency but reconstructs the co-occurrence relations among terms in the form of a graph, revealing the internal structure of the discourse and making it possible to identify the organizing cores and the thematic branches that connect them. In the image, *policy, trade,* and *agreement* appear as central nodes, from which thematic subtrees unfold, differentiated by color: a cluster in shades of orange links *production, deforestation, and agricultural to terms such as labour, constraint,* and *manufacture*, suggesting a discursive block oriented toward

the productive and socio-environmental implications of the agreement.

The second cluster, in yellow and green, connects *Mercosur, European, country,* and *sustainable* to vocabulary linked to migration, regionalism, and governance, indicating a more institutional and geopolitical dimension. The branches in blue and pink, more peripheral, bring in terms such as *coalition, actor, realist*, and *challenge*, pointing to a theoretical reading drawn from International Relations (realist bilateralism). This distribution into distinct branches, interconnected nonetheless by a common core, suggests that the literature on the Mercosur-EU negotiations simultaneously articulates an economic-commercial approach, an environmental-productive one, and a political-institutional one, all subordinated to the central theme of trade integration between the blocs.

Figure 3 – Similarity analysis of the literature on the Mercosur–EU Trade Agreement



Source: Elaborated by the authors, based on Yeats (1998), Iredale (1999), Bulmer-Thomas (2000), Calfat and Flôres Jr. (2006), Keck and Piermartini (2008), García (2013), Gratius (2018), Jagdambe and Kannan (2020), Arima et al. (2021), Follador et al. (2021), Heyl et al. (2021), Mammadova et al. (2022), Palmieri et al. (2024), Ambroziak et al. (2025), Hamilton and De Bièvre (2025), Pose-Ferraro (2025), Szajner et al. (2025), Albertoni and Schlegelmilch (2026), Jarzębowski et al. (2026), and Mroczek et al. (2026).

If the word cloud tells us what the literature says most often, the similarity analysis tells us how those themes support one another. On this basis, Figure 3 adds something Figure 2 would not allow us to conclude. The graph is organized around a commercial-institutional core - *trade, agreement, policy, European Union,* and *Mercosur* - from which thick edges extend toward the productive-socioenvironmental branch *(production, agricultural, deforestation, land, labour)* and the regional-comparative branch *(European, country, sustainable, migration, regional)*. No equivalent branch, however, organizes itself around vocabulary of a systemic nature: *coalition, actor, realist, strategic, alliance, global,* and *conflict* are distributed across peripheral branches, linked to the core by long, low-density paths. This is a structural finding in which the geoeconomic dimension is present in the literature, but as an ancillary reading rather than as the organizing axis of the debate. This positional marginality is the graphical counterpart of the gap that this article set out to fill, namely, that geoeconomic conditions have been treated as background, while domestic and sectoral factors have occupied the center of the research agenda.

What emerges from this section is an asymmetry between the process and its interpretation. The trajectory reconstructed in six phases - from the launch of the negotiations in 1999 to the splitting of the package into two instruments in 2025 - is traversed, from end to end, by determinants that do not belong to the plane of domestic preferences: the European reaction to the FTAA, the 2008 financial crisis, the realignment of U.S. foreign policy from 2017 onward, and competition with China over access to critical inputs. It is these factors that mark the inflection points of the chronology - the initial impetus, the cooling, the resumption, and the outcome - and not merely the calculations of European agricultural sectors.

The word cloud shows that the corresponding vocabulary occupies the lowest frequency bands of the corpus, and the similarity analysis shows that it does not even organize a branch of its own, connecting to the commercial-institutional core through long, low-density paths. It is worth specifying the scope of this finding: the low lexical incidence does not indicate that geoeconomic pressures were irrelevant to the course of the negotiations, but that scholarship devoted limited attention to them - what the content analysis measures is the agenda of the literature, not that of the process. It is precisely in this distance between what conditioned the negotiations and what the literature elected as its object that the gap announced in Table 1 lies, taken up in the following section in light of the research question and the hypothesis.

4. Discussion and conclusions

Reconstructing the negotiation trajectory of the Mercosur–European Union Agreement reveals a dynamic that is not adequately explained by a simple succession of domestic preferences or by the persistence of sectoral conflicts between the blocs. Over nearly three decades, the same obstacles - especially European resistance to opening the agricultural market and Mercosur's difficulties in offering industrial concessions - were present at different moments yet produced different outcomes. There were periods of launch, resumption, deadlock, and, finally, conclusion of the negotiations without the structure of domestic interests, taken in isolation, being sufficient to explain these shifts. The evidence assembled therefore suggests that the actors' willingness to accept costs and concessions varied as the external conditions in which the negotiations were embedded changed.

This finding allows us to interpret the agreement's trajectory as the result of the interaction between systemic pressures and the domestic mechanisms that transmit them. Geoeconomics, in this sense, does not replace explanations centered on interest groups, institutions, or government preferences. It helps explain why certain preferences came to carry more or less weight at specific moments. The European agricultural lobby, for example, is a relevant domestic variable for understanding resistance to the agreement. Its capacity to block or delay the negotiations, however, also depended on the international context, on the EU's strategic priorities, and on the political cost attributed to the absence of an agreement. The contribution of the geoeconomic perspective lies precisely in shifting the question from "which groups resisted the agreement?" to "why was the resistance of those groups able to produce certain effects at some moments and not at others?"

The first inflection identified corresponds to the launch of the negotiations in 1999. The literature examined allows us to associate this move with the competitive environment produced by the FTAA. The rapprochement between Mercosur and the EU cannot, therefore, be understood solely as the expression of a normative vocation for inter-regionalism. It also responded to a strategic configuration in which both blocs had incentives to avoid an excessive concentration of hemispheric economic relations around the United States. In this sense, the trade negotiation took on a geoeconomic dimension from its very origin: market opening functioned simultaneously as an economic instrument and as a mechanism for diversifying the actors' strategic options (Bulmer-Thomas, 2000; García,

2013; Gratius, 2018; Pose-Ferraro, 2026).

The most important aspect of this first phase, however, is that systemic pressure was not sufficient to overcome the distributive conflicts internal to the two blocs. The EU's inability to offer greater agricultural openness and Mercosur's resistance to reducing industrial tariffs produced the 2004 deadlock. The case thus demonstrates that geoeconomic variables do not operate automatically. They alter the incentives associated with the negotiations, but those incentives are processed by domestic structures capable of restricting governments' room for maneuver. Geoeconomics should therefore be understood as a condition that modifies the strategic environment of the negotiations, and not as a variable capable of mechanically determining their outcomes.

The second phase reinforces this interpretation. With the weakening of the FTAA prospect and the shift in the negotiators' international priorities, the systemic incentive for the EU and Mercosur to prioritize concluding the agreement diminished. The negotiations lost centrality at the same time as other objectives began to compete for the actors' attention: the EU concentrated its efforts on the Doha Round and on eastward enlargement, while Mercosur adopted a more defensive orientation. This shift is significant because it shows that the stagnation did not result simply from the disappearance of technical disagreements. Those disagreements already existed during the launch phase. What changed was the strategic value attributed to overcoming them.

The 2008 international financial crisis added a new dimension to this process. In principle, a crisis environment might have increased the incentives for market opening and economic diversification. The crisis, however, also reinforced protectionist pressures and made granting access to sensitive markets politically more costly. In this context, the negotiations failed to convert the need for economic recovery into sufficient momentum for their conclusion. The outcome again highlights the interaction between levels of analysis: the crisis altered the international environment, but its effects on the negotiations were mediated by domestic and sectoral coalitions.

The third phase, which began with the resumption of negotiations and culminated in the 2019 Agreement, shows a clearer change in the relationship between trade and international strategy. The political transformations in Brazil and Argentina favored greater convergence around a trade liberalization agenda, while the EU came to operate in an international environment progressively marked by the contestation of the

liberal trading order. The election of Donald Trump in 2016 and the adoption of a more protectionist agenda by the United States helped raise the strategic value the EU attributed to maintaining a diversified network of trade relations (Gratius, 2018; Pose-Ferraro, 2026).

The analytically relevant point is not to claim that Trump alone caused the 2019 agreement. What can be claimed is that the transformation of the strategic environment increased the relative cost of remaining indefinitely without an agreement. In other words, the geoeconomic variable acted on the incentive structure, helping to modify negotiators' willingness to accept commitments that had previously been difficult to accommodate. The conclusion of the Agreement, after roughly two decades of negotiation, is the principal indication of this shift in calculation.

The fourth phase demonstrates, however, the limits of that impetus. The 2019 announcement did not lead to ratification because the environmental agenda began to function as a new blocking mechanism. The so-called "Bolsonaro factor," the deforestation issue, and pressure from environmental organizations altered the European political environment and enabled the formation of domestic coalitions opposed to the agreement (Heyl et al., 2021; Hamilton and De Bièvre, 2025). At this point, the analysis suggests that systemic and domestic factors should not be treated as alternative explanations. The emergence of the environmental question occurred within a broader transformation of international trade and environmental norms, but its capacity to block the agreement depended on the incorporation of those concerns by European domestic actors.

This interaction is particularly important for interpreting the role of France and of the European agricultural sectors. Agricultural resistance did not disappear over the course of the negotiations; on the contrary, it remained structurally tied to the problem of opening the European market. What changed were the arguments, the coalitions, and the institutional mechanisms through which that resistance was mobilized. Sustainability became, in this sense, a new dimension through which economic interests and environmental concerns could converge. The coalition identified by Hamilton and De Bièvre (2025) illustrates precisely this process. The environmental question, therefore, should not be understood merely as a factor external to the political economy of the negotiations, but as a dimension that reconfigured the terms of the distributive dispute.

The fifth phase, beginning in 2023, again demonstrates the importance

of the external environment in altering political calculation. The resumption of negotiations after Lula's election to a third term did not stem exclusively from a change of government in Brazil. It occurred in an international context substantially different from that of 2019. The war in Ukraine, the intensification of competition between the United States and China, growing European concern with strategic dependencies, and the search for greater diversification of supply chains raised the strategic value of relations with South America. The most recent literature identifies precisely this transformation of the agreement, which moves from a predominantly commercial project to an instrument embedded in a broader agenda of international uncertainty and competition (Pose-Ferraro, 2026; Albertoni and Schlegelmilch, 2026).

It is at this point that the notion of geoeconomics adopted in this article gains greater explanatory power. If, in the early phases, the agreement could be interpreted as an instrument of commercial expansion and inter-regionalism, in the more recent phases it also came to perform a function of reducing strategic vulnerabilities. Europe's interest in diversifying economic relations and reducing excessive dependencies in critical chains modifies the nature of the calculation involved in the negotiations. The value of an agreement with Mercosur ceases to be determined exclusively by the potential volume of trade created and comes to incorporate the strategic value of having alternative partners in an international environment characterized by greater fragmentation.

This transformation helps explain why concluding the agreement became politically possible in 2024, despite the persistence of conflicts that had blocked the negotiations at earlier moments.

The renegotiation neither eliminated the asymmetries between the blocs nor fully resolved European domestic opposition. What changed was the relative cost of the alternatives. In an environment of greater geoeconomic competition, maintaining the impasse indefinitely came to carry higher strategic costs for both sides. The agreement thus became less dependent on a substantive convergence of preferences and more dependent on the perception that the absence of an agreement would produce potentially more costly consequences.

The sixth phase, corresponding to the signature and provisional application, adds an institutional dimension to this argument. Splitting the package into two instruments - the Association Agreement and the Interim Trade Agreement - can be interpreted not only as a legal solution to

a problem of competences but also as a mechanism for reducing the political costs associated with ratification. By separating the trade dimension from the agreement's other areas, it became possible to produce economic effects before the full ratification process was complete. The institutional architecture adopted can therefore be understood as a response to the political constraints accumulated over the previous phases.

This solution, however, produces an important ambivalence. The very mechanism that increases the agreement's implementation capacity also reduces the need for all political conflicts to be definitively resolved before it enters into force. The conclusion of the agreement therefore does not mean the disappearance of the sources that produced its long trajectory of interruptions. On the contrary, some of those sources remain embedded in the institutional design of the arrangement itself. The provisional application of the trade component can be interpreted as a way of managing divergence rather than necessarily eliminating it.

It is in this sense that the outcome of the negotiations should be understood less as the definitive settlement of a conflict and more as an institutionalized form of managing the geoeconomic, economic, and political pressures that ran through the process. The agreement reduces uncertainty and expands the space for cooperation between the blocs, but it preserves mechanisms through which future disputes may resurface. The existence of safeguards, regulatory requirements, environmental commitments, and different ratification procedures keeps open the possibility of new conflicts over implementation. The long duration of the negotiations is therefore not merely a historical feature of the process; it reveals the difficulty of reconciling long-term strategic objectives with domestic and institutional structures that generate short-term incentives pulling in the opposite direction.

The content analysis helps qualify this interpretation, but its results should be read with caution. The word cloud and the similarity analysis show that the literature on the agreement is organized predominantly around a commercial and institutional core, to which productive, environmental, and political-institutional branches attach. Terms associated directly with the systemic dimension - such as *geopolitical, strategic, alliance, global,* and *conflict* - occupy a peripheral position. This result does not warrant the conclusion that geoeconomic pressures were weak or irrelevant to the negotiation trajectory. What it demonstrates is something different and methodologically more precise: the geoeconomic dimension occupies a secondary position in the selected

literature, even though it figures more prominently in the historical reconstruction carried out in this article.

This distinction is central to the study's contribution. The lexical analysis does not constitute a second, independent demonstration of the hypothesis. Its role is to bring to light an asymmetry between the empirical object and the research agenda that has interpreted it. The chronology built from the narrative review identifies changes in the international environment precisely at the moments when important inflections occurred in the negotiations, whereas the corpus analyzed devotes greater attention to economic effects, agricultural conflicts, and the environmental agenda. The similarity analysis reinforces this conclusion by showing that systemic vocabulary does not constitute a structuring core of the scholarly discourse but appears peripherally associated with the commercial-institutional axis.

This asymmetry allows us to reformulate the article's contribution in more specific terms. The argument is not that the literature has completely ignored the international dimension. Several studies acknowledge the importance of the geopolitical context, of relations with the United States, of European strategic autonomy, or of transformations in the trading order. The problem identified is that these factors frequently appear as explanatory context rather than as variables that organize the negotiation trajectory. This article's proposal consists precisely in moving these elements from the plane of background to the plane of conditions that alter negotiators' incentives.

On this interpretation, the hypothesis proposed in the introduction finds only partial support, though enough to be considered plausible. The trajectory from 1999 to 2026 does display cycles of advance and stagnation associated with changes in the international environment: the FTAA contributed to the initial impetus; its loss of centrality accompanied the subsequent stagnation; the transformation of the international trading order contributed to the resumption that culminated in 2019; the emergence of the environmental agenda and political changes in Brazil contributed to a new blockage; and the intensification of geoeconomic uncertainty increased the incentives for concluding the agreement between 2023 and 2024. These factors, however, did not operate autonomously. In every case, they were filtered through domestic preferences, political coalitions, and institutional constraints.

The principal finding, therefore, is not the existence of a simple relationship between geoeconomics and

the conclusion of trade agreements. It is the identification of a dynamic relationship among international structure, strategic calculation, and domestic mediation. Geoeconomic pressures alter the relative cost of agreement and non-agreement; governments process those changes according to their preferences and capacities; and domestic groups seek to translate them into distributive gains or losses. The Mercosur–EU trajectory can be understood precisely as the outcome of this interaction.

This interpretation also makes it possible to grasp the change in the nature of the agreement itself. In the early phases, the negotiations were strongly associated with the expansion of inter-regionalism and with trade liberalization. In the intermediate phases, they came to be conditioned by questions of domestic political economy and, subsequently, by the environmental agenda. In the final phases, they acquired a more evident strategic dimension, associated with the need to manage uncertainty, diversify partners, and reduce vulnerabilities within a more fragmented international trading system. The 2026 agreement is thus qualitatively different from the project originally conceived in the late 1990s, even though it retains the same basic structure of trade liberalization.

The trajectory shows, finally, that inter-regional integration does not take place in a geopolitical vacuum. The capacity of two blocs to advance toward trade liberalization depends not only on the compatibility of their productive structures or on the convergence of sectoral interests, but also on the place they occupy in an international order undergoing transformation. When the systemic structure raised the strategic value of rapprochement, negotiators found greater room to overcome previously persistent impasses. When that value declined, or when new political costs emerged, the same domestic disagreements were sufficient to interrupt the process.

In this sense, the Mercosur–EU case offers relevant evidence for a contemporary understanding of inter-regionalism. The negotiations demonstrate that long-running trade agreements can take on functions that go beyond economic liberalization proper. In environments of strategic competition and fragmentation of global chains, trade agreements can serve simultaneously as instruments of market access, partner diversification, vulnerability reduction, and international positioning. Geoeconomics, in this framework, does not eliminate domestic political economy, but it helps explain why certain commitments become politically acceptable at particular moments.

The study's main limitation stems precisely from the nature of the

evidence mobilized. The narrative review and the lexical analysis make it possible to reconstruct the evolution of the literature and to identify associations between different phases of the negotiations and transformations in the international environment, but they do not, on their own, allow us to establish strong causal relationships between each geoeconomic pressure and each negotiating decision. The argument presented should therefore be understood as a historical-analytical interpretation supported by the convergence between the chronology and the literature examined, and not as an exhaustive causal demonstration. This caveat is particularly important because some of the studies in the corpus do not take the negotiation trajectory as their main object, focusing instead on the economic, environmental, or sectoral effects of the agreement.

As an agenda for future research, it would be particularly valuable to expand the corpus beyond the scholarly literature and to incorporate journalistic sources, diplomatic documents, official statements, and records of the negotiations themselves. This would allow more direct observation of how negotiators framed external pressures and the extent to which those pressures were explicitly used to justify changes of position. Likewise, applying Descending Hierarchical Classification (DHC) and tests of association between lexical classes and year of publication could deepen the analysis of how the vocabulary used by the literature has changed over time. Comparing different types of sources would also make it possible to verify whether the marginality of the geoeconomic dimension identified in the scholarly corpus is a general feature of the output on the agreement or results specifically from the selection of the articles analyzed.

In sum, the trajectory of the Mercosur-EU Agreement between 1999 and 2026 can be interpreted as a process in which trade negotiation was progressively absorbed into broader disputes over international positioning, strategic autonomy, and the management of vulnerabilities. The article's main contribution consists in demonstrating that the long duration and the successive inflections of the process cannot be satisfactorily understood through the persistence of domestic conflicts alone. Those conflicts were decisive, but their effects varied as the geoeconomic environment in which the negotiations were embedded changed.

The conclusion of the agreement, in this sense, does not represent the overcoming of the tensions that blocked it for decades, but the institutionalization of a compromise in a context in which the strategic cost of non-agreement came to be perceived as high enough to justify new

concessions. The trajectory from 1999 to 2026 thus reveals less the linearity of a liberalization project and more the progressive adaptation of inter-regional integration to transformations in the international order.

Acknowledgements

This research was supported by the Brazilian Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (CAPES). It also received support through a postdoctoral fellowship awarded to one of the authors by the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq).

The authors declare that generative Artificial Intelligence (AI) and/or Large Language Model (LLM) tools were used during manuscript preparation strictly for language-related support - translating into English, proofreading, and refining clarity, fluency, and style - as well as for designing the Figure 1 infographic. These tools played no role in shaping the research question, theoretical framework, core arguments, data collection or analysis, interpretation of results, or conclusions, all of which reflect the authors' own intellectual work. The authors take full responsibility for the manuscript's accuracy, originality, proper sourcing, and final content, having critically reviewed and approved all AI-assisted material prior to submission.

About the article

Article history

Received: 2 de julio de 2026
Accepted: 20 de agosto de 2026

Conflict of Interest Statement

The authors declare that they have no conflicts of interest that could have influenced the conduct of the research or the preparation or publication of this article.

Funding

The lead author is supported by the Brazilian Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (CAPES) through Doctoral Fellowship No. 88887.159396/2025-00. This research was also supported by a postdoctoral fellowship awarded to one of the authors by the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq).

Acknowledgement

A preliminary version of this article was presented at the 2026 Meeting of Researchers on Latin America, organized by the Graduate Program

in Latin American Integration at the University of São Paulo (USP), Brazil.

Statement of Authorship Roles

José Paulo Silva Ferreira: Conceptualization, research, data curation, methodology, writing, review and editing.

André Luiz Cançado Motta: Conceptualization, methodology, writing, review and editing.

Wilton Dias: Conceptualization, methodology, writing, review and editing.

Felipe Elias Marçal Meireles: Conceptualization, writing, review and editing.

References

Albertoni, N., & Schlegelmilch, R. (2026). EU–Mercosur: Negotiating and concluding a trade agreement in an age of trade uncertainty. *World Trade Review, 25*(3), 404–415. https://doi.org/10.1017/S1474745626101517

Ambroziak, Ł., Szczepaniak, I., Kiforenko, O., & Zalewski, A. (2025). Comparison of the agricultural production potential of Mercosur countries and the EU in the context of the EU–Mercosur Partnership Agreement. *Sustainability, 17*(24), 11135. https://doi.org/10.3390/su172411135

Arima, E., Barreto, P., Taheripour, F., & Aguiar, A. (2021). Dynamic Amazonia: The EU–Mercosur trade agreement and deforestation. *Land, 10*(11), 1243. https://doi.org/10.3390/land10111243

Baethge, C., Goldbeck-Wood, S., & Mertens, S. (2019). SANRA—a scale for the quality assessment of narrative review articles. *Research Integrity and Peer Review, 4*(1), 5. https://doi.org/10.1186/s41073-019-0064-8

Barrenne, J.I. (2011). Las relaciones de Chile y el Mercosur con la Unión Europea. *Estudios Internacionales, 33*(130), 3–12. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2000.14940

Blackwill, R.D., & Harris, J.M. (2017). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.

Bulmer-Thomas, V. (2000). The European Union and MERCOSUR: Prospects for a free trade agreement. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. https://www.semanticscholar.org/paper/The-European-Union-and-MERCOSUR%3A-Prospects-for-a-Bulmer-thomas/b9a11fa2dcd01e01beb40e07b77421065ffc8388

Calfat, G., & Flôres, R.G., Jr. (2006). The EU-Mercosur free trade agreement: Quantifying mutual gains. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 44*(5), 921–945. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00668.x

Eckhardt, J., & Poletti, A. (2016). The politics of global value chains:

Import-dependent firms and EU-Asia trade agreements. *Journal of European Public Policy, 23*, 1543–1562. https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1085073

Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014). Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *SAGE Open, 4*(1), 2158244014522633. https://doi.org/10.1177/2158244014522633

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing, 62*(1), 107–115. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x

Follador, M., Soares-Filho, B.S., Philippidis, G., Davis, J.L., de Oliveira, A. R., & Rajão, R. (2021). Brazil's sugarcane embitters the EU-Mercosur trade talks. *Scientific Reports, 11*(1), 13768. https://doi.org/10.1038/s41598-021-93349-8

Garcia, M. (2013). From idealism to realism? EU preferential trade agreement policy. *Journal of Contemporary European Research, 9*(4). https://doi.org/10.30950/jcer.v9i4.462

Gratius, S. (2018). Brazil and the European Union: From liberal inter-regionalism to realist bilateralism. *Revista Brasileira de Política Internacional, 61*, e003. https://doi.org/10.1590/0034-7329201800103

Green, B.N., Johnson, C.D., & Adams, A. (2006). Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: Secrets of the trade. *Journal of Chiropractic Medicine, 5*(3), 101–117. https://doi.org/10.1016/S0899-3467(07)60142-6

Greenhalgh, T., Thorne, S., & Malterud, K. (2018). Time to challenge the spurious hierarchy of systematic over narrative reviews? *European Journal of Clinical Investigation, 48*(6), e12931. https://doi.org/10.1111/eci.12931

Gregory, A. T., & Denniss, A. R. (2018). An introduction to writing narrative and systematic reviews—Tasks, tips and traps for aspiring authors. *Heart, Lung and Circulation, 27*(7), 893–898. https://doi.org/10.1016/j.hlc.2018.03.027

Hamilton, S., & De Bièvre, D. (2025). *Bootleggers, Baptists, and policymakers: Domestic discourse coalitions in EU–Mercosur negotiations. Politics and Governance*. https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/10029

Heyl, K., Ekardt, F., Roos, P., Stubenrauch, J., & Garske, B. (2021). Free trade, environment, agriculture, and plurilateral treaties: The ambivalent example of Mercosur, CETA, and the EU–Vietnam Free Trade Agreement. *Sustainability, 13*(6), 3153. https://doi.org/10.3390/su13063153

Iredale, R. (1999). The need to import skilled personnel: Factors favouring and hindering its international mobility. *International Migration, 37*(1), 89–123. https://doi.org/10.1111/1468-2435.00067

Jagdambe, S., & Kannan, E. (2020). Effects of ASEAN-India Free Trade Agreement on agricultural trade: The gravity

model approach. 100212. https://doi.org/10.1016/j.wdp.2020.100212

Jarzebowski, S., Adamski, M., Zaremba, Ł., Żak, A., Petersen, B., & Guzmán Rivera, A. (2026). Competitive asymmetries and the threat to supply chain resilience: A comparative analysis of the EU–Mercosur Trade Agreement's impact on the European Union's and Polish agri-food sectors. *Agriculture, 16(2)*, 250. https://doi.org/10.3390/agriculture16020250

Keck, A., & Piermartini, R. (2008). The impact of economic partnership agreements in countries of the Southern African Development Community. *Journal of African Economies, 17(*1), 85–130. https://doi.org/10.1093/jae/ejm006

Luttwak, E.N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest, 20*, 17–23.

Mammadova, A., Behagel, J., Masiero, M., & Pettenella, D. (2022). Deforestation as a systemic risk: The case of Brazilian bovine leather. *Forests, 13*(2), 233. https://doi.org/10.3390/f13020233

Mroczek, R., Szymanska, E. J., Tłuczak, A., & Drożdż, J. (2026). Determinants of beef trade between the EU and South America and the implications of the EU–Mercosur Agreement for the European beef sector. *Sustainability, 18*(5), 2172. https://doi.org/10.3390/su18052172

Palmieri, R., Amice, C., Amato, M., & Verneau, F. (2024). Beyond the finish line: Sustainability hurdles in the EU–Mercosur Free Trade Agreement. *Social Sciences, 13*(7), 362. https://doi.org/10.3390/socsci13070362

Pose-Ferraro, N. (2026). Between geopolitics and political economy: The European Union–Mercosur negotiation to form a trade agreement. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 64*(1), 248–267. https://doi.org/10.1111/jcms.13743

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research, 104*, 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Szajner, P., Pawłowska-Tyszko, J., Łopaciuk, W., & Kosior, K. (2025). Sustainable concentration in the Polish food industry in the context of the EU-MERCOSUR Trade Agreement. *Sustainability, 17*(12), 5640. https://doi.org/10.3390/su17125640

White, M.D., & Marsh, E.E. (2006). Content analysis: A flexible methodology. *Library Trends, 55*(1), 22–45.

Yeats, A.J. (1998). Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? *The World Bank Economic Review, 12*(1), 1–28. https://doi.org/10.1093/wber/12.1.1

Estudios Internacionales 214 (2026)–ISSN 0719-3769
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Sobrevivir sin profundizar: institucionalidad y trayectoria en el Mercosur

Surviving without deepening: institutionality and trajectory in Mercosur

Nicolás Ezequiel Salvoni*

RESUMEN

El presente artículo examina la relación entre debilidad institucional y supervivencia del Mercado Común del Sur (Mercosur) desde su fundación en 1991 hasta el ciclo 2019-2022. A partir de un marco analítico que combina el intergubernamentalismo liberal, el institucionalismo histórico, el cambio institucional gradual y la distinción entre integración negativa e integración positiva, el artículo sostiene que la debilidad institucional del bloque operó como mecanismo de supervivencia y límite estructural para su profundización en un entorno regional caracterizado por la volatilidad política y la defensa activa de la soberanía estatal. El artículo propone el concepto de amortiguación institucional de la divergencia para describir el mecanismo por el cual una arquitectura intergubernamental flexible transforma las divergencias políticas del bloque en parálisis aceptable, baja exigibilidad o bilateralización, evitando así su ruptura. Mediante el análisis de tres momentos de contraste y una comparación estructurada con la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico, se identifican los

* Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad del CEMA (UCEMA), licenciado en Economía del Desarrollo por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Investigador en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Profesor en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Correo electrónico: nicolas.salvoni@unq.edu.ar. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-9999-8874.

mecanismos que sostienen la continuidad funcional del bloque en ausencia de profundización institucional real.

Palabras Clave: Mercosur – integración regional – institucionalismo histórico – amortiguación institucional de la divergencia – regionalismo latinoamericano.

ABSTRACT

This article examines the relationship between institutional weakness and the survival of the Southern Common Market (Mercosur) from its founding in 1991 to the 2019–2022 cycle. Drawing on analytical frameworks that combine liberal intergovernmentalism, historical institutionalism, gradual institutional change, and the distinction between negative and positive integration, the article argues that the bloc's institutional weakness operated both as an instrument of survival and as a structural limit to its deepening in a regional environment marked by political volatility and the active defence of state sovereignty. The article introduces the concept of institutional buffering of divergence to describe the mechanism through which a flexible intergovernmental architecture transforms the bloc's political divergences into acceptable paralysis, low enforceability, or bilateralisation, thereby preventing its rupture. Through the analysis of three contrasting moments and a structured comparison with the European Union, the Association of Southeast Asian Nations, the Andean Community, and the Pacific Alliance, the article identifies the mechanisms that sustain the bloc's functional continuity in the absence of real institutional deepening.

Keywords: Mercosur – regional integration; historical institutionalism – institutional buffering – Latin American regionalism.

1.- Introducción

El Mercado Común del Sur cumplió tres décadas de existencia sin haber alcanzado el estadio de mercado común que su nombre enuncia. Las asimetrías estructurales entre sus miembros persisten, los mecanismos de incorporación normativa funcionan de manera intermitente, el Parlasur carece de poder vinculante y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) opera con recursos insuficientes para reducir las brechas de desarrollo entre los estados parte. Esta descripción, que repiten con variaciones los diagnósticos académicos desde, al menos, la crisis de 1999, podría sugerir que el Mercosur es un caso fallido de integración regional. Sin embargo, el bloque ha sobrevivido a dos crisis macroeconómicas severas, cuatro cambios de ciclo político de envergadura —incluyendo alternaciones ideológicas radicales entre las principales economías del bloque— y una pandemia global sin que ningún estado parte haya activado un mecanismo de salida formal.

El análisis del Mercosur no puede desvincularse del debate más amplio sobre el regionalismo latinoamericano contemporáneo. La proliferación de esquemas regionales desde comienzos del siglo XXI —Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Alianza del Pacífico— complejizó el mapa institucional de la región y replanteó los interrogantes de fondo sobre los límites de los proyectos de integración subregional en un entorno de regionalismos superpuestos y agendas divergentes (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017; Riggirozzi y Tussie, 2012). Si la literatura poshegemónica interpretó esa proliferación como expresión de una autonomía regional en construcción, los desarrollos posteriores a 2015 sugieren que la fragmentación institucional tuvo costos para la credibilidad y la capacidad de acción colectiva de todos los bloques involucrados (Sanahuja, 2018). La tradición de los estudios internacionales sudamericanos —en la que se inscribe históricamente la presente revista— ha documentado de manera sistemática la dimensión política y jurídica de los procesos de integración regional, atendiendo tanto a sus continuidades como a sus rupturas. El debate tiene antecedentes en la discusión sobre regionalismo abierto: Van Klaveren (1997) interpretó el regionalismo abierto latinoamericano como una modalidad de integración comercial progresiva, articulada mediante acuerdos de distinto alcance —bilaterales, subregionales y regionales— y acompañada por una dimensión creciente de cooperación política. A su vez, Jenne y Briones Razeto (2018) identificaron una brecha

entre retórica integracionista y resultados institucionales efectivos en América Latina. El Mercosur no es ajeno a esa dinámica: su trayectoria debe leerse en diálogo con el debate más amplio sobre la gobernanza regional latinoamericana, tanto en lo que refiere a los determinantes del diseño institucional como a las condiciones de su continuidad bajo presión política y económica.

La tensión entre fragilidad y trayectoria de supervivencia constituye el problema central de este artículo donde se intentará responder a la pregunta: ¿qué mecanismos explican la supervivencia del Mercosur en ausencia de profundización institucional real? La hipótesis que se sostiene es que la arquitectura intergubernamental flexible adoptada en 1991 —que Malamud (2005) y Carranza (2010) caracterizaron como una forma de institucionalidad mínima— opera simultáneamente como condición de posibilidad de su continuidad y como límite estructural para la profundización: al preservar la autonomía soberana de los estados parte, reduce los costos de permanencia bajo escenarios de divergencia ideológica severa, al precio de dificultar cualquier avance sustantivo en términos de integración positiva. Esta hipótesis se traduce en un mecanismo específico que el artículo denomina amortiguación institucional de la divergencia (en adelante, amortiguación institucional), cuya formalización conceptual se desarrolla en la sección número tres.

La estructura argumental del artículo se desarrolla de la siguiente manera. Revisión del estado del arte identificando cinco líneas de literatura relevantes y la brecha analítica que el artículo busca llenar. Presentación del marco analítico, que articula el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998), el institucionalismo histórico y la distinción entre integración negativa y positiva, además de introducir el concepto de amortiguación institucional como aporte propio. Revisión del diseño fundacional del bloque y la endogeneidad de su debilidad institucional. Análisis de tres momentos de contraste mediante los cuales se evalúa la consistencia empírica de la hipótesis. Desarrollo de una comparación estructurada con la Unión Europea, la ASEAN, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico. Y, por último, la presentación de la discusión y las conclusiones con implicancias para el debate sobre el futuro del regionalismo latinoamericano.

En términos de alcance temporal, el artículo cubre el período 1991-2022, con foco analítico en las coyunturas de 1999-2002, 2003-2010 y 2019-2022. En términos de método, adopta una estrategia cualitativa de análisis histórico-comparado

(Mahoney y Rueschemeyer, 2003) con casos de comparación externa estructurada. Las fuentes primarias utilizadas incluyen el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Olivos, decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), documentos oficiales de la Secretaría del Mercosur y registros del Tribunal Permanente de Revisión; las fuentes secundarias comprenden la bibliografía académica sobre integración regional latinoamericana, con énfasis en literatura revisada por pares desde 2000.

2. Estado del arte y brecha del artículo

La literatura sobre el Mercosur puede organizarse en un conjunto de líneas argumentativas que, tomadas en conjunto, revelan la brecha que justifica el artículo.

2.1 Intergubernamentalismo aplicado a la integración latinoamericana

Malamud (2005) estableció que el Mercosur opera según una lógica presidencialista que concentra las decisiones en los poderes ejecutivos nacionales, sin delegación real en órganos supranacionales. En diálogo con esta caracterización, Carranza (2010) permite interpretar que la baja densidad institucional del bloque redujo los costos de permanencia para actores estatales y sectoriales que privilegiaban acceso a mercados sin delegación fuerte de soberanía. Gardini (2010) complementa esta línea al ubicar al Mercosur en perspectiva comparada, mostrando que el bajo grado de institucionalización no es una característica excepcional en el regionalismo latinoamericano.

2.2 Institucionalismo histórico y cambio institucional gradual

North (1993) definió las instituciones como *"las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana"* (p. 1), y sostuvo que su cambio moldea la evolución histórica de las sociedades. Pierson (2000) extendió este argumento al análisis de la política comparada, mostrando que los rendimientos crecientes hacen que las instituciones sean resistentes al cambio incluso cuando son subóptimas. Mahoney y Thelen (2010) precisaron la tipología del cambio gradual, distinguiendo entre conversión, estratificación, desplazamiento y erosión. Para el caso que aquí se examina, el patrón de estratificación, entendido aquí como traducción de *layering*, resulta particularmente

relevante: se trata de una modalidad de cambio gradual en la que reglas u órganos nuevos se superponen a arreglos institucionales previos sin reemplazarlos.

2.3 Distinción entre integración negativa e integración positiva

En este artículo, esa distinción se trabaja a partir de Scharpf (2006), quien vincula la integración negativa con la remoción de barreras no arancelarias al comercio, mientras que la integración positiva correctora de mercado depende de legislación política común. En términos del presente análisis, la primera puede avanzar mediante el desmantelamiento de restricciones nacionales al intercambio, mientras que la segunda requiere capacidades regulatorias y políticas regionales para producir reglas comunes. A su vez, Mattli (1999) permite vincular esa distinción con el problema de la demanda y la oferta de integración. En su formulación, "para que la integración tenga éxito deben satisfacerse dos conjuntos de condiciones: condiciones del lado de la demanda y condiciones del lado de la oferta" (p. 12, traducción propia). En este sentido, la profundización requiere que los incentivos generados por el intercambio encuentren una oferta política e institucional capaz de traducirlos en reglas, regulaciones y políticas comunes. En el Mercosur, la demanda de integración positiva ha existido de manera intermitente, pero la oferta institucional ha sido consistentemente insuficiente: la arquitectura diseñada en 1991 es más apta para la integración negativa —reducción arancelaria y arancel externo común— que para la integración positiva —coordinación de políticas macroeconómicas y armonización regulatoria—.

2.4 Regionalismo poshegemónico y debate sobre autonomía regional

Riggirozzi y Tussie (2012) argumentaron que el regionalismo latinoamericano posterior a 2000 se enmarca en proyectos modelados por el distanciamiento de los condicionantes del Consenso de Washington. Sanahuja (2012) profundizó este argumento vinculando el surgimiento de nuevas instituciones regionales —UNASUR, CELAC— con el giro a la izquierda regional. Quiliconi y Salgado Espinoza (2017) describen ese escenario como un *"regionalismo à la carte"* (p. 16), atravesado por iniciativas superpuestas y agendas heterogéneas. Vivares y Herrera-Vinelli (2020) cuestionaron las caracterizaciones dominantes señalando los límites epistemológicos de aplicar marcos teóricos eurocéntricos e institucionalistas liberales al regionalismo sudamericano. Esta tensión es directamente relevante para evaluar

el peso de la variable ideológica en la trayectoria del Mercosur.

2.5 Estudios específicos sobre crisis e institucionalidad en el Mercosur

Bouzas (2011) mostró que la crisis de 1999-2002 reveló la ausencia de mecanismos de gestión de conflictos comerciales entre los estados parte y la insuficiencia de la institucionalidad existente para procesar divergencias macroeconómicas. Briceño Ruiz (2013) ubicó al Mercosur dentro de un mapa más amplio de modelos de integración regional latinoamericana, distinguiendo entre regionalismo estratégico, productivo y social, y permitiendo así situar al bloque en una tipología comparada que excede la sola dimensión institucional. Saraiva (2022) examinó el impacto del gobierno de Bolsonaro sobre la política brasileña hacia Sudamérica y sus iniciativas de integración y cooperación regional, mostrando un cambio respecto del patrón previo. La literatura específica sobre el Mercosur en el período posterior a 2016 ha atendido además al impacto del cambio de modelo político y económico en Brasil sobre la orientación del bloque, en particular el desplazamiento desde una agenda integracionista hacia una agenda más comercial-liberal (Caetano, 2019). A esta línea debe añadirse la contribución de Gomez-Mera (2005), quien explicó la supervivencia del Mercosur a partir de la convergencia de intereses estratégicos entre Argentina y Brasil, especialmente después de la crisis de 1999. Su argumento constituye un antecedente directo para el problema aquí abordado, aunque el presente artículo desplaza el foco desde la convergencia estratégica entre Argentina y Brasil hacia las propiedades institucionales que permiten preservar la continuidad, incluso cuando esa convergencia se debilita o se transforma en divergencia.

La brecha que este conjunto de trabajos deja abierta es doble. Por un lado, los estudios institucionalistas tienden a tratar la debilidad institucional como variable dependiente —algo que hay que explicar— sin examinar si esa debilidad cumple funciones positivas para la continuidad del bloque. Por otro lado, los estudios de ciclos políticos tienden a atribuir al factor ideológico un peso explicativo que no puede sostenerse de manera aislada cuando se consideran períodos de convergencia que tampoco produjeron profundización real. El presente artículo propone tratar la debilidad institucional como variable independiente —como condición que permite la supervivencia bajo divergencia— y distinguir analíticamente entre supervivencia y profundización como resultados distintos que requieren explicaciones distintas. Cabe reconocer, en este

sentido, la pertinencia de una cuestión que el presente artículo no desarrolla en extenso, pero sí asume como complementaria: el argumento en que Mattli (1999) sostiene que una condición clave de oferta para una integración exitosa es la presencia de un *"regional paymaster"* (p. 14) que pueda aliviar tensiones distributivas. En el caso del Mercosur, Brasil no ha desempeñado de manera sostenida esa función.

3. Marco analítico y diseño de investigación

3.1 Variables y relaciones causales

El marco analítico organiza el argumento en torno a dos variables dependientes y tres independientes.

Las variables dependientes son (a) la supervivencia del Mercosur, entendida como la continuidad formal e institucional del bloque sin activación de mecanismos de salida por parte de ninguno de los estados parte; y (b) la profundización institucional, entendida como el incremento de capacidades regionales vinculantes en dimensiones distintas a la reducción arancelaria. La distinción entre ambas es analíticamente necesaria ya que el bloque puede sobrevivir sin profundizar, y la explicación de la supervivencia no necesariamente puede ser imputada a la de la profundización.

Por el lado de las variables independientes: (a) el diseño institucional fundacional, que operacionaliza el tipo de arquitectura (intergubernamental versus supranacional) y sus consecuencias para la distribución de costos de permanencia y salida bajo divergencia; (b) los ciclos políticos e ideológicos de los estados parte, que modulan la disposición de los ejecutivos nacionales a cooperar o bloquear iniciativas de profundización; (c) los shocks externos —crisis macroeconómicas, cambios en el entorno de comercio internacional— que actúan como pruebas de estrés del andamiaje institucional.

3.2 La amortiguación institucional

El presente artículo propone el concepto de *amortiguación institucional* para describir el mecanismo causal específico que opera en el caso del Mercosur. El concepto identifica una propiedad del diseño institucional: su capacidad para absorber escenarios de divergencia ideológica entre los estados parte, evitando que de ellos derive la activación de

mecanismos formales de cumplimiento o de salida. La amortiguación opera porque la arquitectura no impone obligaciones vinculantes que los estados parte deban cumplir o de las cuales deban desvincularse formalmente. Así, la divergencia se traduce en parálisis decisional a nivel de bloque, sin que ella derive en crisis institucional terminal.

En este artículo, la baja delegación se entiende como una característica del funcionamiento ordinario del bloque y de sus mecanismos regulares de toma de decisiones, incorporación normativa y resolución de controversias.

Este concepto se distingue de una serie de nociones ya estudiadas en la literatura de la integración que vale la pena nombrar. Nos referimos con esto a las nociones de *path dependency*; estratificación; inercia institucional; y resiliencia institucional.

En cuanto a la *path dependency*, que enfatiza la dificultad de revertir trayectorias institucionales (Pierson, 2000), la amortiguación institucional pone el foco en la capacidad activa del diseño normativo para absorber shocks políticos sin que ellos deriven en la necesidad de reforma. Respecto a la estratificación, que describe el patrón de cambio vía acumulación de nuevas instituciones sobre las existentes (Mahoney y Thelen, 2010), la amortiguación institucional describe una propiedad estructural anterior, que explica por qué la estratificación es la modalidad de cambio observada en lugar de la conversión o el desplazamiento. Y en cuanto a la noción de inercia institucional, el concepto representa un procesamiento activo de la divergencia mediante el bloqueo decisional que habilita la regla del consenso. Finalmente respecto al concepto de resiliencia institucional, este remite al resultado observable —la continuidad del bloque—, mientras que la amortiguación institucional permite especificar el mecanismo que contribuye a producirlo.

Así, la formulación propuesta dialoga con la noción de *joint-decision trap* desarrollada por Scharpf (1988), que permite comprender cómo ciertos arreglos institucionales basados en decisiones conjuntas pueden preservar la continuidad del sistema aun cuando bloqueen su capacidad de avance. A diferencia de la definición de Scharpf (1988), la propuesta de este artículo no se define por el resultado de supervivencia sino en los atributos institucionales observables ex ante: consenso decisional, ausencia de incorporación automática, restricción al avance en materia de cesión soberana y baja capacidad jurisdiccional de *enforcement*.

De esta manera, en períodos de divergencia el diseño intergubernamental permite procesar tensiones sin ruptura formal transformando

el conflicto en bloqueo, postergación, bilateralización y tolerancia al incumplimiento. En períodos de convergencia, incluso bajo condiciones políticas favorables, el bloque puede producir densificación institucional —nuevos órganos, fondos o agendas— sin generar cesión de soberanía efectiva. De este modo la arquitectura del Mercosur, además de la propia amortiguación de divergencias, se enfrenta a un "techo bajo de integración" modelado por la forma en que su diseño regula las relaciones entre socios.

El objetivo de esta formulación es incorporar una dimensión causal específica: la posibilidad de que la debilidad institucional opere también como mecanismo de procesamiento de la divergencia y gestor de continuidad. Esta hipótesis debe evaluarse junto con variables que pueden modular sus efectos, como la evolución del comercio intrazona, las crisis macroeconómicas nacionales, la orientación de la política exterior brasileña, la ausencia de un actor dispuesto a financiar de manera sostenida la integración regional, las restricciones fiscales de los estados parte, las negociaciones comerciales con terceros actores y la coyuntura internacional.

La amortiguación institucional tiene tres componentes operativos. (a) una arquitectura decisional basada en consenso, que otorga a cada estado parte capacidad de veto efectiva sin necesidad de mecanismos formales de objeción; (b) la ausencia de un mecanismo automático de incorporación normativa, que disocia las decisiones del bloque de su exigibilidad inmediata en los ordenamientos nacionales; (c) la inexistencia de una jurisdicción obligatoria con capacidad de declarar incumplimiento general, lo que evita que la divergencia entre socios derive en conflictos jurisdiccionales formalizados. Estos componentes explican el mecanismo por el cual la divergencia ideológica se transforma en estancamiento de agenda en lugar de crisis del bloque. Formulado en términos contrastables, el concepto predice que en bloques con esta arquitectura las divergencias políticas severas no producirán reformas institucionales sustantivas, mientras que en bloques con jurisdicción obligatoria y mecanismos automáticos de incorporación normativa esas divergencias tenderán a derivar en conflictos jurisdiccionales formalizados o en presiones explícitas de salida —predicción que se examina empíricamente en el contraste con la Comunidad Andina (sección 6.3). Así, la arquitectura institucional del Mercosur no genera obligaciones de aplicación automática ni de exigibilidad supranacional general que obligue a los estados parte a cumplir de manera inmediata o a desvincularse formalmente ante escenarios de divergencia. Esta propiedad será decisiva para explicar la supervivencia

del Mercosur. Al mismo tiempo, esa misma propiedad limita severamente la profundización institucional real, que requiere delegación de soberanía en órganos supranacionales con capacidad coercitiva, algo que el diseño de 1991 no contempla y que los estados parte no han estado dispuestos a conceder en ningún ciclo político hasta el presente, como veremos, aún en momentos de alta convergencia.

3.3 Operacionalización

Un riesgo frecuente en la literatura es operacionalizar la profundización regional mediante el volumen de comercio intrazona. Este artículo rechaza esa operacionalización por dos razones. Primero, el comercio intrazona responde a variables macroeconómicas —tipos de cambio, demanda interna, precios de *commodities*— que son, en buena medida, independientes del diseño propio del bloque. Segundo, la reducción del comercio intrazona durante crisis no implica desintegración institucional. Por ejemplo, en el período 1999-2002, cuando el comercio cayó de manera pronunciada, pero ello no estuvo siquiera próximo a una crisis institucional formal.

La profundización institucional se operacionaliza aquí mediante los siguientes indicadores: (a) existencia y efectividad de mecanismos automáticos de incorporación normativa (como indicador de capacidad jurídica), entendiendo como umbral mínimo la incorporación de normas sin acto legislativo o administrativo discrecional posterior; (b) creación de órganos regionales con competencias técnicas permanentes y financiamiento estable (como indicador de capacidad técnico-administrativa), donde el umbral se define por la continuidad burocrática independiente del ciclo presidencial y por presupuestos plurianuales no condicionados a renegociación periódica; y (c) activación de mecanismos vinculantes de resolución de controversias con reconocimiento de su autoridad por parte de los estados parte (como indicador de capacidad jurisdiccional), cuyo umbral mínimo es la jurisdicción obligatoria con efecto vinculante. Ninguno de estos indicadores alcanzó en el Mercosur, durante el período analizado, umbrales comparables.

3.4 Diseño de investigación

El artículo adopta una estrategia cualitativa de análisis histórico-comparado, adecuada para examinar procesos institucionales de mediano plazo, identificar secuencias de cambio y evaluar mecanismos causales a partir de episodios históricos y contrastes entre casos (Mahoney y Rueschemeyer, 2003). El diseño se organiza a partir de tres episodios de contraste histórico dentro de la trayectoria del Mercosur y cuatro casos de comparación externa. Los episodios de contraste son momentos en

que las presiones sobre el andamiaje institucional aumentan de manera pronunciada y en que los resultados deberían ser más visibles. Las coyunturas seleccionadas son: la crisis macroeconómica de 1999-2002, el ciclo de convergencia Kirchner-Lula (2003-2010) y el ciclo de divergencia Fernández-Bolsonaro (2019-2022). Las comparaciones externas incorporan dos casos extrarregionales —la Unión Europea como caso de máxima profundización institucional y la ASEAN como caso de intergubernamentalismo flexible — y dos casos latinoamericanos —la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico— que permiten contrastar el caso del Mercosur con las trayectorias paralelas del regionalismo contemporáneo en la región.

4. Diseño fundacional y endogeneidad de la debilidad institucional

4.1 El Tratado de Asunción como respuesta institucional a restricciones fundacionales

El Tratado de Asunción, firmado en 1991, se adoptó en un contexto de transiciones democráticas recientes (MERCOSUR, 1991), ajuste estructural y apertura comercial en ambas economías principales. La arquitectura que produjo respondió a una combinación de preferencias soberanistas, restricciones políticas y objetivos económicos inmediatos: acelerar la reducción arancelaria al menor costo político posible. Los negociadores argentinos y brasileños diseñaron un bloque que colocaba las decisiones vinculantes en manos de los presidentes y cancilleres, reservaba el principio de consenso para todas las decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) y evitaba incorporar una forma profunda de supranacionalidad.

Esta opción institucional puede ser leída a partir de la lógica de demandantes y oferentes formalizada por Mattli (1999). Los demandantes principales de integración regional en ese momento —sectores exportadores de Argentina y Brasil, con apoyo de Uruguay y Paraguay— querían acceso recíproco a mercados, no delegación de soberanía. Los oferentes —los ejecutivos nacionales— estaban dispuestos a proveer el marco institucional mínimo necesario para señalizar compromiso sin comprometer autonomía. El resultado fue un bloque diseñado para la integración negativa (eficiente en cuanto a la baja de aranceles) y estructuralmente inadecuado para la integración positiva (incapaz de coordinar políticas macroeconómicas,

armonizar regulaciones sectoriales o gestionar asimetrías estructurales).

4.2 El intergubernamentalismo flexible como núcleo estructural

La expresión *intergubernamentalismo flexible* designa aquí el conjunto de características que definen la arquitectura del Mercosur: unanimidad en las decisiones del CMC, falta de instituciones supranacionales con capacidad coercitiva, ausencia de un tribunal con jurisdicción obligatoria sobre los estados parte, y falta de mecanismos automáticos de incorporación del derecho derivado en los ordenamientos nacionales (MERCOSUR, 1994). Este modelo tiene consecuencias estructurales precisas que la literatura ha tendido a tratar como déficits de diseño institucional, pero que el presente argumento reencuadra como propiedades funcionales para la supervivencia y, al mismo tiempo, limitantes para la profundización.

La regla de consenso merece examen particular. En la práctica, además de operar como principio de legitimidad democrática —ningún estado puede ser obligado por una mayoría— también lo hace como dispositivo de parálisis. Cualquier socio puede bloquear cualquier decisión del CMC con solo retirar su apoyo, sin necesidad de recurrir a mecanismos formales de suspensión ni de declarar incumplimiento de los compromisos asumidos. Esto tiene un costo: la agenda de profundización es permanentemente rehén del veto de cualquiera de las partes. Pero tiene también un beneficio: reduce el incentivo para que cualquier estado parte abandone el bloque, ya que dentro de él preserva su autonomía decisional sobre cualquier punto controvertido sin renunciar a los beneficios netos asociados a la pertenencia —acceso preferencial al mercado regional, posicionamiento internacional como bloque, plataforma de negociación frente a terceros—.

El FOCEM, creado en 2004 y operativo desde 2006, ilustra otra dimensión de esta arquitectura. Fue diseñado para financiar proyectos orientados a la convergencia estructural, la competitividad, la cohesión social y el fortalecimiento institucional del proceso de integración, con fondos no reembolsables de hasta el 85% del valor elegible de los proyectos (FOCEM, s.f.). Su diseño incorpora una lógica redistributiva entre aportes y beneficios, favorable a las economías menores del bloque, pero opera con una escala financiera acotada: el informe FOCEM 20 años registra 57 iniciativas financiadas y algo más de 1.000 millones de dólares de financiamiento no reembolsable acumulado desde sus primeros proyectos (FOCEM, 2025). En consecuencia, el FOCEM constituye un mecanismo compensatorio relevante dentro del Mercosur, pero de muy acotada escala, condicionalidad e impacto regional. Su función es más consistente con la legitimación

integradora y la compensación selectiva de asimetrías que con una política regional robusta de convergencia.

En la dimensión jurisdiccional, la comparación con el derecho comunitario europeo resulta especialmente reveladora. El derecho derivado del Mercosur, a diferencia del derecho originario, no produce efectos automáticos en los ordenamientos nacionales: requiere incorporación expresa mediante actos normativos de cada estado parte, proceso que ha sido históricamente lento, incompleto y asimétrico entre los socios. Los documentos recientes del Grupo de Incorporación de la Normativa MERCOSUR confirman que la Secretaría mantiene índices de vigencia e incorporación de Decisiones, Resoluciones y Directivas, así como listados por Estado Parte, lo que evidencia que la incorporación normativa sigue siendo un problema institucional monitoreado en forma regular[1]. En contraste con el *acervo comunitario* europeo, que crea un corpus de reglas de aplicación directa, el derecho del Mercosur funciona más como un registro de intenciones que como un cuerpo normativo operativo.

Un aspecto menos explorado por la literatura es el efecto de normalización institucional producido por tres décadas de funcionamiento bajo esta arquitectura. En ese período, los actores relevantes —negociadores, empresarios y parlamentos nacionales— han tendido a operar bajo la premisa de que el Mercosur es, ante todo, un espacio de negociación entre gobiernos soberanos, antes que una estructura regional con capacidad autónoma para producir obligaciones directamente aplicables. Esta normalización hace que las propuestas de profundización sean percibidas como costosas, poco probables o incongruentes con la práctica establecida, lo que contribuye a reproducir la arquitectura existente incluso en ciclos políticamente favorables. La consecuencia es que el cambio de arquitectura no aparece como una opción políticamente disponible para los actores domésticos, aun cuando los obstáculos no sean exclusivamente jurídicos sino también institucionales y prácticos. En términos del institucionalismo histórico, el patrón resultante es de estratificación (Mahoney y Thelen, 2010): el FOCEM, el Parlasur y el Instituto Social del Mercosur se depositaron sobre la arquitectura intergubernamental original sin alterarla. Las nuevas instituciones no desplazaron ni convirtieron las existentes; se

1 El documento base de incorporación de normas al ordenamiento jurídico de los estados parte (SM/SND/DT N° 08/2002 Add. LXV) y la matriz del acervo normativo constan como anexos reservados. En el Acta GIN N° 03/24, el dato numérico público disponible sobre el flujo reciente de incorporación es: Argentina comunicó 37 normas incorporadas, Brasil 31, Paraguay 5 y Uruguay 19 desde la reunión ordinaria anterior (GIN, 2024). En consecuencia, este artículo no cita una tasa global de internalización del CMC que no resulte públicamente verificable.

acumularon sobre ellas, aumentando la complejidad burocrática sin modificar la distribución de poder entre los socios. Pierson (2000) anticipó que este tipo de cambio por estratificación es especialmente probable cuando el *statu quo* beneficia a actores con poder de veto —en este caso, los ejecutivos nacionales— y cuando los costos de reforma de la arquitectura de fondo son percibidos como elevados.

5. Momentos de contraste: crisis, convergencia y divergencia

5.1 1999-2002: la prueba de estrés y la supervivencia sin reforma

La devaluación del real brasileño en enero de 1999 y el colapso del régimen de convertibilidad argentino en 2001-2002 constituyeron la primera prueba de estrés severa para el Mercosur. La devaluación brasileña produjo una reversión inmediata de los flujos comerciales intrazona: Argentina perdió competitividad relativa de manera abrupta y comenzó a aplicar restricciones al comercio bilateral que no estaban contempladas en el régimen arancelario acordado.

La crisis puso en evidencia las limitaciones del marco del Tratado de Asunción y la relevancia del andamiaje bilateral previo. El Acuerdo de Complementación Económica Nº14 (ACE 14), suscripto por Argentina y Brasil en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en noviembre de 1990 (ALADI, 1990), constituyó el antecedente directo del Mercosur como instrumento de liberalización comercial bilateral progresiva y siguió operando durante la crisis como marco de referencia para las negociaciones bilaterales directas. Este patrón —el recurso a marcos suprabilaterales como sustituto de los mecanismos regionales cuando estos resultan insuficientes— ilustra una dinámica que se repetiría en coyunturas posteriores. Al mismo tiempo, la propensión argentina a recurrir a restricciones no arancelarias —cuya expresión más sistemática serían las licencias no automáticas de importación aplicadas sobre productos brasileños en el período 2008-2009, ampliamente documentadas por los Informes Mercosur del BID/INTAL (BID-INTAL, 2010)— tuvo en la crisis de 2001-2002 uno de sus antecedentes directos: ante la pérdida de competitividad relativa, el gobierno argentino aplicó controles de importación que no activaron ningún mecanismo formal de resolución de controversias,

precisamente porque la arquitectura intergubernamental del bloque carece de capacidad para procesar conflictos paraarancelarios de manera automática. El margen de maniobra informal que el diseño del Mercosur otorga a los estados parte es consecuencia directa de la ausencia de mecanismos de seguimiento y sanción que caracteriza a la integración negativa sin integración positiva.

La única reforma institucional de alcance que la crisis de 1999-2002 produjo en el andamiaje del Mercosur fue el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, suscripto en febrero de 2002 y en vigor desde enero de 2004 (MERCOSUR, 2002). El Protocolo introdujo el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), con sede en Asunción, como instancia de apelación de los laudos arbitrales *ad hoc* del sistema de Brasilia, y amplió la posibilidad de acceso de los particulares al mecanismo de resolución de controversias mediante procedimientos de acceso excepcional. La reforma incorporó además la opción de acudir directamente al TPR en única instancia cuando las partes así lo acordasen, y la posibilidad de solicitar opiniones consultivas a través de los tribunales superiores de los estados parte.

Sin embargo, el Protocolo de Olivos cuenta con una serie de limitaciones estructurales que operan en simultáneo: El TPR no posee jurisdicción obligatoria automática sobre los estados parte: su intervención requiere activación caso por caso, sin capacidad de actuar de oficio frente a incumplimientos. Además, no dispone de capacidad para interpretar el derecho del bloque con efecto vinculante general: las opiniones consultivas no son vinculantes ni para el tribunal nacional que las solicita ni para los demás estados parte (TPR, s.f.-a). Por último, sus laudos no tienen efecto directo en los ordenamientos nacionales: el cumplimiento depende de los mecanismos internos de cada estado, sin instancias de ejecución regional. La activación del TPR ha sido excepcional desde su entrada en vigor: el registro oficial del tribunal consigna seis laudos entre 2005 y 2012 (TPR, s.f.-b), además de un volumen acotado de arbitrajes *ad hoc*, lo que sugiere que el órgano no ha funcionado como una instancia jurisdiccional robusta del bloque, sino más bien como un mecanismo formal y acotado de cierre del sistema arbitral[2].

El Protocolo de Olivos es un ejemplo paradigmático del patrón de estratificación institucional que Mahoney y Thelen (2010) describen: se depositó

2 El registro oficial del Tribunal Permanente de Revisión consigna seis laudos del TPR: 01/2005, 01/2006, 02/2006, 01/2007, 01/2008 y 01/2012. El mismo registro diferencia, además, dos laudos de tribunales arbitrales ad hoc posteriores al Protocolo de Olivos y diez laudos de tribunales ad hoc dictados conforme al Protocolo de Brasilia. Las aclaratorias aparecen listadas por separado y no se cuentan aquí como laudos autónomos (TPR, s.f.-b).

sobre el sistema de Brasilia sin desplazarlo, aumentó la complejidad procedimental sin incrementar la capacidad jurisdiccional efectiva del bloque, y fue percibido como un avance sin alterar los incentivos estructurales de los estados parte. La reforma jurisdiccional reprodujo el diseño original al cambiarlo solo en superficie. La comparación con el Tribunal de Justicia Andino —que sí dispone de jurisdicción obligatoria, capacidad de declarar incumplimiento y efecto vinculante de la interpretación prejudicial— precisa el alcance limitado de la reforma de Olivos.

Lo que resulta significativo para el argumento es lo que no ocurrió: el bloque no activó ningún mecanismo de gestión institucional de la crisis. No existía —ni existe hoy— ningún procedimiento regional para coordinar devaluaciones, gestionar shocks asimétricos o distribuir los costos de ajuste entre los socios. La disputa comercial se gestionó mediante negociaciones bilaterales directas entre los presidentes, en la modalidad típica del presidencialismo descripto por Malamud (2005). El resultado fue la supervivencia del bloque sin ninguna reforma estructural sustantiva: la arquitectura intergubernamental absorbió el shock al precio de volverse prácticamente irrelevante durante el período más agudo de la crisis, para retomar actividad formal una vez que los contextos macroeconómicos y políticos de los socios principales comenzaron a converger.

Esta coyuntura permite extraer una primera inferencia sobre el mecanismo causal. La ausencia de obligaciones vinculantes permitió a ambos países gestionar sus crisis nacionales sin necesidad de desvincularse formalmente del bloque. La amortiguación institucional, en los términos del marco analítico, operó plenamente: la crisis no se tradujo en ruptura.

5.2 2003-2010: convergencia ideológica como caso negativo

El ciclo Kirchner-Lula representa el caso de máxima convergencia ideológica en la historia del Mercosur. Ambos presidentes compartían un programa de desarrollo con intervención estatal activa, cuestionamiento del Consenso de Washington y énfasis en la autonomía regional frente a Estados Unidos. Si la variable ideológica fuera la principal determinante de la profundización institucional, este período debería haber producido avances sustantivos en la arquitectura del bloque.

Desde esa perspectiva los resultados son decepcionantes. El FOCEM fue creado en 2004 y el Parlasur en 2005 (MERCOSUR, 2005), pero ninguno de los dos alteró la arquitectura intergubernamental de fondo. La agenda de coordinación macroeconómica no avanzó más allá de

declaraciones presidenciales. Los mecanismos de incorporación normativa permanecieron sin cambios estructurales. El régimen de resolución de controversias no fue sustancialmente fortalecido, más allá de la entrada en vigor del Protocolo de Olivos en enero de 2004 —cuya negociación, conviene destacar, había sido completada bajo el ciclo anterior—. Aplicado a los indicadores operacionalizados en la sección 3.3, el período de máxima convergencia ideológica produjo resultados similares a los de períodos de menor afinidad: ninguno cruzó los umbrales mínimos definidos. La creación del FOCEM y del Parlasur constituye, en los términos del marco analítico, densificación institucional sin profundización: ambos órganos se acumularon sobre la arquitectura existente sin producir cesión soberana efectiva ni capacidad vinculante autónoma. Los avances del ciclo fueron, en lo que hace al núcleo decisional del bloque, institucionalmente limitados ya que aumentaron la densidad organizativa del Mercosur, pero no modificaron la distribución de autoridad entre los estados parte y el nivel regional. Este resultado funciona como caso negativo para la hipótesis ideológica: si la convergencia ideológica más pronunciada de la historia del bloque no fue suficiente para producir profundización institucional, ello sugiere que la variable ideológica, aunque moduladora de la actividad política del bloque, no es suficiente para explicar ni la profundización ni su ausencia. El argumento institucionalista —que la arquitectura de fondo es la variable determinante— recibe apoyo de este caso negativo: incluso bajo condiciones ideológicas favorables, los actores operaron dentro de los límites que la arquitectura intergubernamental fijaba. Metodológicamente, el tratamiento del ciclo Kirchner-Lula como caso negativo proporciona el contraste empírico que el argumento institucionalista necesita para no quedar como tautología: la hipótesis se sostiene precisamente porque el período en que más debería haberse cumplido la predicción ideológica no la cumple.

5.3 2019-2022: la divergencia Alberto Fernández-Bolsonaro como caso paradigmático

El ciclo iniciado en 2019 con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil y completado en 2019-2020 con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia de Argentina representa el caso de divergencia ideológica más aguda en la historia del bloque desde su fundación. La caracterización de la transición previa requiere una precisión adicional: los períodos Macri-Temer (2015-2018) y Macri-Bolsonaro (2019) no constituyen períodos de divergencia. En ambos casos, las administraciones compartían el impulso de liberalización comercial y la disposición a negociar el acuerdo UE-Mercosur desde una

agenda de apertura externa y flexibilización comercial. Tratarlos como antecedente directo de la divergencia constituiría un error de clasificación.

La divergencia paradigmática comienza con la combinación Alberto Fernández-Bolsonaro. En términos comparativos con el ciclo Kirchner-Lula donde hubo convergencia de izquierda desarrollista, este constituyó divergencia entre un peronismo heterodoxo y un nacionalismo de derecha con agenda de política exterior radicalmente distinta. Las consecuencias sobre la actividad institucional del bloque fueron pronunciadas: según el registro normativo oficial del Mercosur, el CMC aprobó un promedio de 40,0 Decisiones anuales entre 2010 y 2018, mientras que entre 2020 y 2022 aprobó 65 Decisiones en total, equivalentes a un promedio anual de 21,7. En términos aproximados, ello supone una reducción del 45,8% en la actividad decisional del CMC (MERCOSUR, s. f.). En paralelo, la negociación del acuerdo UE-Mercosur —alcanzado políticamente en junio de 2019 bajo la combinación Macri-Bolsonaro (Comisión Europea, 2019)— quedó paralizada por las objeciones medioambientales europeas y las resistencias argentinas, mientras que la agenda interna del bloque se redujo a mínimos de mantenimiento formal (Saraiva, 2022).

Sin embargo —y este es el dato crítico— el bloque sobrevivió. Ninguno de los dos socios principales activó ningún mecanismo de cuestionamiento formal de la arquitectura del Mercosur. La divergencia fue absorbida por el diseño intergubernamental del mismo modo que la convergencia: sin producir ningún cambio estructural. La arquitectura de consenso permitió a cada estado parte bloquear las iniciativas que no deseaba sin necesidad de abandonar el bloque. En el plano de los costos políticos de permanencia, permanecer dentro del Mercosur con capacidad de veto resultó menos costoso que salir, independientemente de la orientación ideológica del gobierno.

Este resultado refuerza la hipótesis del artículo. La variable ideológica explica la calidad de la actividad política del bloque —más o menos cooperación, más o menos densidad de la agenda— pero no su supervivencia ni su continuidad institucional básica. El mecanismo de absorción es el mismo en convergencia que en divergencia: la amortiguación institucional opera como mecanismo causal estable a lo largo de los tres ciclos analizados.

6. Capacidad institucional y continuidad funcional: comparación estructurada

6.1 La Unión Europea como referente de integración positiva

La Unión Europea (UE) representa el caso históricamente más avanzado de integración positiva regional. Su arquitectura se asienta en tres pilares que no tienen equivalente en el Mercosur: primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional, efecto directo de los reglamentos (aplicabilidad sin tratamiento legislativo), y jurisdicción obligatoria del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre los estados miembro. Esta arquitectura supranacional ha permitido a la UE avanzar en integración positiva en dimensiones como la política de competencia, los mercados financieros, las normas de seguridad alimentaria y, más recientemente, la política climática y la gobernanza migratoria.

El patrón de respuesta de la UE a las crisis contrasta con el del Mercosur, aunque no debe leerse de manera lineal ni normativamente optimista. Varias crisis significativas —la crisis del Euro (2010-2012), la crisis migratoria (2015-2016), la pandemia (2020), la invasión rusa de Ucrania (2022)— produjeron respuestas institucionales comunes, aunque parciales y conflictivas. El mecanismo descrito por Haas (1958) y revisado por Schmitter (1970) como *spill-over* funcional—y críticamente revisado por Hoffmann (1966) desde el intergubernamentalismo— puede operar en la UE porque existe un andamiaje institucional capaz de absorber nuevas competencias y de producir decisiones vinculantes con velocidad suficiente para que sean percibidas como útiles por los estados miembro, sin que ello implique que esas respuestas hayan resuelto de manera equilibrada los costos políticos y distributivos de cada crisis (Streeck, 2014). El Mercosur no dispone de ninguno de estos componentes.

Con esto no se pretende establecer que el Mercosur debería replicar el modelo europeo —las diferencias estructurales en términos de asimetría económica, capacidad estatal y voluntad política hacen que esa extrapolación sea analíticamente cuestionable—. Por el contrario, lo que aquí se busca es precisar qué tipo de capacidades institucionales son necesarias para que la integración positiva sea posible, y verificar cuáles de ellas están ausentes en el caso estudiado.

6.2 La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático como modelo de intergubernamentalismo con continuidad funcional

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ofrece un caso de comparación de mayor pertinencia que la UE, porque comparte con el Mercosur la adhesión al principio de no interferencia en los asuntos internos de los estados miembro y la preferencia por el consenso como mecanismo decisional (Acharya, 2004, 2009). Sin embargo, la ASEAN ha desarrollado capacidades institucionales en algunas dimensiones que el Mercosur no ha alcanzado, lo que permite un contraste más fino.

La ASEAN avanzó en integración económica mediante el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) y el Arancel Preferencial Efectivo Común (CEPT), luego integrados en un marco más amplio de comercio de bienes, con mecanismos de seguimiento e implementación que permiten un contraste con el Mercosur (ASEAN, 1992, 2009). La Secretaría de la ASEAN, aunque con recursos limitados, tiene mayor permanencia técnica y continuidad burocrática que el bloque sudamericano. En la dimensión de resolución de controversias, el Protocolo ASEAN sobre un Mecanismo Mejorado de Solución de Controversias de 2004 (ASEAN, 2004) provee un procedimiento formal para disputas económicas, aunque su activación ha sido excepcional y no altera la lógica intergubernamental del bloque.

No obstante, la comparación con la ASEAN requiere cautela. Su continuidad funcional no deriva de una lógica de profundización por crisis semejante a la que la literatura sobre *failing forward* ha identificado para ciertas respuestas europeas incompletas (Jones, Kelemen y Meunier, 2016). El modelo del Sudeste Asiático se sostiene más bien en el consenso, la no interferencia y la contención de la escalada institucional. Por ello, trasladar sin mediaciones categorías construidas para explicar procesos de integración positiva a esquemas de baja supranacionalidad, como la ASEAN o el Mercosur, puede distorsionar el análisis comparado.

Para el argumento del presente artículo, la comparación ASEAN-Mercosur permite identificar una dimensión intermedia entre supranacionalidad y mínima institucionalización: la posibilidad de que un bloque regional intergubernamental desarrolle capacidades técnico-administrativas limitadas pero reales —en seguimiento de implementación, asistencia técnica a los procesos de incorporación normativa y producción de información estadística regional— sin

avanzar hacia la supranacionalidad. El Mercosur no ha consolidado de manera comparable ese umbral técnico-administrativo.

6.3 La Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico: trayectorias paralelas en la región

El análisis del Mercosur adquiere un perfil adicional cuando se lo coteja con los otros bloques regionales de América Latina. La Comunidad Andina (CAN) desarrolló una institucionalidad que en algunas dimensiones supera formalmente a la del Mercosur (TJCA, s.f.; Comunidad Andina, 2022): el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, con sede en Quito y operativo desde 1984, posee jurisdicción obligatoria sobre los estados miembro, con capacidad para emitir interpretaciones prejudiciales de la normativa andina y para declarar incumplimiento de los compromisos del bloque mediante la acción de incumplimiento prevista en el Tratado de Cartagena. Sin embargo, la brecha entre capacidad formal e impacto real ha sido igualmente pronunciada: la CAN atravesó una crisis de representatividad que derivó en la salida de Venezuela en 2006 —su posterior adhesión al Mercosur en 2012, suspendida en 2016 y formalizada como cese de derechos en 2017, agregó un capítulo adicional de inestabilidad institucional regional—. Este recorrido ilustra cómo la institucionalidad formal no garantiza la estabilidad del bloque bajo divergencia política intensa, y permite contrastar dos configuraciones distintas del mismo problema regional: la CAN combina arquitectura jurisdiccional formal con baja capacidad de retención de miembros; el Mercosur combina arquitectura jurisdiccional débil con alta capacidad de retención.

La Alianza del Pacífico, constituida en abril de 2011 mediante la Declaración de Lima y formalizada mediante el Acuerdo Marco de 2012 (Alianza del Pacífico, 2012), representa un modelo distinto. Renunció deliberadamente a una mayor densidad institucional en favor de la implementación efectiva de compromisos de liberalización comercial, profundizados luego mediante el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco (Alianza del Pacífico, 2014), con énfasis en la integración a las cadenas de valor del Asia-Pacífico. Su diseño es funcionalmente coherente con sus objetivos: arquitectura ligera, agenda focalizada, ausencia de pretensiones de integración positiva. Esa coherencia entre diseño y objetivos le otorga una eficiencia operativa que el Mercosur —con objetivos más ambiciosos y arquitectura más débil— no puede replicar. La comparación latinoamericana es consistente con la hipótesis central del artículo desde otro ángulo: los bloques que mantienen relevancia operativa son aquellos

Figura 1. Comparación estructurada: Mercosur, Unión Europea, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Comunidad Andina y Alianza del Pacífico

Dimensión	Mercosur	UE	ASEAN	CAN	Alianza del Pacífico
Toma de decisiones	Consenso obligatorio	Mayoría cualificada + supranacionalidad sectorial	Consenso + no interferencia	Consenso ponderado	Consenso, agenda focalizada
Incorporación normativa	Sin mecanismo automático	Reglamentos directos; directivas con transposición	Discrecional	Decisiones de aplicación directa	Implementación selectiva por proyecto
Órgano supranacional	Ausente	Comisión, TJUE, Parlamento	Secretaría con capacidad acotada	Secretaría General; Tribunal de Justicia Andino	Sin órgano supranacional permanente
Resolución de controversias	Sistema arbitral; TPR de activación excepcional	TJUE: jurisdicción obligatoria directa	Protocolo 2004: activación excepcional	Tribunal Andino: jurisdicción obligatoria	Ausencia de tribunal supranacional permanente
Resiliencia ante divergencia	Alta (veto + baja exigibilidad)	Media (procedimientos de infracción)	Alta (no interferencia)	Baja (salida de Venezuela 2006)	Media (agenda acotada)
Profundización post-crisis	Nula	Media-alta	Baja-media	Baja	Limitada por diseño

Fuente: elaboración propia.

cuya arquitectura es coherente con los objetivos que sus demandantes principales les asignan, ya sea porque limitan sus metas al nivel de sus capacidades institucionales —como la Alianza del Pacífico— o porque su debilidad institucional les permite absorber divergencias sin desintegrarse —como el Mercosur—. La Figura 1 presenta la comparación estructurada entre los cinco esquemas regionales con

7. Discusión y conclusión

El análisis desarrollado en este artículo permite sostener su hipótesis central: la debilidad institucional del Mercosur, más allá de poder ser comprendida como una anomalía de diseño, constituye también un mecanismo de supervivencia y, al mismo tiempo, un límite para su profundización. Los momentos de contraste examinados muestran que el bloque sobrevivió a shocks macroeconómicos, ciclos de convergencia ideológica sin profundización en materia de cesión de soberanía, momentos de virtual parálisis y ciclos de divergencia aguda que no produjeron desintegración. En todos los casos, el mecanismo propuesto permitió a los estados parte gestionar sus contextos nacionales sin necesidad de cuestionar formalmente el andamiaje regional.

El mismo diseño que reduce los costos de permanencia también restringe el avance institucional. Permite sumar órganos, fondos o agendas, pero no altera la distribución básica de autoridad entre los estados parte y el nivel regional.

Este argumento tiene implicancias para el debate teórico sobre los límites del institucionalismo histórico aplicado a la integración regional. La literatura tiende a tratar la debilidad institucional como producto de *path dependency* negativa —un pasado que no pudo superarse— o como reflejo de una voluntad política insuficiente. La perspectiva que aquí se desarrolla matiza esa lógica al plantear que la debilidad institucional es el producto de una opción históricamente situada de los demandantes principales del bloque, que privilegiaron la flexibilidad de un acuerdo de integración negativa frente a los costos de soberanía que implicaría la integración positiva. Que esa opción haya producido una arquitectura que sobrevive sin profundizar debe leerse más como el resultado de una trayectoria institucional sedimentada que como resultado de la planificación previa.

El contraste con la UE, la ASEAN, la CAN y la Alianza del Pacífico permite precisar esta conclusión. La UE

produjo, frente a varias crisis, respuestas institucionales comunes porque su arquitectura supranacional permite procesar parte del conflicto mediante reglas, agencias y procedimientos compartidos. El Mercosur no profundiza mediante crisis porque su arquitectura intergubernamental convierte las crisis en momentos de gestión bilateral directa: los estados parte prefieren negociar por fuera del marco institucional antes que reformarlo. La ASEAN muestra que es posible un estadio intermedio —mayor capacidad técnico-administrativa sin supranacionalidad— que el Mercosur no ha alcanzado ni en los períodos más favorables. La CAN ilustra que la institucionalidad jurisdiccional formal no garantiza la estabilidad de un bloque bajo divergencia política intensa. La Alianza del Pacífico evidencia, en sentido contrario, que la coherencia entre diseño institucional y objetivos limitados puede producir eficiencia operativa sin profundización.

En el plano de las implicancias para la política regional, los resultados apuntan a que la discusión sobre el futuro del Mercosur debería reencuadrarse. Las propuestas de reforma que plantean avanzar hacia la supranacionalidad enfrentan obstáculos estructurales difíciles de abordar únicamente mediante voluntad política coyuntural. Un camino más realista apuntaría a fortalecer una serie de dimensiones sin alterar la arquitectura de fondo: (a) desarrollar órganos técnicos con continuidad burocrática real y financiamiento estable, independientes de los ciclos electorales nacionales; (b) crear mecanismos expeditivos, calendarizados y verificables de incorporación normativa que reduzcan el rezago entre las decisiones del CMC y su internalización en los ordenamientos nacionales; (c) establecer fondos compensatorios con condicionalidad evaluable, que transformen el FOCEM en un instrumento de convergencia efectiva en lugar de un dispositivo de legitimación política; (d) institucionalizar un mecanismo permanente de gestión de divergencias y *shocks i*ntrabloque que opere de manera preventiva, identifique tensiones regulatorias o comerciales incipientes y las someta a tratamiento técnico antes de que escalen a crisis políticas.

Estas reformas no implican un gran salto en cuanto a supranacionalidad ni alteran el principio de consenso de manera sustancial, pero permiten que la integración negativa consolidada desde 1991 sea acompañada de capacidades administrativas y técnicas que la hagan más predecible y menos dependiente de la sintonía política coyuntural entre los ejecutivos.

El argumento desarrollado tiene implicancias para el debate más

amplio sobre el regionalismo latinoamericano contemporáneo. La literatura sobre integración regional en América Latina ha oscilado entre dos posiciones claras: la que diagnostica un fracaso generalizado de los proyectos regionales y la que celebra su persistencia como expresión de autonomía regional. El caso del Mercosur, leído a través del concepto de amortiguación institucional, sugiere una posición intermedia más productiva. La continuidad de un bloque regional bajo divergencia política severa puede ser indicador de que la arquitectura institucional cumple funciones distintas a las que sus diseñadores enunciaron y a las que sus críticos remiten. Reconocer esa especificidad es condición necesaria para producir diagnósticos más certeros sobre las posibilidades del regionalismo latinoamericano.

Esta conclusión interpela directamente la conversación que se desarrolla en torno a UNASUR, CELAC y otros esquemas regionales. Cada uno de estos proyectos enfrenta su propia tensión entre diseño institucional, objetivos declarados y demandas reales de los estados miembro. El caso del Mercosur muestra que esa tensión no se resuelve necesariamente mediante el avance hacia la supranacionalidad ni mediante el abandono del proyecto: puede sedimentarse en una configuración estable de baja institucionalidad y alta resiliencia, cuyo costo son las limitaciones estructurales para la integración positiva pero cuyo beneficio es la persistencia bajo escenarios de divergencia. Comprender esta dinámica es relevante para evaluar las opciones futuras del regionalismo latinoamericano. Las decisiones de diseño institucional que se tomen en los próximos años en cada uno de estos esquemas —incluido el propio Mercosur, frente a un entorno comercial internacional más volátil y exigente— estarán condicionadas por las propiedades estructurales que el presente artículo analiza. La supervivencia sin profundización ha sido suficiente durante tres décadas; lo que el artículo deja abierto, como pregunta para la agenda de investigación posterior, es en qué condiciones esa configuración dejará de ser suficiente y qué tipo de transformaciones —internas o por presión externa— se requerirían para que un cambio cualitativo de arquitectura se vuelva políticamente viable.

Los desarrollos posteriores al cierre temporal del análisis no forman parte del núcleo empírico examinado en este artículo; su evaluación requerirá perspectiva temporal adicional y un análisis empírico específico, en particular tras la firma del Acuerdo Comercial Interino UE-Mercosur en enero de 2026 y su aplicación provisional desde el 1 de mayo de ese año (Comisión Europea, 2026).

Sobre el Artículo

Historia del artículo

Recibido: 13 de mayo de 2026
Aceptado: 10 de agosto de 2026

Declaración de roles de autoría (taxonomía CRediT)

Autoría única: conceptualización; investigación; metodología; redacción — borrador original; redacción — revisión y edición.

Declaración de conflicto de interés

El autor declara que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

Uso de inteligencia artificial

El autor declara haber utilizado *inteligencia artificial generativa* como apoyo para la revisión ortográfica y gramatical del manuscrito, así como para la asistencia en la traducción y revisión del abstract y las palabras clave en inglés, a partir de contenido original de su propia elaboración. El autor revisó íntegramente el texto final y asume plena responsabilidad por el argumento, las fuentes, la exactitud y la versión enviada.

Referencias

Acharya, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization, 58*(2), 239-275. https://doi.org/10.1017/S0020818304582024

Acharya, A. (2009). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order* (2.ª ed.). Routledge.

Alianza del Pacífico. (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. https://www.sice.oas.org/trade/pac_all/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf

Alianza del Pacífico. (2014). Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Cartagena de Indias, 10 de febrero. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/acuerdos/alianza/capitulos/protocolo_adicional-al_acuerdo_marco_de_ap_completo.pdf

ASEAN (1992). *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*. https://agreement.asean.org/media/download/20140119155006.pdf

ASEAN (2004). *ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism*. Vientiane, 29 de noviembre.

https://agreement.asean.org/media/download/20200128120825.pdf

ASEAN (2009). *ASEAN Trade in Goods Agreement*. https://asean.org/wp-content/uploads/2020/12/ASEAN-Trade-in-Goods-Agreement.pdf

Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI] (1990). *Acuerdo de Complementación Económica N.° 14 suscrito entre Argentina y Brasil*. https://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace14/web/ACE_014_Acuerdo.pdf

BID-INTAL. (2010). *Informe MERCOSUR N.° 14 (2008-2009)*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. https://publications.iadb.org/es/publicacion/13594/informe-mercosur-no-14-2008-2009

Bouzas, R. (2011). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En G. Caetano (Coord.), *MERCOSUR 20 años* (pp. 75-88). CEFIR.

Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales, 45*(175), 9-39. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352

Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional, 59*(1), 47-88. https://doi.org/10.24201/fi.v59i1.2582

Carranza, M.E. (2010). *Mercosur, the global economic crisis, and the new architecture of regionalism in the Americas (Working Paper N.° 125)*. Latin American Trade Network (LATN).

Comisión Europea (2019, 28 de junio). *EU and Mercosur reach agreement on trade* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_19_3396/IP_19_3396_EN.pdf

Comisión Europea. (2026, 30 de abril). *EU-Mercosur interim trade agreement starts to provisionally apply. Directorate-General for Trade and Economic Security.* https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-mercosur-interim-trade-agreement-starts-provisionally-apply-2026-04-30_en

Comunidad Andina. (2022). *Proceso 800-IP-2022*. https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Procesos/I800C2022.pdf

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR [FOCEM]. (s.f.). *FOCEM*. https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR [FOCEM]. (2025). *FOCEM 20 años: Integración, desarrollo y enfrentamiento de las asimetrías 2005-2025*. Unidad Técnica FOCEM. https://focem.mercosur.int/uploads/estatico/FOCEM%2020%20ES.pdf

Gardini, G.L. (2010). *The origins of Mercosur: Democracy and regionalization in South America*. Palgrave Macmillan.

Gomez-Mera, L. (2005). Explaining Mercosur's survival: Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal*

of Latin American Studies, 37(1), 109-140. https://doi.org/10.1017/S0022216X04008570

Grupo de Incorporación de la Normativa MERCOSUR [GIN] (2024). *MERCOSUR/GIN/ACTA N.° 03/24*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/102465_GIN_2024_ACTA03_ES.pdf

Haas, E.B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press.

Hoffmann, S. (1966). *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. Daedalus, *95*(3), 862-915.

Jenne, N. y Briones Razeto, S. (2018). Integración regional y la política exterior de Chile. ¿Paradoja o acomodo? *Estudios Internacionales, 50*(189), 9-35. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2018.49035

Jones, E., Kelemen, R.D. y Meunier, S. (2016). Failing forward? The euro crisis and the incomplete nature of European integration. *Comparative Political Studies, 49*(7), 1010-1034. https://doi.org/10.1177/0010414015617966

Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (Eds.). (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press.

Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An empirical examination. *Latin American Research Review, 40*(1), 138-164. https://doi.org/10.1353/lar.2005.0004

Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge University Press.

Mercado Común del Sur [MERCOSUR] (s.f.). *Normativa*. https://www.mercosur.int/documentos/normativa

Mercado Común del Sur [MERCOSUR] (1991). *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*. https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun

Mercado Común del Sur [MERCOSUR] (1994). *Protocolo de Ouro Preto: Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR*. https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur

Mercado Común del Sur [MERCOSUR] (2002). *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR*. https://www.mercosur.int/documento/protocolo-olivos-solucion-controversias-mercosur

Mercado Común del Sur [MERCOSUR] (2005). *Decisión CMC N.° 23/05: Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*. https://sim.mercosur.int/norma/DEC/23/2005

Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.

North, D.C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (A. Bárcena, Trad.). Fondo de Cultura

Económica. (Obra original publicada en 1990)

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review, 94*(2), 251-267. https://doi.org/10.2307/2586011

Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2017). Latin American integration: Regionalism à la carte in a multipolar world? *Colombia Internacional, (92)*, 15-41. https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (Eds.). (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Springer.

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (Coords.), *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 19-72). CRIES.

Sanahuja, J.A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Icaria Editorial & CRIES.

Saraiva, M.G. (2022). South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). *Revista Brasileira de Política Internacional, 65*(2), e024. https://doi.org/10.1590/0034-7329202200224

Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. Public Administration, 66(3), 239-278. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x

Scharpf, F.W. (2006). The joint-decision trap revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 44*(4), 845–864. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00665.x

Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

Schmitter, P.C. (1970). A revised theory of regional integration. *International Organization, 24*(4), 836-868. https://doi.org/10.1017/S0020818300017549

Streeck, W. (2014). Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism. Verso.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina [TJCA] (s.f.). *Acción de incumplimiento*. https://www.tribunalandino.org.ec/index.php/jurisprudencia/proceso_judicial/accion_incumplimiento/

Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR [TPR]. (s. f.-a). Opiniones consultivas. https://www.tprmercosur.org/es/opi_consultivas.htm

Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR [TPR] (s.f.-b). *Solución de controversias: Laudos y resoluciones*. https://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_laudos.htm

Van Klaveren, A. (1997). América Latina: hacia un regionalismo abierto. *Estudios Internacionales, 30*(117),

62-78. https://doi.org/10.5354/0719-3769.1997.15176

Vivares, E. y Herrera-Vinelli, L. (2020). Research and conceptual cages in the International Political Economy of South American Regionalism. *Revista Sociedade e Cultura, 23*, 1-24. https://doi.org/10.5216/sec.v23i.59744

Estudios Internacionales 214 (2026)–ISSN 0719-3769
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Persistencia disfuncional en el regionalismo: el caso Alba (2004-2025)

Dysfunctional persistence in regionalism: The Case of Alba (2004-2025)

Andrés Francisco Paredes Salgado*

RESUMEN

Las organizaciones internacionales suelen encontrar caminos de supervivencia a pesar de ya no servir para sus propósitos iniciales. La crisis del regionalismo latinoamericano arroja casos para analizar cómo una organización regional viva evita morir a través de un estado intermedio. Para analizar uno de ellos, el presente artículo aborda el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o ALBA desde su creación en 2004 hasta 2025.

Este análisis de caso encuentra dos períodos claramente definidos en la historia de ALBA, identifica los factores que la hacen transitar del primer período "vivo" a un estado de persistencia disfuncional denominado "zombi", y además señala las variables que sirven para catalogarla como tal. También se identifica las razones por las que ALBA persiste en ese estado en 2025 a pesar de fallas de origen y falta de órganos funcionales: su utilidad simbólica o de "marca", su función marginal como instrumento de política exterior de Venezuela y su devenir como un espacio donde hay señales de lo que la literatura académica llama "regionalismo autocrático".

Palabras clave: Crisis del regionalismo – Latinoamérica – Regionalismo Zombi –Persistencia disfuncional – ALBA.

* Pontificia Universidad Católica del Perú. Bachiller en Ciencias de la Comunicación, diplomado en Prevención y Gestión de Crisis Internacionales, estudiante de Maestría en Ciencia Política; paredes.af@pucp.edu.pe ; ORCID: 0009-0009-1591-7720

ABSTRACT

International organizations often find ways to survive even after they have ceased to fulfill their original purposes. The crisis of Latin American regionalism provides cases to analyze how a living regional organization avoids its death through an intermediate state. To explore one such case, this article analyzes the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA) from its establishment in 2004 through 2025.

This case analysis finds two clearly defined periods in the history of ALBA, identifies the factors that make it transition from the first "alive" period to a state of dysfunctional persistence called "zombie", and also points out the variables that serve to categorize it as such. Also explains why ALBA continues to persist in this condition as of 2025 despite its foundational shortcomings and the absence of effective institutional bodies. It argues that this persistence is sustained by three interrelated factors: ALBA's symbolic value as a political brand, its limited but enduring role as an instrument of Venezuelan foreign policy, and its evolution into a regional space exhibiting characteristics associated with what the academic literature has termed autocratic regionalism.

Keywords: Crisis of Regionalism – Latin America – Zombie Regionalism – dysfunctional persistence – ALBA.

1.- Introducción

El regionalismo latinoamericano se encuentra en un proceso de fragmentación en un contexto global de crisis del multilateralismo, con organizaciones regionales que enfrentan parálisis, disolución o reconfiguración. El desempeño de diversas organizaciones regionales (OR) ha sido objeto de diversas categorizaciones usando distintos marcos para comprender este fenómeno.

En Latinoamérica, la primera parte del siglo XXI estuvo marcada por la creación de una diversidad de organizaciones interestatales definidas como regionalismo estratégico (Aponte García, 2015) posliberales o poshegemónicas (Riggirozzi y Tussie, 2012). El denominador común de estas OR es el propósito de actuar independientemente de un poder estadounidense hegemónico y libera cuya influencia se percibía en declive (Crandall, 2011). A esa época prolífica en iniciativas de OR con metas diversas, pero con una estructura más ligera (Sanahuja, 2008) le sucedió otra caracterizada por la crisis del regionalismo (Briceño Ruiz, 2022).

Todos los modelos de regionalismos mencionados han sido probados en Latinoamérica de distintas maneras (Santos Carrillo, 2023). Diversas formas de estructurar la organización regional, que fueron adoptadas con mucho entusiasmo inicial, no cumplieron satisfactoriamente sus propósitos. Esto llevó al deterioro de muchos proyectos regionales por falta de resultados o incumplimiento de los compromisos asumidos.

En consecuencia, se produjo una pérdida de confianza hacia el regionalismo como un instrumento adecuado para la problemática y el progreso de la región (Santos Carrillo, 2023). Ante esta crisis de proyectos multilaterales, diversas visiones contemporáneas sobre el regionalismo se reorientan a examinar lo que funcionó y lo que no (Molano-Cruz y Briceño Ruiz, 2021) o analizar sus debilidades estructurales y políticas: ausencia de liderazgo claro, frágil democracia regional, persistencia de nacionalismos e ideologías antagonistas, mecanismos de consenso que ralentizan las decisiones, e instituciones poco sólidas y dispersas (Quitral, 2020).

También en la literatura reciente han cobrado relevancia conceptos que buscan explicar la proliferación de organizaciones flexibles, informales o de baja intensidad, tales como las "instituciones de bajo costo" (Abbott y Faude, 2020), que describen mecanismos donde los Estados minimizan costos

de participación. En algunos casos las organizaciones son disueltas cuando carecen de activos institucionales valiosos o no se adaptan a nuevas realidades (Debre y Dijkstra, 2022). Pero en otros casos pueden subsistir mientras experimentan un vaciamiento institucional o *"hollowing out"* que se ha estudiado en una OR como SAARC, la Asociación de Cooperación Regional del Sur de Asia (Zhang, Miao y Yang, 2025). También más allá de América Latina, el marco teórico del "regionalismo autocrático" presente en otras regiones del mundo como el Asia Central, explica cómo subsisten ciertas OR como espacios multilaterales funcionales a los objetivos de política interior y exterior de estados con regímenes autoritarios (Libman y Obydenkova, 2018) como los que existen también en la región.

Todos estos conceptos nos ayudan a entender incentivos y prácticas relativas a las OR, pero para averiguar el estado vital de estas con mayor certeza es necesaria otra aproximación. Con este fin el presente artículo recurre a otros parámetros para clasificar el funcionamiento o no de las organizaciones. Esto se encuentra claramente en la tipología de Gray (2018) que distingue organizaciones internacionales vivas, muertas y algunas persistentes a pesar de una severa disfuncionalidad institucional que la autora denomina "zombi", de acuerdo con el nivel de actividad observable y su avance respecto a los mandatos fundacionales. Esta perspectiva identifica tanto a organizaciones que se mantienen activas como a las que dejan de mostrar signos vitales y, además, a un grupo intermedio con una existencia ambigua, sostenida por inercia política o legitimidad simbólica más que por desempeño funcional.

Mientras ORs más antiguas como la Comunidad Andina de Naciones muestran signos vitales, otras como la Alianza del Pacífico funcionan a un nivel de coordinación técnica de mandos medios (Castro Silva, 2023) y algunas más recientes carecen de los mismos, ubicadas por la literatura contemporánea en categorías que bajo los parámetros de Gray equivaldrían a la de "organizaciones muertas" como UNASUR (Mijares y Nolte, 2018; Horna Vílchez, 2020) o PROSUR (Álvarez, 2024). Pero ubicar las OR que no se encuentran ni vivas ni muertas, en un estado "zombi", exige un examen más cuidadoso. Con ese fin el artículo se aproxima a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA-TCP o simplemente ALBA, como una OR útil para observar los fenómenos y categorías descritas que a su vez pueden ser transversales, con otras magnitudes y cualidades, en organismos similares. Además, esta OR es la encarnación del regionalismo más radicalmente fundado en la

lógica poshegemónica y posliberal mencionada.

ALBA es una OR fundada en 2004 como proyecto de un regionalismo abiertamente contrahegemónico (Muhr, 2012; Benzi, 2017). Esta reorientación de la integración regional hacia proyectos autónomos no solo independientes sino rivales de la hegemonía norteamericana se dio específicamente bajo el liderazgo de Hugo Chávez en Venezuela (Chodor y McCarthy, 2013). Construida con una serie de iniciativas vagamente conectadas entre sí, caracterizada por una institucionalidad débil y con una fuerte dependencia del liderazgo venezolano (Vasallo, 2010; Cusack, 2018), en ALBA se perciben a primera vista problemas en varios de sus órganos y un funcionamiento irregular. Su fundación tuvo dos grandes metas: construir una alternativa socialista al orden liberal liderado por EEUU e incentivar la cooperación entre sus estados miembros. Ambos objetivos no fueron alcanzados (López, 2020) mientras que la organización, después de una ampliación inicial de sus miembros en la región, dejó de ser atractiva cuando sus capacidades ligadas a la economía y política de Venezuela (Cusack, 2018) siguieron el pronunciado declive de este país.

No obstante, ALBA mantiene cierta presencia externa como bloque relativamente coordinado en foros multilaterales como la ONU, la OMC o la COP (O'Hara y Vásquez, 2025). Esta combinación de debilidad estructural, baja actividad institucional y supervivencia prolongada resulta analíticamente relevante para comprender los mecanismos de persistencia en OR debilitadas.

En este marco, el artículo tiene como objetivo aportar un panorama claro sobre el funcionamiento de ALBA con parámetros bajo los cuales no ha sido analizada: determinar si es una organización viva, muerta o "zombi" mediante un análisis que aplica por primera vez de manera sistemática la tipología de Gray (2018) a esta OR y deriva de ello un esquema de validación interna y externa de la organización examinada. Para ello, respecto a la tipología este artículo examina la frecuencia de su actividad observable, su desempeño respecto a los mandatos fundacionales y la operatividad real de sus órganos. Posteriormente, estos resultados sirven para evaluar la utilidad que conserva entre sus miembros y su proyección y validación como OR en el contexto internacional. El análisis de este caso tiene el fin de comprender mejor los mecanismos de supervivencia de organizaciones regionales debilitadas en América Latina y el Caribe.

La investigación en este artículo está organizada con esta primera sección que desarrolla la problemática

sobre crisis del regionalismo donde se emplean los marcos mencionados para situar claramente el estatus vital y validación de ALBA. En la segunda sección planteamos las preguntas guía, la metodología y el orden del criterio analítico empleado. La tercera sección presenta el análisis empírico del caso ALBA desde su fundación en 2004 hasta el fin de un predominio de gobiernos de izquierda en la región, la caída del precio del petróleo y la muerte de Chávez y Castro, acontecimientos que marcan el fin de una etapa en 2014. La cuarta sección discute los hallazgos en relación con el marco teórico y evalúa la vitalidad interna y externa de la organización en su segunda etapa estudiada, de 2015 a 2025. Finalmente, se presentan las conclusiones e implicaciones para el estudio del regionalismo latinoamericano contemporáneo.

2.- Los signos vitales de ALBA

¿Por qué ALBA persiste con señales de actividad en una etapa de crisis del regionalismo donde otras organizaciones similares se paralizan o mueren? ¿Y cómo dichas señales validan de manera interna y hacia el exterior la operación de esta OR? Para responder estas preguntas, el artículo adopta un diseño cualitativo de estudio de caso que integra análisis documental, comparación temporal y revisión de patrones de votación multilateral. Se busca tanto determinar los índices relacionados al estado de vitalidad de esta organización como explorar su relevancia para sus miembros, tanto a nivel interno como externo. El artículo emplea el método del estudio de caso (Yin, 2009) para abordar diversos indicadores del fenómeno enfocado. Se privilegia indicadores institucionales y comportamiento observable, dejando fuera percepciones de funcionarios y entrevistas.

El estado de vitalidad se contrasta en dos etapas marcadas por la fundación de ALBA como primer hito (2004) y el comienzo de la crisis del regionalismo y de la misma organización (2014) hasta 2025, el año previo a la intervención estadounidense en Venezuela. Estas dos etapas, 2004 -2014 y 2015 - 2025 son períodos marcados tanto por coyunturas distintas en la región y de membresías en la propia organización, como por liderazgos distintos en su miembro fundador y principal promotor, Venezuela.

Esta doble periodificación permite enmarcar los indicadores posteriormente examinados y observar su estado de vitalidad, el posible tránsito de un estado a otro distinto y cómo esto se relaciona al panorama general de la crisis del regionalismo.

Tabla 1: ETAPAS DE ALBA

PERÍODOS	PREDOMINIO DE GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN LATINOAMÉRICA	LIDERAZGO EN VENEZUELA	MIEMBROS ALBA	
			ENTRAN	SALEN
2004 – 2014	SI	Hugo Chávez	12	1
2015 - 2025	NO	Nicolás Maduro	0	2

(elaboración propia)

A continuación, el artículo se propone analizar la relación de los estados integrantes en torno a sus compromisos marcados por los documentos de adhesión a la organización y otros documentos oficiales complementarios. Los principales usados para estudiar sus compromisos y propósitos hallados en su portal oficial albatcp.org. son:

-Acta Cuba-Venezuela – ALBA-TCP. (2004)
-Declaración Conjunta ALBA – ALBA-TCP. (2004)
-Plan Estratégico del ALBA - II Cumbre – ALBA-TCP. (2005)
-Acuerdo de Cooperación Energética – ALBA-TCP. (2005)
-Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) – ALBA-TCP. (2006)

Su revisión ayuda a entender una organización construida por varios propósitos superpuestos en desorden con un visible estado promotor y eje, Venezuela (Vasallo, 2010).

Los diferentes estados de vitalidad propuestos para las organizaciones internacionales vivas, muertas o con la persistencia disfuncional categorizada como "zombi" derivan de las actividades de estas (Gray, 2018) y nos sirven como categorías útiles para desarrollar nuestra aproximación al caso ALBA y ubicarla en una de ellas. De acuerdo con los indicadores señalados por Gray al respecto, y esquematizándolos en tres categorías de actividad: constante, inconstante e inexistente organizaremos la clasificación de la manera siguiente:

Tabla 2: ESTADO DE VITALIDAD DE LA ORG. INTERNACIONAL

INDICADOR GENERAL	VIVA (V)	ZOMBI (Z)	MUERTA (M)
(A) Reunión anual de sus miembros	CONSTANTE	INCONSTANTE	INEXISTENTE
(B) Cumplimiento de metas o propósitos declarados	CONSTANTE	INCONSTANTE	INEXISTENTE

V: Viva / M: Muerta / Z: Zombi (Gray, 2018) *(elaboración propia)*

Para el indicador A se recurrirá a fuentes oficiales de las Cumbres del Alba ordinarias y extraordinarias y a documentos de sus órganos visibles, resoluciones, pronunciamientos y archivos de prensa institucional.

Para el indicador B el obstáculo que se presenta es una OR que no posee estamentos formales. Investigaciones previas constatan la ausencia de funcionamiento de diversas secciones en su organigrama (Cusack, 2019) o las partes que se identifican como sus "foros de concertación" (SELA, 2014). En esos casos se constatará si los órganos siguen funcionando o no, la claridad y coherencia del mandato que poseen consejos, comités e iniciativas promovidas dentro de ALBA o a las que se ha puesto "sello ALBA" tales como:

- Banco del ALBA
- SUCRE
- ECOALBA
- Empresas Grannacionales: Albaeducación, Albafarma y otros.
- Juegos del Alba

De una manera más accesible también se puede ver la vitalidad de ALBA en el cumplimiento de sus propósitos declarados como organización de "resistencia antihegemónica" (Pérez González, 2020) en sus manifestaciones externas, a través del voto de sus estados miembros en temas relacionados con los propósitos de la organización dentro de espacios internacionales. El indicador más claro para ello proviene de las votaciones de la Asamblea General de la ONU y el modo en que se relacionan con los propósitos de los miembros fundacionales de ALBA como Venezuela y Cuba. Es observable también si satisface los intereses de los microestados miembros, cuya participación en las OR normalmente amplía su voz en instancias internacionales, pero cuyos intereses estatales a veces se cruzan con los de miembros más "grandes" de ALBA.

Dentro de este diseño metodológico finalmente aplicamos los resultados obtenidos desglosando las dimensiones de validación interna y externa de los mismos, para ver si los estados de vitalidad responden a las mismas. Esto se organizará según la siguiente matriz:

Tabla 3: VALIDACIÓN INTERNA Y EXTERNA

	VALIDACIÓN INTERNA	VALIDACIÓN EXTERNA
2004 - 2014	V/M/Z	V/M/Z
2015 - 2025	V/M/Z	V/M/Z

V: Viva / M: Muerta / Z: Zombi (Gray, 2018) *(elaboración propia)*

Ambas dimensiones enriquecen la tipología de Gray y ofrecen un marco para comprender cómo OR deteriorados pueden seguir desempeñando funciones políticas y simbólicas.

3.- ALBA del ALBA: 2004 – 2014

Existen momentos pivotantes para la historia del regionalismo latinoamericano, y uno de ellos sucedió en 2002, en Venezuela. Ese año el golpe de estado fallido de la clase empresarial contra el gobierno de Hugo Chávez acelera la radicalización del líder bolivariano tras retomar el poder. Dentro de Venezuela, el fracaso del golpe permitió la visibilización y neutralización de muchos obstáculos a los programas chavistas, relacionándolos con un orden empresarial liberal y funcional a la hegemonía norteamericana. Chávez contó desde esa fecha con un más amplio margen de acción a nivel político interno, mientras que los altos precios de las materias primas de inicios del siglo XXI, en especial del petróleo en el contexto de la invasión norteamericana de Irak en 2003, le otorgaron un enorme margen económico para la financiación de sus proyectos. Finalmente, la coyuntura internacional regional de inicios de siglo fue marcada por el ascenso simultáneo en la región de diversos gobiernos de izquierda, bautizada coloquialmente como "marea rosa". A Chávez, elegido en 1999, se sumaron en 2002 Lula da Silva en Brasil, en 2003 Kirchner en Argentina, en 2005 Morales en Bolivia, en 2006 Bachelet en Chile, Correa en Ecuador y Ortega en Nicaragua y en 2008 Lugo en Paraguay.

En resumen, a nivel político y económico, tanto interno como externo, el horizonte de acción para los propósitos de Chávez se amplió en este período. La visible alineación de su movimiento político contra los proyectos liberales desde que llegó al poder en 1999 pasó a una dimensión mucho más definida de confrontación. La visión geopolítica del mandatario venezolano a nivel de discurso y medidas contaba con dos propósitos que serán además los mismos de ALBA:

1) **Alternativa socialista al orden liberal.** Se busca un nuevo proyecto de orden socialista, tras el derrumbe de la URSS y su bloque europeo entre 1989 y 1991, a través del impulso de lo que se dio a llamar desde 2006 Socialismo del s. XXI.

2) **Integración y cooperación regional con identidad bolivariana.** Se propone una integración regional inspirada en la figura histórica de Bolívar y con Venezuela como centro, rebautizada desde el

comienzo del mandato de Chávez en 1999 como "República Bolivariana de Venezuela". Para ello vuelca muchas de sus energías hacia una política exterior de actividad intensa, en oposición a la hegemonía norteamericana.

Ambos propósitos comenzaron con adversidades. El momento de mayor empuje de un orden liberal mundial con expectativas triunfalistas como las del "fin de la historia" de Fukuyama se sobreponía a cualquier reescritura del socialismo como futuro viable. Por otro lado, en Latinoamérica y el Caribe los proyectos de integración del viejo regionalismo se encontraban sin cumplir las expectativas iniciales y sus perspectivas habían cambiado en la década de 1990 hacia el "regionalismo abierto" encarnado por iniciativas como Mercosur (Lerman, 1997) o la impulsada por los EEEU: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

ALCA, planteada en Los Ángeles, EE.UU., en 1994 como una iniciativa basada en el libre comercio, contemplaba la disminución de aranceles y otras medidas de liberalización en estados del continente americano. La oposición a esta iniciativa bajo el lema de "¡No al ALCA!" contó con el respaldo de los entonces presidentes de Brasil y Argentina, Lula da Silva y Néstor Kirchner respectivamente, y en especial de Hugo Chávez, quien transformaría esta confrontación en la creación de una alternativa espejo al ALCA: ALBA, inicialmente lanzada como Alternativa Bolivariana para las Américas en 2004 tras una reunión en La Habana con el líder cubano Fidel Castro.

Las aproximaciones de Chávez y Castro a la integración a través de ALBA se realizaron con más fines políticos antes que los económicos del ALCA. Como la iniciativa norteamericana finalmente no se concretó, EE.UU. cambió de aproximación y recurrió a acuerdos más pequeños de carácter bilateral como los TLC con Perú o Colombia, países además que fueron excepciones a un predominio de gobiernos de distintas tendencias de izquierda en la región en la primera década del presente siglo.

ALBA planteó sus criterios iniciales en la Declaración Conjunta de 2004 comenzando como una iniciativa bilateral cubana-venezolana de oposición al ALCA, distinguiéndose por restar importancia al comercio y la inversión como fines para centrarse en la participación del Estado como regulador, junto con propuestas de desarrollo sostenible, inversión de capital a nivel interno latinoamericano, promoción cultural e identitaria de la región y además una posición discursiva antihegemónica a nivel de proyección internacional, que pasó a ser una característica y propósito de

Figura 1: MAPA DE LA "MAREA ROSA" (1999 – 2008)



(elaboración propia)

esta OR. La voluntad de actuar coordinadamente en el plano internacional quedó especialmente patente en el punto 12 de la declaración:

> "Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, incluida la lucha por la democratización y la transparencia en los organismos internacionales, particularmente en las Naciones Unidas y sus órganos". (ALBA-TCP, 2004)

Además, el documento menciona un énfasis en la "integración energética" a través de la propuesta venezolana de Petrocaribe, lo que luego significará un abastecimiento de 200 mil barriles de petróleo diarios al estado isleño (López, 2020) a cambio de asistencia educacional y sanitaria del personal cubano a Venezuela (Benzi, 2017). Esta relación sirvió de base para una posterior interacción material con nuevos integrantes: petróleo venezolano ocasionalmente complementado por asistencia social cubana.

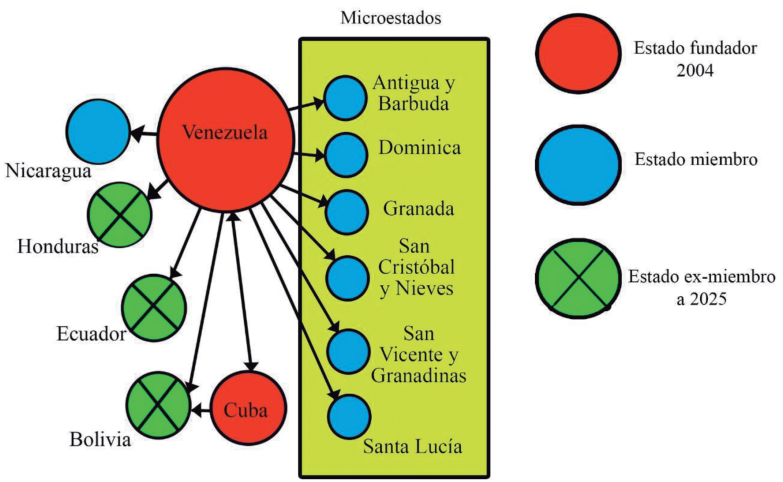
Desde la declaración fundacional donde las capacidades de ALBA para alcanzar sus propósitos nunca se plasman claramente (Briceno Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2021) posteriores acuerdos y documentos fueron concertando más compromisos pero sin un seguimiento de estos, de forma desestructurada y sin la creación de órganos sólidos y claros. La enumeración, orden y categorización de todos los acuerdos no ha sido centralizada en ningún órgano de ALBA como señala después de un análisis exhaustivo Cusack (2019). Esta característica, que representa un reto a cualquier investigación sobre esta organización, arroja por sí misma la clara evidencia de una estructura improvisada de origen y una institucionalidad extremadamente débil,

dependiente de los liderazgos personales de Chávez y, en menor medida, de Castro. Sin embargo, es posible observar en el repositorio electrónico de las actas de ALBA la organización de algunas de ellas que evidencia la actividad de alguno de sus órganos declarada en su documento de estructura (ALBA-TCP, s.f.)

Los "Consejos" de ALBA con actividad comprobable son solo algunos dentro del organigrama de esta OR. Otros consejos muestran inactividad o solo presencia enunciada en los documentos, pero sin ningún producto verificable Estos órganos no son instituciones autónomas de esta OR sino que representan respectivamente:

- **Consejo Presidencial:** acuerdos de nivel presidencial de los Estados miembros (hasta 2025)
- **Consejo Político:** acuerdos a nivel ministerial de Relaciones Exteriores (hasta 2015)
- **Consejo Económico:** acuerdos de nivel ministerial de Economía (hasta 2014)
- **Consejo Social:** acuerdos de nivel ministerial: alternativamente de Educación, Trabajo, Agricultura, Pesca u otros definidos como "Área Social" (hasta 2013).

Figura 2: HEGEMONÍA Y DEPENDENCIA VENEZOLANA EN ALBA



La dirección de la flecha -□ indica beneficios prometidos o reales de un estado a otro. Elaboración propia basada en documentos del Consejo Presidencial, Económico y Social (elaboración propia)

Según Cusack, quien realiza un exhaustivo seguimiento a sus órganos y múltiples instancias, ALBA reproduce la parafernalia de una OR tradicional, pero en el fondo son "salones vacíos", una escenografía para mantener la apariencia de una institución. La Secretaría Ejecutiva de ALBA no tiene competencias claras, y es mantenida por un personal máximo de 20 trabajadores, quienes tampoco conocen el alcance o extensión completos de los más de 100 proyectos, 30 grupos y 400 iniciativas bilaterales formuladas a lo largo de la historia de ALBA solo contadas hasta 2010. Esta Secretaría está presidida casi siempre por un funcionario venezolano.

En la revisión de los compromisos de adhesión estatales s a ALBA se encuentra en diversos textos condiciones de mutua asistencia y cooperación que, sin embargo, muestran beneficios asimétricos para los nuevos miembros por parte de los miembros fundadores. En 2006 con la incorporación de Bolivia como tercer miembro de ALBA se ofrecen colaboraciones de carácter oftalmológico y becas por parte de Cuba, pero especialmente suministro de hidrocarburos por parte de Venezuela "hasta los volúmenes requeridos para satisfacer la demanda interna de Bolivia" (ALBA-TCP, 2006).

Este tipo de relación corrobora lo que plantean Cusack (2019), Vasallo (2010), López (2020), Desimoni (2022) y otros autores sobre la centralidad y peso enorme de Venezuela como generador de validación y núcleo atractor para ALBA. Por esto, la OR estudiada no tiene características de ser un proyecto integrador horizontal, sino vertical. Su propósito, funcional a los de la política exterior de Venezuela, es ejercer hegemonía sobre el resto de sus miembros para poder proyectar un peso mayor como actor global, algo característico del regionalismo autocrático (Libman y Obydenkova, 2018).

A la membresía de Bolivia en 2006, siguió la de Nicaragua en 2007, Dominica y Honduras en 2008, Ecuador, San Vicente y las Granadinas junto a Antigua y Barbuda en 2009, Santa Lucía en 2013, y Granada y San Cristóbal y Nieves en 2014. Honduras en este período se retira como miembro en 2010. La revisión de documentos de adhesión y de diversos compromisos del ALBA revela dos grandes aspectos ya advertidos en la Declaración Conjunta de 2004 y la adhesión de Bolivia en 2006 (ALBA-TCP, 2006):

El primero es una gran expectativa material fruto de la pertenencia a esta OR. En este sentido, el generoso abastecimiento de petróleo venezolano a Cuba sirve de paradigma para lo que otros países esperan como recompensa inmediata al entrar a un esquema donde Venezuela ocupa un papel capital. Dominica y San Vicente y

Granadinas mencionan explícitamente Petrocaribe, el principal elemento de asistencia económica y energética de la política exterior de Venezuela, como un beneficio directo asociado al ALBA. En el caso de Antigua y Barbuda se señala específicamente que Petrocaribe le otorgó 1170 millones de dólares en préstamos preferenciales. Se menciona también construcción de infraestructura como aeropuertos, hospitales y viviendas, así como un programa de becas. En el campo de la salud, aparecen los elementos de la diplomacia "médica" cubana a través de sus programas de salud como la "Misión Milagro" (en San Vicente llamada "Vision Now") con operaciones oftalmológicas gratuitas.

El segundo es un grado de coherencia discursiva que construye una validación hacia el exterior entre los Estados miembros, unidos por un horizonte común contrahegemónico y de enfrentamiento al sistema económico imperante. Los países justifican su ingreso mediante un diagnóstico compartido de los desventajas del liberalismo (o neoliberalismo en los textos) rechazando el materialismo de este y abrazando conceptos de identidad histórica e independencia del orden hegemónico, lo que legitima la necesidad internacional de un proyecto alternativo a las OR existentes. Bolivia destaca el "saqueo de los recursos naturales", Nicaragua la "emergencia social" consecuencia del modelo neoliberal. El factor del liderazgo fundacional del proyecto es además resaltado en el documento de adhesión de Dominica donde se proclama que "la esperanza renació en manos de Hugo Chávez y Fidel Castro" o en el de San Vicente y Granadinas que califica el liderazgo de ambos personajes como "visionario". En resumen, ALBA no solo se espera como una iniciativa de integración, sino también como un espacio con protagonismo histórico de bloque de lucha contra un poder establecido.

Con estos incentivos iniciales, ALBA pasó por una rápida expansión en su membresía entre 2006 y 2014, que sumarían 12 estados en conjunto si se cuenta la adhesión de Honduras de 2008 a 2010. En este lapso se observa, a pesar de la estructura desorganizada y la falta de cohesión de las diferentes iniciativas, un entusiasmo visible en la proposición de múltiples iniciativas en el marco de ALBA y complementarias a la dadivosa Petrocaribe. La principal de éstas es la creación del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) en 2006, como una iniciativa que se suma a la naturaleza más ideológica que práctica de respuesta al "neoliberalismo" que ALBA se propuso combatir.

De 2004 a 2014 se aprecia una continuidad y profusión de las Cumbres Ordinarias del ALBA donde se reúne el órgano con más peso de la

iniciativa, el Consejo Presidencial para la definición de prioridades anuales, ratificación formal de decisiones ministeriales, incorporación eventual de nuevos miembros y revisión del avance de los proyectos de la organización. Este órgano, el más importante dentro de ALBA, finalmente no es una entidad autónoma sino dependiente de la presencia y voluntad de los jefes de Estado y su disposición a la organización. Desde 2014 la Cumbre Ordinaria, que es la reunión con más alta participación y ratio de representación de más elevado rango, no volvería a convocarse por 3 años consecutivos hasta 2017.

Es de resaltar que en estas Cumbres Ordinarias se percibe una consistente asistencia a nivel de la más alta representación estatal (presidentes y primeros ministros), donde las ausencias se dan normalmente por un caso de salud grave, como las de Fidel Castro. De manera simultánea se realizan Cumbres Extraordinarias, cuya convocatoria obedece a la coyuntura y a la convocatoria del liderazgo venezolano y cubano del ALBA, con una presencia más irregular y esporádica a nivel de jefes de Estado. Se convocan 9 de estas cumbres extraordinarias en el lapso de 7 años, entre 2008 y 2015. No se volvió a convocar una siguiente Cumbre Extraordinaria hasta 2024, con ocasión del intento de golpe de Estado en Bolivia.

En estas cumbres, junto a las de nivel ministerial en los Consejos Económico, Político y Social, surgen una enorme cantidad de iniciativas muchas veces enmarcadas en los propósitos de "comercio justo" del TCP o bajo el paraguas económico de Petrocaribe. Sin embargo, tras toda la abundante retórica del TCP no se llega a ningún acuerdo vinculante, lo que califica según diversas investigaciones a esta ambiciosa iniciativa marco como "tiempo perdido" (Cusack, 2019). El fracaso del TCP marcará una suerte similar de los proyectos "grannacionales", propuestas alternativas a lo transnacional dentro de la retórica contrahegemónica de esta OR, como ALBA-Turismo, ALBA-Farma, o la Escuela Militar del ALBA y otros. Por ejemplo el SUCRE, propuesto como moneda común, tuvo como principal uso el lavado de activos (Ramírez Campoverde, 2018).

Tabla 4: CUMBRES ORDINARIAS DE ALBA – TCP (2004 – 2014)

CUMBRES ORDINARIAS DE ALBA – TCP 2004 – 2014				
#	AÑO	JEFES DE ESTADO PRESENTES	MIEMBROS DE ALBA	RATIO DE REPRESENTACION

I	2004	Cuba, Venezuela	2	2/2
II	2005	Cuba, Venezuela	2	2/2
III	2006	Cuba, Venezuela, Bolivia	3	3/3
IV	2007	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua	4	4/4
V	2007	Venezuela, Bolivia, Nicaragua,	4	3/4 (F Castro enfermo)
VI	2008	Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica	6	4/6 (F. Castro enfermo)
VII	2009	Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas	9	7/9
VIII	2009	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, San Vicente y las Granadinas	9	6/9
IX	2010	A. y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica,Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Venezuela	8 (sale Honduras)	8/8
X	2010	A. y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica,Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Venezuela	8	8/8
XI	2012	A y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica,Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Venezuela	8	8/8
XII	2013	Bolivia, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía Venezuela	9	7/9
XIII	2014	A y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Venezuela.	11	11/11

(elaboración propia)

El Banco del ALBA, otra de las múltiples iniciativas de esta OR corrió un destino similar, dada la opacidad en su manejo y la discrecionalidad en su dirección por parte del gobierno venezolano (Cusack, 2019). Una historia diferente es la de Petrocaribe, que fue impulsada no por iniciativa

de ALBA sino directamente por la política exterior de Venezuela tanto hacia los estados de ALBA como a otros no pertenecientes, como Jamaica y República Dominicana. En 2014 el canciller venezolano Rafael Ramírez reportó que Petrocaribe suministró 301 millones de barriles de petróleo (SELA, 2014) supliendo el 40% de las necesidades energéticas de las islas del Caribe. Los envíos comenzaron a entrar en un declive constante desde 2015, donde ya se aprecia una reducción del 17% del envío de combustible venezolano a Petrocaribe. (AFP, 2016)

Con el empuje contrahegemónico fresco y alimentado por la abundancia petrolera de Venezuela, ALBA en el período 2004 – 2014 se demostró cohesionado como un bloque de votación en diversos organismos internacionales como la ONU donde su participación en conjunto puede proyectar una identidad internacional definida en temas puntuales. Para encontrar estos patrones este artículo cataloga 64 votaciones de la Asamblea General ONU entre 2004 y 2014 (ver Tabla 07) y 2015 y 2025 (ver Tabla 09) con los siguientes criterios para un examen depurado:

- Votaciones siempre opuestas a las de EE.UU.
- Votaciones donde no exista una tendencia a la unanimidad o casi unanimidad en el voto de SI/NO.
- Votaciones sobre temas relacionados al discurso contrahegemónico del ALBA (como la situación de Palestina, los DDHH en Irán o Cuba)
- Se excluyen las votaciones sobre las sanciones a Cuba o a favor de la causa de Palestina donde el bloque de ALBA siempre vota unánimemente para ponerle fin junto a la mayoría de los miembros de la Asamblea, lo que no da un diferencial observable.
- La tabla no es una muestra exhaustiva pero sí representativa de la misma tendencia en votaciones con los criterios anteriores.

En el patrón encontrado respecto a la actuación de los estados pertenecientes a ALBA en el período 2004-2014 se observa una cohesión total en la mayoría de las resoluciones donde actúan como un bloque de respuesta, muchas veces en minoría dentro de la Asamblea General, contra las posiciones de la potencia hegemónica norteamericana. Cuando la cohesión no es total es casi siempre debido a la abstención de los estados más pequeños de esta OR considerados por su pequeño tamaño, población y economía como "microestados" (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas) para quienes ALBA tiene un incentivo adicional (Cusack, 2019) al amplificar su posición internacional a través de votos en bloque junto a los beneficios clientelares que

obtienen de Venezuela, especialmente a través de Petrocaribe. La pertenencia de estos países a ALBA comparte menos la posición contrahegemónica de actores estatales más "grandes" como Ecuador, Bolivia o Nicaragua según se observa en sus patrones de votación, especialmente en los temas relacionados a escenarios lejanos al continente americano, como Medio Oriente o Ucrania, donde la posición de estos normalmente tiende a la abstención o hasta el disenso como en 2011, con Antigua y Barbuda votando contra el resto de ALBA (A/RES/66/176).

Tabla 5: VOTACIONES REPRESENTATIVAS DE ALBA EN LA ONU (2004-2014)

Año	Resolución A/RES	Tema	TOTAL SI (S) NO (N) ABS (A)	CUBA	VZLA	BOLV	NICA	DOMI	HOND	ANTI	SVIC	ECUA	SLUC	GRAN	SCRI	Cohesión total
2004	A/RES/59/204	DDHH	118/ 55/ 13	S	S											SI
2004	A/RES/59/178	Mercenarios	126/46/ 13	S	S											SI
2004	A/RES/59/77	Armas Nucl.	117 /43/ 21	S	S											SI
2005	A/RES/60/173	Corea del N.	88 / 21/ 60	N	N											SI
2005	A/RES/60/70	Armas Nucl.	113/ 45/ 20	S	S											SI
2005	A/RES/60/174	DDHH Uzbekistán	74 / 39/ 56	N	N											SI
2006	A/RES/61/176	DDHH Irán	72 / 50 /55	N	N	A										NO
2006	A/RES/61/232	DDHH Myanmar	82/ 25 /45	N	N	S										NO
2006	A/RES/61/166	Modificación llamados de atención DDHH	86/ 64/ 26	S	S	S										SI
2007	A/RES/62/168	DDHH Irán	73/ 53/ 55	N	N	A	N									NO
2007	A/RES/62/145	Mercenarios	127/ 52/ 6	S	S	S	S									SI
2007	A/RES/62/169	DDHH Bielorrusia	72/ 33/ 78	N	N	A	N									NO
2008	A/RES/63/176	Globalización	129/ 54 / 4	S	S	S	S	S	S							SI
2008	A/RES/63/179	DDHH	132/ 54	S	S	S	S	S	S							SI
2009	A/RES/64/172	Desarrollo	133/ 23/ 30	S	S	S	S	S	S	S	S	S				SI
2009	A/RES/64/160	Globalización	129/ 54/ 3	S	S	S	S	S	S	S	S	S				SI
2009	A/RES/64/176	DDHH Irán	74/ 49/ 59	N	N	N	N	A	S	A	A	S				NO
2010	A/RES/65/226	DDHH Irán	78/ 45 / 59	N	N	N	N	A		A	A	N				NO
2010	A/RES/65/240	Discriminación	104/ 22/ 33	S	S	S	S	X		X	X	S				SI
2010	A/RES/64/296	Desplazados Georgia/ Rusia	50/ 17/ 86	N	N	N	N	X		X	A	A				NO
2011	A/RES/66/156	DDHH alternativos	137/ 54	S	S	S	S	S		S	S	S				SI
2011	A/RES/66/28	No proliferación nuclear	118/ 52/ 6	S	S	S	S	X		S	S	S				SI
2011	A/RES/66/176	DDHH Siria	133/ 11/ 43	N	N	A	N	A		S	A	N				NO
2012	A/RES/67/182	DDHH Irán	86/ 32/ 65	N	N	N	N	A		A	A	N				NO
2012	A/RES/67/175	Equidad internacional	126/ 53/ 6	S	S	S	S	S		S	S	S				SI
2012	A/RES/67/45	Reducción riesgo nuclear	123/ 48/ 15	S	S	S	S	S		S	S	S				SI
2013	A/RES/68/162	DDHH	135/ 55	S	S	S	S	S		S	S	S	S			SI
2013	A/RES/67/262	Siria	107/ 12/ 59	N	N	N	N	A		A	A	N	A			NO
2013	A/RES/68/161	Distribución Geográfica comités DDHH	135/ 54/ 1	S	S	S	S	S		S	S	S	S			SI
2014	A/RES/69/190	DDHH Irán	83/ 35/ 68	N	N	N	N	S		A	A	N	A	A	S	NO
2014	A/RES/68/262	Ucrania	100/ 11/ 58	N	N	N	N	A		A	A	A	A	X	A	NO
2014	A/RES/69/239	Cooperación Sur-sur	129/ 44/ 7	S	S	S	S	X		S	S	S	S	S	S	SI

(elaboración propia)

Leyenda

Países: Cuba, Venezuela (Vzla), Bolivia (Bolv), Nicaragua (Nica). Dominica (Domi). Antigua y Barbuda (Anti), San Vicente y Granadinas (Svic), Ecuador (Ecua), Santa Lucia (SLuc), Granada (Gran), San Cristóbal y Nieves (Scri), Total Votaciones Sí (S) No (N) Abstención (A) No votó (X).

Cohesión Total: SI (unanimidad en voto de miembros del ALBA). NO (sin unanimidad)

El período 2004 – 2014 finalmente está caracterizado por la formación y ampliación de ALBA, la formulación desordenada de iniciativas y proyectos no monitoreados, inconexos y mayormente sin ejecutar dentro de una OR muy dependiente de los liderazgos fundacionales de Hugo Chávez y Fidel Castro, moviéndose en un entorno regional de gobiernos de izquierda. ALBA rápidamente se transforma en una OR extremadamente dependiente de los recursos y beneficios de Venezuela, que instrumentaliza esta OR como una vía para lograr dos propósitos claros:

1. Construir una alternativa "neosocialista" al orden "neoliberal" rival (bautizada Socialismo del siglo 21 desde 2006), donde coinciden los dos liderazgos fundacionales.
2. Lograr una integración regional de hegemonía venezolana, con una narrativa identitaria histórica construida alrededor de la figura de Bolívar.

En un nivel de validación interna los estados integrantes son recompensados por su pertenencia a la organización con recursos venezolanos, muchos de ellos solo en el campo de la promesa salvo el flujo de hidrocarburos, que es real. Aunque los órganos de ALBA solo existen mayormente en papel, la reunión de sus líderes de alto nivel es constante y muestra un nivel de vitalidad visible. A nivel de validación externa, el discurso identitario contrahegemónico de ALBA dota a su conjunto de estados un horizonte común (Baião y Saramago, 2024). Esto revela que, con los parámetros de Gray de esta investigación, entre 2004 y 2014 ALBA es una organización viva sostenida por el petróleo venezolano, pero que nace con las deficiencias mortales observadas.

4.- Ocaso del Alba (2015-2025)

La segunda década de ALBA está marcada por las consecuencias de los problemas con las que fue concebida. La conjunción de gobiernos

de izquierda en la región de inicios del s.XXI termina y nunca vuelve a ser la misma en importancia. Los liderazgos fundadores que empujaron inicialmente el proyecto ya no se encuentran. Hugo Chávez fallece en 2013 y es sucedido por Nicolás Maduro. Fidel Castro deja el poder en Cuba a su hermano Raúl en 2008 tras 31 años al mando de la isla, y fallece en 2016. Sin dejar una institucionalidad atrás y acuerdos no vinculantes, el cambio de liderazgo se deja sentir en la falta de empuje.

Durante 2015 y 2016 no se produce ninguna Cumbre Ordinaria a nivel de jefes de estado, sí una extraordinaria (IX Cumbre Extraordinaria) en Caracas en 2015 en rechazo a la Orden Ejecutiva 13692 del gobierno de Barack Obama en EEUU que designa a Venezuela "amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional y política exterior de Estados Unidos". La reunión cuenta con la presencia de casi todos sus Jefes de Estado, salvo los de Ecuador y Santa Lucía. ALBA se manifiesta como un instrumento para expresar apoyo político en bloque a Venezuela. En 2017, por los 4 años de la muerte de Hugo Chávez, se organiza la XIV Cumbre ordinaria, pero la asistencia nunca vuelve a ser la misma.

Las Cumbres Ordinarias de este período evidencian una diferencia de participación de alto nivel en comparación con las de 2004-2014. En 2015, 2016, 2023 y 2025 no se realiza ninguna. Esto evidencia una actividad inconstante y sin funcionalidad pero con un grado de persistencia que, sumado a lo observado anteriormente, ubica a ALBA en la categoría de "zombi" en la clasificación de Gray usada en este artículo.

Tabla 6: CUMBRES ORDINARIAS DE ALBA – TCP (2015 – 2025)

CUMBRES ORDINARIAS DE ALBA – TCP 2015 – 2025				
#	AÑO	JEFES DE ESTADO PRESENTES	MIEMBROS DE ALBA	RATIO DE REPRESENTACIO N
XIV	2017	Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua	11	4/11
XV	2018	Venezuela, Cuba, Bolivia,	11	6/11
		Nicaragua, Dominica, San Vicente		
XVI	2018	Venezuela, Cuba, Nicaragua, Dominica, San Vicente	10 (sale Ecuador)	6/10
XVII	2019	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente	10	6/10

XVIII	2020	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente	10	6/10 (cumbre virtual por COVID-19)
XIX	2021	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente	10	6/10
XX	2021	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente	10	6/10
XXI	2022	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente	10	6/10
XXII	2022	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua,	10	4/10
XXIII	2024	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente, Antigua y Barbuda, Santa Lucía	10	8/10
XXIV	2024	Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente, Antigua y Barbuda, Santa Lucía	10	8/10

(elaboración propia)

El suministro de petróleo venezolano a través de Petrocaribe, que constituyó el mayor atractivo material de ALBA y construyó un espacio energético regional más allá de esta OR, (Cederlof y Kingsbury, 2019) cierra en 2019 ante la disminución de la producción petrolera en Venezuela (Resta, 2020) y deja de ser definitivamente un elemento atractor hacia la órbita de los proyectos del chavismo sin Chávez. El SUCRE es abandonado definitivamente por escándalos de corrupción (Ramírez Campoverde, 2018) y Ecuador, el único país que lo usó, termina su membresía con el cambio de gobierno de Correa a Lenin Moreno. El Banco del ALBA termina considerándose una fachada para operaciones financieras específicamente venezolanas y ante la creciente ilegitimidad del gobierno de Maduro por cuestionamientos a la agudización de la autocracia en Venezuela, la etiqueta de "ALBA" pasa a ser no solo un sello de garantía contrahegemónica sino una carga tóxica (Cusack, 2019) asociada al régimen venezolano.

ALBA no atrae nuevos estados como miembros desde que en 2014 sumó a los microestados caribeños de Granada y San Cristóbal y Nieves. La participación de jefes de estado de estos dos países no vuelve a repetirse en

Cumbres Ordinarias desde el año de su incorporación en la XIV Cumbre. La participación de San Cristóbal y Nieves se vuelve especialmente discreta desde 2016, muchas veces sin una delegación en cumbres en la documentación investigada, que incluye notas de prensa y registro fotográfico.

Por las características altamente ideológicas y dependientes de los ejecutivos de los estados de la OR, ALBA pierde miembros apenas estos cambiaban a gobiernos de ideologías distintas, como sucedió en Honduras en 2010, en Ecuador en 2018 o la membresía intermitente de Bolivia desde 2019 finalmente suspendida en 2025. El núcleo estable de ALBA desde 2025 queda conformado por tres estados con gobiernos autoritarios de largo aliento: Venezuela, Cuba y Nicaragua. Los seis microestados caribeños que complementan la formación (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) oscilan en la intensidad en su participación por cambios de gobierno, pero ninguno ha formalizado en algún momento un retiro, pues el costo de separarse de una OR para estos microestados implica perder un foro de participación que maximiza su entidad estatal, a cambio de su voto en distintos espacios internacionales. Ese voto significa para esta categoría de Estados un recurso mayor en proporción a su tamaño, ya que representa la igualdad jurídica buscada en un orden internacional westfaliano.

La OR no logra con sus membresías continuidad territorial terrestre alguna entre ninguno de sus estados integrantes. Su propósito contrahegemónico inicial que pretendía aglutinar una representación incluso más global que regional (O'Hara y Vásquez, 2025) se enfrenta a los límites materiales y estructurales de la organización, a la pérdida de un "horizonte común" con las causas que pretende representar (Baião y Saramago, 2024), a un momento político adverso en la región y recientemente a una amenaza militar en 2025 contra su estado central, Venezuela, por parte del poder militar de la hegemonía a la que se contrapone ALBA, los EE.UU.

A pesar de sus deficiencias, ALBA mantiene un perfil visible y rastreable como bloque de votación en sus miembros participantes en diferentes foros internacionales, como la OMC, la COP y diversos órganos de la ONU, con un discurso definido como una versión transnacional del populismo de izquierda, usando como estrategia retórica la "representación de los pueblos" (O'Hara y Vásquez, 2025). A su vez, su naturaleza difusa donde sus competencias se vuelven nebulosas incluso para los propios funcionarios de la organización le permite al estado venezolano atribuir a muchos de sus proyectos

o iniciativas el "sello ALBA" (Cusack, 2019) de manera discrecional y muchas veces sin que estén estructurados en algún plan de esta OR, con el propósito de mostrar su vigencia y vitalidad para lograr una legitimidad entre sus miembros. (ver Tabla 9)

Tabla 7: VOTACIONES REPRESENTATIVAS DE ALBA EN LA ONU (2015 - 2025)

Año	Resolución A/RES	Tema	TOTAL SI (S) NO (N) ABS (A)	CUBA	VZLA	BOLV	NICA	ECUA	ANTI	SVIC	DOMI	SLUC	GRAN	SCRI	Cohesión total
2015	A/RES/70/37	Reducción de peligro nuclear	127/48/ 10	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	SI
2015	A/RES/70/173	DDHH Irán	133/ 54 / 0	N	N	N	N	N	A	A	S	A	S	S	NO
2015	A/RES/70/172	DDHH Corea del N.	119/19/48	N	N	N	A	A	S	A	S	A	S	A	NO
2016	A/RES/71/203	DDHH Siria	116 /16/ 52	N	N	N	N	A	S	A	A	S	A	S	NO
2016	A/RES/71/205	Ucrania-Crimea	70 / 26 / 77	N	N	N	N	A	S	A	A	A	X	S	NO
2016	A/RES/71/223	Desarrollo sostenible	134/ 44 /7	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	SI
2017	A/RES/72/189	DDHH Irán	81 / 30 /70	N	N	N	N	A	A	A	X	S	X	S	NO
2017	A/RES/72/190	Ucrania-Crimea	70 / 26/ 76	N	N	N	N	A	S	A	X	A	X	X	NO
2017	A/RES/72/168	DDHH: medidas unilaterales	134/ 53 / 0	S	S	S	S	S	S	S	X	S	X	S	SI
2018	A/RES/72/280	Desplazados Georgia/Rusia	81 / 16/ 62	N	N	A	N	A	S	S	X	S	X	S	NO
2018	A/RES/72/282	Transnistria / Moldavia	64 / 15 /83	N	N	N	N	A	A	A	X	A	X	X	NO
2018	A/RES/73/240	Nuevo orden económico	133 / 48 / 5	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	SI
2019	A/RES/74/138	Mercenarios	130/ 52 /7	S	S		S		S	S	X	S	S	S	NO
2019	A/RES/74/169	DDHH Siria	106/15 /57	N	N		N		S	A	X	S	A	S	NO
2019	A/RES/74/168	Ucrania-Crimea	65/23/83	N	N		N		X	A	X	A	A	X	NO
2020	A/RES/75/191	DDHH Irán	82 / 30 /64	N	N	N	N		A	A	A	S	A	S	NO
2020	A/RES/75/21	Palestina derechos ONU	82 / 25 /53	S	S	S	S		X	X	X	S	S	X	NO
2020	A/RES/75/177	Paz y DDHH	130 /55 /1	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	NO
2021	A/RES/76/70	Ucrania-Crimea	62 /22/ 55	N	N	N	N		X	X	X	X	X	X	NO
2021	A/RES/76/228	DDHH Siria	93 /16 /52	N	N	N	N		X	A	A	A	A	X	NO
2021	A/RES/76/178	DDHH Irán	78 /31 /69	N	N	N	N		A	A	X	A	A	A	NO
2022	A/RES/ES114	Integridad territorial Ucrania	143 / 5 / 55	A	X	A	N		S	S	S	S	S	S	NO
2022	A/RES/ES-11/1	Agresión contra Ucrania	141/ 5 /35	A	X	A	A		S	S	S	S	S	S	NO
2022	A/RES/ES-11/3	Suspensión de Rusia en consejo de DDHH	93 / 24 / 58	N	X	N	N		S	A	S	S	S	A	NO
2023	A/RES/78/191	Mercenarios	129 /52/ 6	S	X	S	S		S	S	X		S	S	NO
2023	A/RES/78/221	Ucrania ocupada	78 / 15 /79	N	X	A	N		A	A	X	A	A	A	NO
2023	A/RES/78/196	Orden equitativo internacional	125 /54 /6	S	X	S	S		S	S	X	S	S	S	NO
2024	A/RES/79/183	DDHH Irán	80 /27 /68	N	X	N	N		S	A	X	A	A	A	NO
2024	A/RES/79/184	Ucrania Crimea	81 / 14 / 80	N	X	A	N		S	A	X	A	S	A	NO
2024	A/RES/79/168	Orden equitativo internacional	125 / 55 /7	S	X	S	S		S	S	S	S	S	S	NO
2025	A/RES/79/292	Desplazados Georgia/ Rusia	107 / 9 /49	N	X	X	N		S	S	S	S	S	S	NO
2025	A/RES/ES-11/7	Paz en Ucrania	93 / 18 /65	A	X	X	N		S	A	X	S	A	S	NO
2025	A/RES/80/24	Desarme nuclear	114/ 44 /12	S	X	X	S		S	X	X	S	X	S	NO

(elaboración propia)

Leyenda

Países: Cuba, Venezuela (Vzla), Bolivia (Bolv), Nicaragua (Nica). Dominica (Domi). Antigua y Barbuda (Anti), San Vicente y Granadinas (Svic), Ecuador (Ecua), Santa Lucia (SLuc), Granada (Gran), San Cristóbal y Nieves (Scri) Total Votaciones Sí (S) No (N) Abstención (A) No votó (X)

Cohesión total: SI (unanimidad en voto de miembros del ALBA). NO (sin unanimidad)

En el período 2015 – 2025 se sigue encontrando cohesión en los votos de los miembros de ALBA en la ONU, aunque no con la totalidad del período previo. Se percibe una muy clara diferencia entre los votos de los estados grandes, especialmente Cuba y Venezuela que siempre votan de manera idéntica, y los microestados que suelen abstenerse o no votar en diversas agendas que no pertenecen al continente americano.

El grado de cohesión se logra con resoluciones de temas ideológicos cuestionadores al statu quo hegemónico, pero se pierde en temas como Irán (único miembro observador de ALBA fuera de América) o Siria, cuyos gobiernos son cercanos al régimen chavista pero que no llegan a permear en la agenda de los microestados caribeños. Ecuador, hasta su salida en 2018, muestra una mayor divergencia en las votaciones observadas, Bolivia posee menos divergencias, mientras que Nicaragua se muestra sin fisuras dentro de la misma línea que el eje cubano-venezolano. La cohesión en ALBA desaparece ante temas más comprometedores con los principios de la carta de la ONU, tanto con los separatismos en Georgia como con la invasión rusa de Crimea en 2014 y la del resto de Ucrania en 2022. A pesar de que Cuba y Nicaragua se mantienen cerca al eje contrahegemónico respaldando a Rusia, a costa de apoyar una invasión terrestre y anexión ilegal de territorios, el resto de ALBA muestra allí ausencias o abstenciones, incluso posturas opuestas a la OR. Cabe mencionar que Venezuela aparece en los últimos años con una "X" porque deja de votar en la Asamblea General desde 2022 por deudas con la ONU. (RFI, 2022).

Pero con sus problemas, el accionar a nivel externo de ALBA en este período sigue rindiendo réditos para la inversión venezolana realizada antes del colapso del precio del petróleo. En 2017, ante la formación del Grupo de Lima como bloque internacional para presionar a Venezuela para que salga de la deriva autocrática, los países de ALBA evitan en la OEA el número de votos necesario para activar la Carta Democrática ese mismo año. (OEA, 2017)

En 2025 la coyuntura se torna especialmente adversa para ALBA. Bolivia vuelve a abandonar la organización por el cambio de gobierno del izquierdista Luis Arce al centro derechista Rodrigo Paz. ALBA queda como un club compuesto de tres autocracias en sus estados principales, orbitado por algunos microestados con vínculos cada vez más débiles hacia una OR de marca desprestigiada (Cusack, 2019). El desorden organizativo de ALBA, característico desde su formación, se evidencia también en una web institucional (ALBA-TCP, s.f.) que solo fue reactivada ante la amenaza de la flota norteamericana en el último trimestre de 2025. La reacción en la web ante este acontecimiento fue un escueto y breve comunicado de la organización. Otros organismos de ALBA no cuentan con la misma atención: la página web del Banco del Alba, por ejemplo, redirige en 2025 a un sitio de juegos en indonesio.

El análisis precedente permite convenir con López (2020) en que ALBA fracasa en lograr sus objetivos o mandatos: no logra conformar una alternativa socialista al "neoliberalismo" por un lado, y el organismo se vuelve un ente débil, de alcance difuso cuya existencia depende de cualquier iniciativa que el gobierno venezolano decida dotar del sello "ALBA", lo que Cusack (2019) denomina un *brand regionalism*, el regionalismo reducido a una "marca". El valor de la OR se reduce a lo simbólico cuando no se observan mecanismos funcionales de implementación y las cumbres solo producen declaraciones sin políticas concretas (Zhang, Miao y Yang, 2025).

Ante lo observado de 2015 a 2025 podemos ver una disminución de las funciones básicas y compromisos de la organización entre sus miembros, más precisamente de Venezuela hacia el resto ya que este era el componente central de la relación. Los cientos de proyectos propuestos nunca avanzaron, el TCP nunca se implementó y Petrocaribe expiró en 2019. Las reuniones de alto nivel son irregulares y la tendencia en membresía va por una década marcada por abandonos e inconstancia en la membresía muy dependiente de los cambios de gobierno de sus miembros democráticos. La organización persiste sin funcionar para lo que fue creada. Todos estos rasgos a nivel interno también entran en lo que la tipología de Gray (2018) denomina como "zombi".

El período 2015–2025 de esta OR además queda marcado por sus 3 estados "grandes", Venezuela, Cuba y Nicaragua, con un lazo identitario común que mezcla socialismo y autocracia. Respecto a esta última característica, ALBA sirve para que estos regímenes busquen una capa extra de legitimidad internacional (Libman y Obydenkova, 2018) al usar un marco multilateral que solía ser

característico de las democracias liberales (Raymond y Sherman, 2023). ALBA no termina de morir debido a la necesidad de un espacio legitimador por parte de sus autocracias a nivel externo, mientras a nivel doméstico comparten métodos para reforzar sus autoritarismos. En suma, características similares que se identifican como "regionalismo autoritario" (Libman y Obydenkova, 2018) constituyen un piso para que esta OR no muera mientras arroje un eco de validación externa.

Como una entidad internacional, ALBA tiene un rostro en diversos foros con un grado de cohesión ya menor, aunque identificable por su participación en bloque ante iniciativas contrahegemónicas o favorables a estados enfrentados directamente a la hegemonía estadounidense (como en votaciones sobre Irán, Corea del Norte o Siria). La identidad es difusa, pero existe. Como reflejo externo de una realidad interna, ALBA no aparece como una OR muerta y sin uso, sino reanimada como instrumento de la política exterior venezolana y funcional a otros miembros autocráticos, pero vaciada de su función contrahegemónica inicial. Por todo ello, a un nivel de validación hacia el exterior también se le podría categorizar por esta irregularidad vital, como una organización "zombi".

5.- Conclusión

El presente artículo analiza el estado de vitalidad de ALBA usando de manera sistemática la tipología de Gray (2018) a la que incorpora además dos dimensiones para identificar los mencionados estados, una hacia el interior de la OR y otra de la función de la OR como actor internacional. Encontramos evidencia de que la muerte organizacional no es el único destino para una OR en la crisis del regionalismo latinoamericano, sino también la deriva hacia una persistencia disfuncional en un tercer estado que, usando la categoría de la autora, se denomina "zombi".

Usando un análisis cualitativo que examinó la frecuencia de las reuniones de alto nivel, el cumplimiento de los objetivos fundacionales y el nivel de cohesión de sus miembros en votos coordinados en foros multilaterales como la ONU, se revelan dos claras etapas en el desarrollo de ALBA como OR: la primera en un estado "vivo" y la segunda en el estado de persistencia disfuncional mencionado.

Tabla 8: CONCLUSIONES

	VALIDACIÓN INTERNA	VALIDACIÓN EXTERNA
2004 - 2014	Viva	Viva
2015 - 2025	Zombi	Zombi

(elaboración propia)

La primera etapa analizada desde 2004 hasta 2014 está marcada por liderazgos como el de Hugo Chávez y Fidel Castro que apuestan por ALBA como una respuesta a la hegemonía de los EE.UU. y del liberalismo económico. Este propósito cuenta con señales auspiciosas iniciales: altos precios del petróleo que favorecen a Venezuela, el estado propulsor de la OR así como una ola de gobiernos izquierdistas en la región que coinciden en diversos grados con los fines contrahegemónicos. ALBA basa su inicial atractivo principalmente en los incentivos que financia Venezuela, especialmente la ayuda energética de Petrocaribe que atrae a su órbita a estados con economías más pequeñas que la venezolana. Bajo los indicadores usados, ALBA se muestra a nivel de validación interna y externa como una organización viva. Sin embargo, su numerosa carga de proyectos con fines nebulosos, su nivel alto de confusión institucional, competencias más declarativas que reales y su atadura vital al desempeño de Venezuela constituyen debilidades que no tardan en afectarla en su siguiente década.

En la segunda etapa analizada, de 2015 a 2025, este trabajo encuentra que ALBA pierde aliento por su "institucionalidad de bajo coste" (Abbott y Faude, 2021) tras la desaparición de los liderazgos fundacionales que suplían la inexistencia de institucionalidad propia y muchos más factores: se contrae rápidamente tras el fin de una coyuntura de gobiernos de izquierda en la región, pasa de ser una organización de estamentos confusos a una simple marca (el *brand regionalism* de Cusack), iniciativas bandera como SUCRE o el Banco del ALBA se estancan o se vuelven focos de corrupción y la cohesión del voto de sus miembros en organismos internacionales disminuye. Finalmente su funcionamiento sigue el destino de Venezuela, que es su estado central e impulsor, con una enorme crisis política y económica agudizada por la caída del precio del petróleo.

Este segundo período no marca el fin de ALBA. Esta subsiste como un espacio discursivo y simbólico funcional a la política exterior venezolana. Su deterioro la deja como una organización superviviente solo como espacio de validación de los regímenes autoritarios de sus miembros que no son microestados: Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Manteniéndose nominalmente como una "marca", ALBA muestra actividad vestigial con algunas actividades ya vaciadas de funciones sustantivas y donde solo subsiste la identidad política: tiene cumbres generales con asistencia en declive, demuestra una cohesión menor pero no inexistente en la ONU y revive como ente virtual en su página web ante la amenaza de intervención norteamericana que se consuma en la abducción del presidente venezolano el 3 de enero de 2026. Que una OR como ALBA, de orígenes contrahegemónicos sea a la vez dependiente de un estado sometido desde 2026 por la fuerza a la hegemonía estadounidense, plantea distintas preguntas a futuro. ¿Caer en un estado de persistencia disfuncional evita su extinción ante estos cambios abruptos? ¿O la total contradicción en su estado promotor la convertirá en una OR muerta? Desde este trabajo dejamos un punto de partida para posteriores análisis.

En suma, ALBA marca un ejemplo extremo del actual mal momento de los proyectos regionales y del camino que otras OR de Latinoamérica pueden seguir. Se encuentra evidencia de que un proceso dependiente únicamente de liderazgos y coyunturas temporales decae rápidamente sin mandatos claros y se agrava si es verticalmente dependiente de los recursos y destino de uno de sus estados en particular. Una OR puede "zombificarse" cuando el proyecto regional queda reducido a su valor simbólico y como espacio marginal de legitimización entre regímenes similares.

Sobre el artículo

Historia del artículo

Recibido: 20 de julio de 2026
Aceptado: 10 de agosto de 2026

Declaración de roles de autoría (taxonomía CRediT)

Autoría única: conceptualización; investigación; metodología; redacción -borrador original; redacción- revisión y edición.

Declaración de conflicto de interés

El autor declara que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

6.- Bibliografía

Abbott, K.W., & Faude, B. (2021). Choosing low-cost institutions in global governance. *International Theory, 13*(3), 397–426. https://doi.org/10.1017/S1752971920000202

Agence France-Presse (2016, marzo 3). Venezuela redujo 17% envíos de combustible a Petrocaribe. *La Prensa*. https://www.laprensa.hn/economia/venezuela-redujo-17-envios-de-combustible-a-petrocaribe-HWLP936111

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2004). *Declaración conjunta Venezuela–Cuba*. https://www.albatcp.org

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2005a). *Acuerdo de cooperación energética*. https://www.albatcp.org

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2005b). *Declaración final primera reunión Cuba–Venezuela*. https://www.albatcp.org

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2005c). *Plan estratégico del ALBA: II Cumbre*. https://www.albatcp.org

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2006a). *Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP*. https://www.albatcp.org

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2006b). *Adhesión de Bolivia*. https://www.albatcp.org

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (2025). *ALBA-TCP*. https://www.albatcp.org

Álvarez, M.V. (2024). De Kirchner a Milei: Los vaivenes ideológicos del Poder Ejecutivo argentino y su impacto en el regionalismo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, 51*, e058. https://doi.org/10.24215/24689912e058

Aponte García, M., & Amézquita Puntiel, G. (Coords.) (2015). *El ALBA-TCP: Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. CLACSO.

Baião, T., & Saramago, A. (2024). Loss of a common horizon: ALBA and the contradictions of the Bolivarian Revolution. *JANUS.NET e-journal of International Relations, 15*(1), 195–213. https://doi.org/10.26619/1647-7251.15.1.11

Benzi, D. (2017). *ALBA-TCP: Anatomía de la integración que no fue*. Imago Mundi, Universidad Andina Simón Bolívar.

Briceño-Ruiz, J., & Ribeiro Hoffmann, A. (2021). The crisis of Latin American regionalism and way ahead. In B. de Souza Guilherme, C. Ghymers, S. Griffith-Jones, & A. Ribeiro Hoffmann (Eds.), *Financial crisis management and democracy: Lessons from Europe and Latin America* (pp. 281–293). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7_18

Castro Silva, J. (2023). *El rol de las redes de políticas de Chile, México y Perú en el modelo de cooperación regional propuesto desde la Alianza del Pacífico (2010–2019)* [Tesis doctoral, FLACSO Ecuador].

Cederlof, G., & Kingsbury, D. V. (2019). On PetroCaribe: Petropolitics,

energopower, and post-neoliberal development in the Caribbean energy region. *Political Geography, 72*, 124–133. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.04.006

Chodor, T., & McCarthy-Jones, A. (2013). Post-liberal regionalism in Latin America and the influence of Hugo Chávez. J*ournal of Iberian and Latin American Research, 19*(2). https://doi.org/10.1080/13260219.2013.853353

Crandall, R. (2011). The post-American hemisphere: Power and politics in an autonomous Latin America. *Foreign Affairs, 90*(3).

Cusack, A.K. (2019). *Venezuela, ALBA, and the limits of postneoliberal regionalism in Latin America and the Caribbean*. Studies of the Americas.

Debre, M.J., & Dijkstra, H. (2022). The death of major international organizations: When institutional stickiness is not enough. *Global Studies Quarterly, 2*. https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac048

Desimoni, V. (2022). *A comparative study of the impact of regimes in Latin America's education systems: The cases of Mercosur, ALBA-TCP, and PA* [Tesis de maestría].

Gray, J. (2018). Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. *International Studies Quarterly, 62*. https://doi.org/10.1093/isq/sqx086

Horna Vilchez, M. (2020). *El viraje de UNASUR a PROSUR en el marco del regionalismo sudamericano* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Lerman Alperstein, A. (1997). El regionalismo abierto: Mercosur. *Política y Cultura, 8*.

Libman, A., & Obydenkova, A. V. (2018). Regional international organizations as a strategy of autocracy. *International Affairs, 94*(*5*). https://doi.org/10.1093/ia/iiy147

Lopez, V. (2020). *The Bolivarian dream: ALBA and the Cuba-Venezuela alliance* [Tesis de maestría, Florida International University].

Mijares, V.M., & Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis: ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica, 18*(3). https://doi.org/10.18356/15645304-2018-4-8

Molano-Cruz, G., & Briceño-Ruiz, J. (Eds.) (2021). E*l regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*. UNAM.

Muhr, T. (2012). The politics of space in the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America–Peoples' Trade Agreement (ALBA–TCP). *Globalizations, 9*(6), 767–782. https://doi.org/10.1080/14747731.2012.739339

O'Hara, C., & Vázquez Guevara, V. (2025). "We, the peoples of the Earth": ALBA, populism and the making of an alternative international law. *London Review of International Law*. https://doi.org/10.1093/lril/lraf003

Organización de los Estados Americanos. (2017, abril 26). *Consejo Permanente de la OEA acuerda convocar reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores para considerar situación*

en Venezuela [Comunicado de prensa C-035/17]. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-035%2F17

Pérez González, M.C. (2020). El ALBA-TCP: De la emergencia a la resistencia. *Revista Temas Sociológicos, 27*.

Perrotta, D., & Porcelli, E. (2021). Regionalismo con adjetivos: Sus desafíos teórico-prácticos. En G. Molano-Cruz & J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la posthegemonía*. UNAM.

Quitral, M., & Riquelme, J. (2020). La integración latinoamericana en crisis: Algunas claves de contexto. *Aldea Mundo, 25*(49).

Radio France Internationale. (2022, enero 13). *Venezuela, entre ocho países que pierden el derecho a votar en la ONU por falta de pago*. RFI. https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20220113-venezuela-entre-ocho-pa%C3%ADses-que-pierden-el-derecho-a-votar-en-la-onu-por-falta-de-pago

Ramírez Campoverde, J.M. (2018). *El lavado de activos en el Ecuador: Análisis financiero, caso Sobernanía III*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Raymond, M., & Sherman, J. (2023). Authoritarian multilateralism in the global cyber regime complex. *Contemporary Security Policy*. https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2269809

Resta, V.M. (2020). *Chronicle of a catastrophe foretold: The rise and fall of Venezuela through the path of oil* [Tesis de maestría, Luiss Guido Carli].

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism. United Nations University Press. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1

Sanahuja, J.A. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (Vol. 7, pp. 11–54). CRIES.

Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo. *Colombia Internacional, 114*. https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2014, noviembre 28). *Petrocaribe: Integración energética de nuevo tipo*. https://www.sela.org/petrocaribe-integracion-energetica-de-nuevo-tipo-1

Vasallo, J. (2010). *The Bolivarian Alliance for the Americas: The destabilizing impact on Latin America* [Tesis de maestría, St. John Fisher University].

Yin, R.K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Sage.

Zhang, M., Miao, J., & Yang, X. (2025). The dilemma of "institutional hollowing-out" in regional economic integration: A comparative institutional analysis of SAARC and peer organizations. *Veredas do Direito, 23*(4). https://doi.org/10.18623/rvd.v23.n4.4792

Estudios Internacionales 214 (2026)–ISSN 0719-3769
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Estatuto de Roma e a cooperação internacional: análise do caso sul-africano de non-compliance com o Tribunal Penal Internacional

Rome Statute and the international cooperation: analysis of the South African case of non-compliance with the International Criminal Court

Estatuto de Roma y la cooperación internacional: análisis del caso sudafricano de non-compliance con la Corte Penal Internacional

Andressa Regis Melquiades Queiroz*
Sérgio Luiz Cruz Aguilar**

RESUMO

O artigo analisa o caso de non-compliance da África do Sul em relação ao mandado de prisão emitido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) contra Omar al-Bashir, ex-presidente do Sudão. Utilizam-se as teorias Racional do Direito Internacional e a Crítica

* Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), bacharel em Relações Internacionais pela UNESP/Marília. E-mail: andressa.queiroz@unesp.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-3757-5764.

** Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Professor Titular do curso de Relações Internacionais da UNESP, Campus de Marília–SP. Livre Docente em Segurança Internacional. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: sergio.aguilar@unesp.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4757-4426.

das Relações Internacionais para estabelecer contrapontos e discutir as dinâmicas envolvidas no caso. Por meio de documentos, fontes secundárias e entrevista com ex-juiz do TPI responsável pelo caso, analisam-se a postura e as justificativas da África do Sul e da União Africana (UA) em relação à Corte, bem como o entendimento do TPI acerca do caso de non-compliance. Dessa forma, trabalhamos o argumento de que o comportamento da África do Sul em relação ao TPI não dependeu apenas do cálculo de ganhos e perdas, mas também de contestações mais amplas envolvendo a estrutura e as relações de poder no Sistema Internacional.

Palavras-chave: Tribunal Penal Internacional – Darfur – União Africana – África do Sul – Sistema Internacional.

ABSTRACT

The article analyzes the case of South Africa's non-compliance with the arrest warrant issued by the International Criminal Court (ICC) against Omar al-Bashir, former president of Sudan. It draws on Rational Theory of International Law and Critical International Relations Theory to establish contrasts and discuss the dynamics involved in the case. Through documents, secondary sources, and an interview with a former ICC judge responsible for the case, the article examines the position and justifications of South Africa and the African Union (AU) in relation to the Court, as well as the ICC's understanding of the case of non-compliance. Thus, the article argues that South Africa's behavior toward the ICC did not depend solely on a calculation of gains and losses, but also on broader contestations involving the structure and power relations of the international system.

Keywords: International Criminal Court – Darfur – African Union – South Africa – International System.

RESUMEN

El artículo analiza el caso de non-compliance de Sudáfrica en relación con la orden de arresto emitida por la Corte Penal Internacional (CPI) contra Omar al-Bashir, expresidente de Sudán. Se utilizan la Teoría Racional del Derecho Internacional y la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales para establecer contrapuntos y

discutir las dinámicas involucradas en el caso. A partir de documentos, fuentes secundarias y una entrevista con un exjuez de la CPI responsable del caso, se analizan la postura y las justificaciones de Sudáfrica y de la Unión Africana (UA) en relación con la Corte, así como la comprensión de la CPI acerca del caso de non-compliance. De este modo, se sostiene que el comportamiento de Sudáfrica frente a la CPI no dependió únicamente del cálculo de ganancias y pérdidas, sino también de contestaciones más amplias relacionadas con la estructura y las relaciones de poder del sistema internacional.

Palabras Clave: Corte Penal Internacional – Darfur – Unión Africana – Sudáfrica – Sistema Internacional.

1.- Introdução

Em 2015, a África do Sul foi sede da 25ª Cúpula da União Africana (UA), ocasião em que chefes de Estado africanos se reuniram para discutir o futuro do continente a partir da perspectiva de cooperação regional. Dentre os presentes estava o então presidente sudanês Omar al-Bashir, alvo de dois mandados de prisão expedidos pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) por crimes contra humanidade e genocídio supostamente cometidos em Darfur, Sudão. A presença do mandatário gerou polêmicas, tendo em vista que a África do Sul, membro do Estatuto de Roma - tratado que rege o TPI -, tinha por obrigação legal a prisão e entrega de Bashir à Corte, o que não aconteceu. Mesmo diante das notificações realizadas pela Corte anteriormente à visita, a África do Sul optou pelo descumprimento das ordens do Tribunal, seguindo o posicionamento oficial da UA, crítica à atuação do TPI no continente africano dada sua suposta seletividade na abertura de investigações em territórios africanos.

A falha de cooperação sul-africana pautou debates sobre o cumprimento de normas, a efetividade das instituições internacionais e a soberania estatal. A justificativa oficial da África do Sul baseou-se fundamentalmente em dois pontos: i) desrespeito ao princípio de imunidade de chefes de Estado prevista na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas e em tratados estabelecido no âmbito da UA; e ii) denúncia de assimetrias de poder do Sistema Internacional (SI) manifestadas pela capacidade dos membros permanentes do CSNU em ultrapassar a soberania sudanesa por meio da abertura do processo em uma corte o qual o Sudão não reconhece.

Tal incidente nos leva ao questionamento: por que a África do Sul, mesmo tendo se comprometido com o Estatuto de Roma, decidiu não cumprir com suas obrigações perante a Corte? Para responder à pergunta, recorremos ao estudo qualitativo do caso, a fim de discuti-lo à luz da Teoria Racional e da Teoria Crítica. Argumenta-se que, embora a Teoria Racional do *compliance* contribua para compreender incentivos imediatos envolvidos na decisão sul-africana, ela é insuficiente para explicar por que determinados custos são percebidos como aceitáveis. Sustenta-se que tais percepções são moldadas por assimetrias estruturais, disputas de legitimidade e hierarquias institucionais do SI, captadas de forma mais adequada por abordagens críticas, como a de Cox (1989). Assim, o artigo contribui para a literatura sobre cooperação internacional ao demonstrar que explicações baseadas exclusivamente em racionalidade estratégica são insuficientes para compreender casos de *non-compliance* envolvendo Estados do Sul Global, especialmente quando atravessados por assimetrias estruturais e contestação da ordem internacional

Ademais, o artigo mobiliza fontes primárias e secundárias e incorpora, de forma inédita, uma entrevista realizada remotamente com o ex-juiz do Tribunal Penal Internacional, Cuno Tarfusser, responsável pelo caso, cuja contribuição permite acessar o ponto de vista institucional sobre o *non-compliance* sul-africano. O artigo está organizado da seguinte forma: i) discutem-se as noções de *compliance* e *non-compliance* no âmbito das regras internacionais; ii) apresenta-se, de forma sucinta, o conflito em Darfur e o caso Bashir no TPI; iii) examinam-se as posições dos Estados africanos e da União Africana em relação ao Tribunal; e iv) o caso é analisado à luz de abordagens racionais e críticas das Relações Internacionais.

2. Compliance e non-compliance das regras internacionais

O SI é definido pelas teorias *mainstream* por duas características principais: a anarquia, visto que não há um poder central que regule os Estados, e a soberania (Waltz, 1970). A última pode ser entendida em quatro âmbitos: doméstica, ligada à organização da autoridade pública e seu nível de controle; interdependência, a fim de exercer controles transfronteiriços; legal internacional, que abrange o reconhecimento mútuo entre Estados e entidades; e westfaliano, que se relaciona à exclusão de agentes

externos da configuração de autoridade doméstica, ou seja, afasta ingerências e reforça a capacidade de decisão dos Estados de forma independente (Krasner, 1999). Nesse sistema de Estados soberanos, o Direito Internacional (DI) surgiu como forma de regular as interações e estabelecer formas de cooperação. Sua evolução histórica compreende grandes momentos da política moderna ocidental, incluindo o Tratado de Vestfália e o surgimento das organizações internacionais (OIs), que ajudam a consolidar os valores necessários para a ordem liberal. Embora seja uma forma de organização legal dos direitos e obrigações de seus sujeitos, sua característica principal repousa na horizontalidade das relações entre Estados, visto que não há uma autoridade central coercitiva capaz de assegurar o cumprimento das regras acordadas (Cassese, 2005; Teitel, 2003). Dessa forma, os mecanismos de responsabilização existentes no DI dependem amplamente da cooperação e da vontade política dos Estados, o que torna o cumprimento das normas incerto, na prática.

Uma vasta literatura buscou compreender as razões pelas quais os Estados se submetem a tratados e por que os violam. Os estudos sobre o *compliance* (conformidade), por meio da Teoria dos Jogos, esquematizam como se concentram as formas fáceis e difíceis de cooperação. Na primeira situação, o interesse comum dos Estados leva à cooperação e ao *compliance* com os tratados, ou seja, os Estados cooperam mais quando os seus ganhos são maximizados. A segunda situação é exemplificada com auxílio do Dilema do Prisioneiro, um jogo em que as partes maximizam seus ganhos pela cooperação, mas quem deserta seu adversário obtém melhores resultados. Considerando apenas a Teoria dos Jogos, um Estado teria maiores ganhos caso viole sozinho um tratado, entretanto, deve-se atentar para dois fatos: 1) um Estado não pode prever completamente as ações do outro; e 2) uma violação, embora amplie os ganhos imediatos, não elimina as perdas futuras. Nesse sentido, na abordagem racional do *compliance*, Guzman (2008) identifica três mecanismos centrais que estruturam os incentivos estatais ao cumprimento dos tratados:

a) **Reputação:** em um SI marcado pela ausência de coerção centralizada, os Estados tendem a cumprir acordos para preservar a confiança de seus parceiros e maximizar ganhos futuros. O não cumprimento, por sua vez, acarreta custos reputacionais que podem restringir a capacidade do Estado violador de firmar cooperações futuras.

b) Reciprocidade: opera sobretudo em interações repetidas, nas quais as decisões de um Estado são

condicionadas ao comportamento dos demais. Nesse sentido, a expectativa de cooperação contínua - ou a ameaça de sua suspensão - pode induzir o cumprimento das obrigações internacionais, especialmente em relações bilaterais. Ainda assim, sua eficácia é limitada quando as consequências do *non-compliance* são pouco relevantes ou quando a credibilidade da resposta é frágil.

c) Retaliação: refere-se à adoção de medidas punitivas em resposta ao descumprimento, visando elevar os custos da violação e reforçar os incentivos ao *compliance*. Essas medidas podem assumir diferentes formas, como sanções econômicas ou restrições à cooperação. Contudo, sua efetividade depende do equilíbrio entre os custos imediatos da retaliação e os benefícios esperados no longo prazo, bem como da credibilidade da ameaça (Guzman, 2008).

No entanto, a leitura do SI como um jogo de soma-zero não é unânime entre os teóricos das Relações Internacionais (RI). A visão de que os Estados estão a todo o tempo fazendo cálculos quanto às consequências de seguir ou não tratados internacionais acaba por ser demasiado positivista, desconsiderando alguns pontos importantes como as diferentes posições dos países na ordem internacional e as assimetrias de poder presentes no SI e nas suas instituições. Nesse sentido, a Teoria Crítica pode ser evocada como uma oposição à Racional ao captar as complexidades das relações entre os atores, bem como fatores sociais, históricos e as relações de poder do SI. A Teoria Crítica parte da premissa de que toda teoria tem um objetivo e pode optar pela manutenção do status quo *(problem-solving)* ou pela transformação da realidade. Assim, a Teoria Crítica questiona a origem da ordem prevalecente no mundo e avalia seu próprio quadro de ação, buscando entender os processos de mudança tanto em suas partes como em sua totalidade. Nesse sentido, as interações na estrutura apresentam três categorias de força, sendo: I) capacidades materiais; II) ideias; e III) instituições. A relação entre essas forças sempre será compreendida por meio de um questionamento histórico, esclarecido pelo estudo individual dos casos (Cox, 1981).

Para fins analíticos neste artigo, será explorado mais profundamente o aspecto das instituições. Na perspectiva de Cox (1981), elas ocupam papel central na manutenção e expansão de ordens hegemônicas no SI, pois operam como instrumentos de difusão e consolidação de ideais dominantes, permitindo que os atores hegemônicos mantenham sua influência por meio do consenso, e não pela força. Ao fazer concessões e estimular a adesão aos interesses

apresentados como universais, as instituições contribuem para legitimar a ordem existente e reproduzir sua estrutura de poder. Nessa lógica, as OIs cumprem cinco funções principais: (1) materializam regras que favorecem a expansão da ordem hegemônica; (2) refletem e reproduzem os valores dessa ordem; (3) legitimam normas por meio da ideologia; (4) funcionam como instrumentos de cooptação de elites dos países em desenvolvimento; e (5) absorvem ideias contra-hegemônicas, incorporando-as de forma controlada para preservar estabilidade e legitimidade. Assim, mais do que simples arenas de cooperação, as OIs são mecanismos estruturais que sustentam e adaptam a hegemonia às transformações históricas e sociais.

Dessa forma, a contraposição entre as duas vertentes teóricas mostra-se particularmente relevante para a análise do caso de *non-compliance* da África do Sul em relação ao TPI, visto que permite tensionar os limites explicativos da Teoria Racional. A partir da Teoria Crítica, pode-se evidenciar o descumprimento de obrigações internacionais como uma forma de posicionamento político por parte de países do Sul Global diante de uma ordem institucional percebida como hierárquica e centrada em valores ocidentais. Argumenta-se, portanto, que o cumprimento de tratados por parte dos Estados não se reduz à maximização de ganhos materiais, envolvendo igualmente a consideração da estrutura e do funcionamento das instituições internacionais, bem como a historicidade das relações entre os atores nelas inseridos.

3. Conflito em Darfur e o caso de Omar al-Bashir no Tribunal Penal Internacional

Compreender o *non-compliance* sul-africano exige, previamente, situar o conflito em Darfur, no Sudão. O encaminhamento da situação sudanesa ao TPI pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) revelou tensões estruturais entre legalidade internacional, hierarquias institucionais e percepções de seletividade que permeiam a ordem internacional. Nesse sentido, a contextualização de Darfur permite compreender os condicionantes políticos, históricos e institucionais que antecederam e moldaram a atuação da África do Sul no caso.

O Sudão, país localizado no nordeste da África, enfrenta desde sua independência, em 1956, dinâmicas

políticas e sociais que contribuíram para a recorrência de conflitos armados e para a fragilidade de suas instituições estatais. Questões raciais e religiosas desempenham papel relevante nesse processo, ainda que não possam ser compreendidas como fatores determinantes ou isolados do colonialismo europeu na região. O período de administração conjunta anglo-egípcia (1899-1956) consolidou assimetrias estruturais ao reforçar duas identidades políticas predominantes: elites árabe-islâmicas no norte, concentradoras do poder político e dos recursos estatais, e as marginalizadas populações africanas não árabes no sul do país e na região de Darfur, ao oeste (Straus, 2005; Embaixada da República do Sudão, 2010; Jok, 2016; Queiroz; Squeff, 2024; D'Agoôt, 2025).

Essas assimetrias contribuíram para sucessivas guerras civis, culminaram no golpe militar de 1989, que levou Bashir à presidência, cargo que ocupou até 2019. Em 2003, eclodiu um novo conflito armado em Darfur, liderado pelos grupos insurgentes *Sudan Liberation Movement (SLM)* e pelo *Justice and Equality Movement (JEM)*. A combinação entre processos de desertificação, crise hídrica e escassez de recursos pastoris intensificou disputas locais, anteriormente circunscritas a conflitos entre agricultores e pastores, que passaram a assumir contornos étnicos mais pronunciados entre grupos árabes nômades e comunidades africanas sedentárias (Jok, 2016).

A instabilidade regional foi agravada por dinâmicas políticas transnacionais. O projeto de islamização promovido pelo governo sudanês articulou-se a iniciativas regionais semelhantes, especialmente à estratégia do então presidente líbio Muammar Gadafi de expansão de influência por meio da chamada "Legião Islâmica". Nesse contexto, Darfur tornou-se um espaço estratégico de disputa durante as décadas de 1980 e 1990, envolvendo o Chade, grupos armados apoiados por populações *Zaghawa* e a intervenção indireta da Líbia, o que resultou em um expressivo fluxo de armamentos, mercenários e combatentes para a região. Diante da incapacidade das Forças Armadas sudanesas de conter os grupos insurgentes, o governo passou a apoiar milícias árabes conhecidas como *Janjaweed*, responsáveis por campanhas sistemáticas de violência contra populações civis. Essas operações incluíram ataques aéreos, ofensivas terrestres e a destruição deliberada de vilarejos, provocando, entre 2003 e 2006, cerca de 350 mil mortes e mais de dois milhões de deslocados internos e refugiados (Straus, 2005; Jok; 2016).

Em resposta à escalada do conflito, esforços diplomáticos conduzidos pela União Africana (UA) e pela

Organização das Nações Unidas (ONU) resultaram na assinatura do Acordo de Paz de Darfur, em 2006, entre o governo sudanês e o SLM. Contudo, a ausência de adesão de outros grupos rebeldes comprometeu sua efetividade. No ano seguinte, foi criada a *United Nations–African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)*, cuja atuação enfrentou severas limitações operacionais, contribuindo para a persistência das violações de direitos humanos e para a pressão internacional por mecanismos de responsabilização (Braga, 2016). Nesse ponto, é interessante notar que a resposta internacional ao conflito em Darfur inseriu-se em um contexto mais amplo de regionalização das operações de paz no pós-Guerra Fria. Como argumentam Bellamy e Williams (2005), conflitos armados no Sul Global passaram a ser geridos por arranjos híbridos, nos quais organizações regionais desempenham papel central, frequentemente em cooperação ou tensão com as Nações Unidas. No caso sudanês, essa dinâmica contribuiu para uma divisão de responsabilidades entre atores regionais africanos e instâncias globais, moldando os limites e alcances da atuação internacional no conflito.

Por sua vez, o CSNU, com base no Capítulo VII da Carta da ONU e no artigo 13(b) do Estatuto de Roma, adotou a Resolução 1593, em 31 de março de 2005, que encaminhou a situação de Darfur ao TPI. Embora o Sudão não fosse Estado Parte do TPI, a resolução determinou sua obrigação de cooperar com a Corte em condições análogas às de seus membros, dando início às investigações formais em junho de 2005 (ICC, 2019). Em 4 de março de 2009, a Primeira Câmara de Pré-Julgamento emitiu mandado de prisão contra Bashir por crimes de guerra e crimes contra a humanidade, posteriormente ampliado, em 2010, para incluir o crime de genocídio. O caso tornou-se emblemático por envolver, pela primeira vez, um chefe de Estado em exercício alvo de mandado de prisão do TPI. A decisão provocou forte reação da UA, que argumentou que a prisão do presidente poderia desestabilizar ainda mais a região e comprometer esforços de paz em Darfur (Mills, 2012).

A partir de então, uma série de episódios de não cooperação por parte de Estados-membros do Estatuto de Roma foi registrada. Entre 2010 e 2011, Bashir realizou visitas oficiais a países como Quênia, Chade, Djibouti, Malawi e República Democrática do Congo, sem que sua prisão fosse efetuada, apesar das notificações do Tribunal à Assembleia dos Estados Partes (ASP) e ao CSNU (ICC, 2017). No entanto, o caso sul-africano destacou-se nesse conjunto de descumprimentos. Durante o 25º Encontro da União Africana, realizado em junho de 2015, a África do Sul recebeu

Bashir em seu território. Apesar das comunicações formais do TPI e da realização de audiência presidida pelo juiz Cuno Tarfusser, na qual se reiteraram as obrigações do país enquanto Estado Parte, o presidente sudanês permaneceu no país e deixou o território sem ser entregue à Corte (ICC, 2017).

Posteriormente, o Tribunal instaurou procedimentos com base no artigo 87(7) do Estatuto de Roma para avaliar a falha de cooperação sul-africana. A África do Sul fundamentou sua posição em três eixos principais: (i) supostas falhas no processo de consultas previsto no artigo 97; (ii) a invocação de imunidades de chefes de Estado, amparadas tanto no direito internacional consuetudinário quanto no tratado Host Agreement firmado com a UA; e (iii) a alegada ambiguidade da Resolução 1593, expedida pelo CSNU, quanto à renúncia explícita às imunidades de Bashir (ICC, 2017).

Todas as justificativas foram rejeitadas pelo TPI, que afirmou que as obrigações de cooperação derivavam diretamente da ratificação do Estatuto de Roma e da vinculação do Sudão à Carta da ONU. Ademais, entendeu-se que o cargo ocupado por Bashir não constituía impedimento jurídico à execução do mandado de prisão e que a recusa sul-africana comprometeu o curso da justiça internacional. Ainda assim, optou-se por não remeter o caso à Assembleia dos Estados Partes ou ao CSNU, por considerar que tal medida não seria benéfica aos objetivos do Tribunal (ICC, 2017). No plano doméstico, a justiça sul-africana considerou a conduta do governo incompatível com suas obrigações constitucionais e internacionais, reforçando a caracterização do episódio como um caso de *non-compliance*. A saída de Bashir do país, em desacordo com decisões judiciais internas, evidenciou tensões entre compromissos internacionais e dinâmicas políticas regionais (South Africa, 2017).

Por fim, ressalta-se que o comportamento sul-africano não constituiu um caso isolado, mas inseriu-se em um padrão mais amplo de contestação ao TPI, principalmente por parte dos estados africanos e da UA, que frequentemente acusam a Corte de agir de forma seletiva no continente. Assim, torna-se necessário analisá-lo não apenas como um *non-compliance* em termos de cálculo instrumental, mas também como expressão de disputas políticas e normativas no SI - questão que será desenvolvida nas próximas seções.

4. A União Africana e o posicionamento dos países africanos em relação ao TPI

Criada em 2002, a UA deve ser interpretada não só como uma organização regional que visa representar os interesses africanos nas demais esferas do SI, mas como um compromisso do continente contra as estruturas coloniais presentes nas instituições. Nela, os países africanos reivindicam agência e maior protagonismo em suas agendas políticas, objetivos explicitados pelo slogan "soluções africanas para problemas africanos" (AU, 2023).

Em 1999, sua antecessora, a Organização da Unidade Africana (OUA), manifestou amplo apoio à criação do TPI, incentivando seus Estados-membros a ratificarem o Estatuto de Roma. Essa posição favorável foi inicialmente mantida pela UA nos primeiros anos de funcionamento do Tribunal. Contudo, o caso sudanês pode ser visto como um ponto de inflexão nessa trajetória. Desde a Conferência de Plenipotenciários de 1998, os países africanos - bem como outros representantes do Sul Global, como o Brasil - já expressavam insatisfação quanto à possibilidade de interferência do CSNU no funcionamento do TPI - posição que não foi acolhida na versão final do Estatuto. Assim, quando o CSNU decidiu encaminhar sua primeira denúncia à Corte, referente à situação em Darfur, a reação do continente africano foi marcada por forte resistência. A principal crítica concentrava-se no fato de o Sudão não ser Estado Parte do TPI, assim como Rússia, Estados Unidos e China - membros permanentes do CSNU que participaram da decisão de remeter o caso. Nesse sentido, apontava-se a incoerência de países que não se submetem à jurisdição do Tribunal, ao lado do Reino Unido e da França - potências coloniais -, deliberarem sobre a responsabilização penal de um Estado soberano africano que tampouco havia ratificado o Estatuto de Roma (Giannini, 2024; Mills, 2012; Lemos, 2023).

Após o aceite do TPI à denúncia e a recusa aos apelos da UA e do Sudão, a Corte expediu, em 2009, o primeiro mandado de prisão contra Bashir. Desde então, a UA adotou uma postura mais crítica em relação ao Tribunal, aconselhando seus membros a não cooperarem diante do que considerava uma atuação enviesada contra o continente. Em junho de 2009, durante reunião em Addis Abeba, países como Líbia, Senegal, Djibuti e Comores pressionaram os demais membros a se retirarem da Corte, o que não ocorreu, embora tenha havido divisão quanto ao cumprimento do mandado de prisão contra Bashir e consenso em apoiar sua suspensão pelo CSNU. Na mesma ocasião, a UA

propôs uma reforma na estrutura do Conselho, defendendo a inclusão de dois membros permanentes e cinco não permanentes africanos. Assim, o continente, que inicialmente figurava entre os maiores apoiadores do TPI, passou a questionar sua legitimidade e autoridade (Mills, 2012).

Porém, o posicionamento mais forte da UA aconteceu em 2017. Acusando a Corte de seletividade em relação ao continente africano, a organização desenhou estratégias para retirada em massa de seus membros, respaldando-se no art. 42 (2) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. A UA sustentava que o alto número de investigações no continente (cerca de 90% dos casos) e o poder do CSNU de se sobrepor à soberania de não-membros do TPI tornavam a Corte um instrumento a serviço do neocolonialismo na região (AU, 2017). Ao mesmo tempo, é importante destacar que a posição de contestação não foi unânime entre os Estados africanos: Burkina Faso, Botsuana, Gana, Libéria, Malawi, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia e Zâmbia se opuseram ao movimento de retirada convocado pela UA em 2017. O único país a concretizar a saída foi Burundi, em outubro de 2017, em um contexto de início das investigações de violações de direitos humanos no país (Nantulya, 2017).

Por outro lado, houve um movimento de apoio ao TPI por setores da sociedade civil: em 2015, um memorando elaborado por 31 Organizações Não-Governamentais aos Estados-membros do TPI na Assembleia dos Estados Partes para solicitar que os países registrassem suas insatisfações com a corte por meios legais, e não por sua retirada do Estatuto de Roma. Nele, reconheceram o papel do TPI em assegurar resposta às vítimas dos conflitos: "Apesar das críticas de alguns líderes africanos de que o TPI persegue a África, os desenvolvimentos abaixo reforçam o papel que a corte desempenha em promover justiça para as vítimas em África a pedido dos países africanos" (Memorandum [...], 2015, p.01, tradução nossa). Ainda, a carta enfatiza a necessidade de cooperação dos países africanos com a Corte, bem como urge que não se abrigue ou acolha fugitivos do TPI em seus territórios, citando casos em que países do continente optaram por não receber reuniões ou eventos em que indivíduos com mandados de prisão expedidos pela Corte compareceriam para não violar o Estatuto de Roma (Memorandum [...], 2015).

Como exposto, apesar de os Estados africanos terem sido fundamentais para a criação do TPI, principalmente após o caso Bashir, a posição do continente, liderada pela UA, passou de ser crítica ao Tribunal, em particular às estruturas de poder do SI e suas organizações em geral. Reforçamos que tais queixas devem ser

entendidas no contexto mais amplo dos Estados africanos buscando maior protagonismo internacional na defesa de seus interesses.

5. Análise do caso: entre a racionalidade estatal e as assimetrias do sistema internacional

O caso de *non-compliance* da África do Sul com o TPI representa um desafio à instituição e ao combate à impunidade no âmbito internacional, mas também pode ser visto como uma resposta crítica às complexas dinâmicas políticas e estratégicas que moldam a ordem internacional vigente. Sob a perspectiva da Teoria Racional de Guzman (2008), o *compliance* com tratados internacionais é resultado de uma avaliação estratégica em que os Estados ponderam ganhos e perdas reputacionais, de reciprocidade e de retaliação. Aplicando essa lógica ao caso sul-africano, infere-se que os ganhos com a entrega de Bashir seriam menores que as perdas decorrentes da deterioração de suas relações com o Sudão e com os demais membros da UA. Abrir-se-ia um precedente para a entrega de outros chefes de Estado africanos à Corte, mesmo diante das acusações de seletividade e do viés ocidental do TPI. Nesse sentido, a ausência de ganhos reais e o temor por um mal-estar diplomático entre os líderes africanos podem ser elencados como razões para o *non-compliance*. Essa visão é compartilhada pelo juiz do caso, Cuno Tarfusser, que afirmou: "*Eles não queriam prender [Omar al-Bashir] devido às implicações políticas, você pode imaginar a África do Sul, um Estado africano, prendendo um chefe de Estado africano. Para mim, era bastante claro que eles teriam alguns problemas em fazê-lo" (Tarfusser, 2023, tradução nossa).*

As relações de ganhos e perdas dessa decisão, sob a perspectiva das três dimensões da Teoria Racional, seriam: (I) reputacional, pois, embora a violação do Estatuto de Roma afete a credibilidade internacional do país, não a compromete de forma absoluta, mas privilegia um público regional. Essa mudança no eixo reputacional reflete um cálculo racional de preservar a coesão africana e evitar o isolamento político interno, o que seria mais vantajoso que manter a confiança da comunidade jurídica internacional; (II) de reciprocidade, já que a África do Sul avaliou que outros Estados africanos, diante de situação análoga, não entregariam chefes de Estado ao TPI, considerando especialmente o posicionamento crítico da UA em relação à Corte. Nesse sentido, o *non-compliance* pode ser compreendido como uma forma de reciprocidade negativa ou

defensiva, na qual o Estado ajusta seu comportamento ao padrão de conduta predominante entre seus pares regionais, evitando ser o único a agir segundo uma regra amplamente contestada; e (III) retaliação, pois os custos materiais da violação do Estatuto de Roma eram baixos, uma vez que o TPI carece de instrumentos coercitivos próprios. Assim, a ausência de uma estrutura punitiva efetiva, somada à avaliação de que o CSNU e a ASP não reagiriam de forma concreta, reduziu o incentivo para cumprir a decisão da Corte. O cálculo racional indicava que o descumprimento não implicaria custos imediatos, tornando a opção politicamente menos arriscada do que a cooperação. Como afirma o então juiz do caso:

> [...] Esta foi claramente uma decisão 'política', mas foi uma decisão completamente clara [...] adiar seria inútil porque fizemos isso em outras ocasiões para outros casos que tivemos devido à violação do Estatuto, e enviamos para o CSNU ou ASP dependendo de como o caso foi desencadeado, mas nada aconteceu, é apenas uma declaração política, você não tem um partido do Estado fazendo algo com isso. [...] Nem o CSNU, nem o ASP reagiriam de alguma forma, mas, por outro lado, criariam mais problemas com a situação na África do Sul. Eu chamei de política, embora não no sentido de que queremos fazer política, mas tínhamos esse raciocínio em nossas cabeças, não queríamos exacerbar toda a disputa entre o tribunal, e tentamos nos acalmar porque em algum momento foi um debate muito difícil se um Estado como a África do Sul vier enviar uma carta para sair do tribunal, [...] então não queríamos revidar da mesma maneira, queríamos acalmar a situação, esta foi a discussão por trás dele (Tarfusser, 2023, tradução nossa).

No entanto, mesmo que a Teoria Racional indique pontos importantes para a compreensão do comportamento dos Estados em relação ao DI, existem outros fatores a serem analisados que também impactam suas ações, como a estrutura desigual do SI e como isso se reflete na cooperação com suas instituições. Especialmente nos estudos africanos, é crucial abordar a historicidade das relações, incluindo seu passado colonial, interferências de potências ocidentais e seus impactos nas relações políticas locais e regionais.

Primeiramente, o surgimento da UA com o propósito de "soluções africanas para problemas africanos" é fundamental para entender suas críticas à atuação do TPI. O continente enfrenta um estigma do

Ocidente quanto à sua capacidade de autogestão, relação intitulada por Chabal (1999) como "política do espelho". Nela, projetam-se na África preconceitos e pré-julgamentos baseados em uma visão eurocêntrica do continente. Argumenta-se que as grandes potências tendem a considerar, em uma escala hierarquizada, como mais dignos de respeito os países africanos que adotam agendas similares aos seus interesses, especialmente no que à adesão ao modelo liberal-democrático de Estado. No entanto, ao deparar-se com uma imagem da África distinta da imaginada, com suas próprias formas de organização social, tendem a relativizá-la; reduzem-se seus conflitos a lutas tribais, inerentes à africanidade das políticas e à falência estatal, ao mesmo tempo que se ignoram aspectos como insatisfações econômicas, sociais e políticas (Chabal, 1999; Hill, 2005). Dessa forma, o levante do continente por meio de uma organização regional como a UA, buscando maior autonomia frente à ordem internacional, torna-se incompatível com a visão pré-concebida de uma África subserviente aos interesses internacionais.

Nesse sentido, as instituições internacionais, em vez de atuarem como espaços neutros de cooperação, funcionam como mecanismos de reprodução de uma ordem hegemônica, legitimando e institucionalizando os interesses das potências dominantes. Elas operam numa estrutura de poder que define o que é considerado legítimo e quem detém a capacidade de impor normas e decisões (Cox, 1981). O CSNU exemplifica essa dinâmica: concebido para zelar pela paz e pela segurança internacional, incorporou desde sua origem as hierarquias geopolíticas do pós-Segunda Guerra Mundial. Sua composição - com apenas cinco membros permanentes dotados de poder de veto - reflete a consolidação dessa hegemonia e a exclusão estrutural de regiões como América Latina, África e Ásia do processo decisório central (Garcia, 2013). Essa assimetria institucional se traduz em uma vulnerabilidade sistêmica: países periféricos são alvos de intervenções ou violações sem que haja punições aos perpetradores. A invasão dos EUA ao Iraque, em 2003, bem como a anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, ilustram como o poder material e político das grandes potências lhes permite agir à margem do DI, evidenciando o caráter seletivo da aplicação das normas e o limite das instituições em conter as ações dos atores hegemônicos (Chomsky, 2003; Mearsheimer, 2019).

A grande queixa da UA baseia-se na perpetuação dessa divisão desigual de poder, em que o veto permite que os cinco países intervenham em Estados soberanos, como ocorreu no Sudão, mesmo que esse

Estado não reconheça ou se submeta à jurisdição do TPI. Disso resulta o questionamento do próprio caráter humanitário e justo das instituições, dado que alianças geopolíticas entre os membros permanentes tornam pouco prováveis intervenções em regiões como a Europa e países aliados.

Contudo, ainda assim rejeita-se, por parte do TPI, as acusações de seletividade ou racismo da Corte seletiva, como comenta Cuno Tarfusser:

> [...] o TPI foi muito criticado porque foi dito que o TPI é muito centrado em África, só investiga os casos em África. É certo porque é um fato, mas é errado porque a crítica era de que o TPI é racista e investiga apenas casos africanos. E eu acho que é errado, o TPI não é racista, porque há muitos africanos trabalhando no TPI, [...] então não há base para ser racista. E, [...] o outro argumento estava incorreto, do meu ponto de vista, porque, obviamente, temos um foco na África porque os crimes foram cometidos na África e, quando um crime internacional é cometido em outro lugar, acontece em estados sobre os quais não temos jurisdição, como, naquela época, na Síria, por exemplo, ou você pode pensar na China e na minoria dos uigures. Então, em todos os Estados em que esses crimes foram cometidos, não temos jurisdição. Mas agora há diferença porque temos o caso da Rússia, temos Israel-Palestina, agora é diferente. Mas naquela época, o TPI foi acusado de focar nos [países] africanos por razões com as quais eu não concordo (Tarfusser, 2023, tradução nossa).

A resposta do juiz revela uma defesa institucional baseada na limitação jurisdicional da Corte e em sua composição diversa, procurando afastar as críticas de parcialidade. No entanto, essa explicação não elimina as percepções de desequilíbrio estrutural que moldam a relação entre o continente africano e o TPI. Embora a seletividade possa ser formalmente justificada pelo critério da jurisdição, na prática, ela é reforçada pelos dados que comprovam que a justiça internacional se aplica com maior rigor aos países periféricos, enquanto potências e seus aliados permanecem imunes à responsabilização. Assim, ainda que o TPI sustente que seu foco decorre de onde os crimes foram cometidos, a concentração de casos na África ecoa simbolicamente as relações desiguais de poder que caracterizam o SI (Queiroz, 2025; Giannini, 2024; Mutua, 2015).

Por outro lado, embora se mencione a existência de um corpo diverso de funcionários trabalhando na corte, a crítica às disparidades

também destaca que esse número ainda é baixo e coloca a falta de especialistas nas dinâmicas dos conflitos africanos como um dos fatores de distanciamento da Corte em relação ao continente (Clark, 2018). Embora o Estatuto de Roma exija equidade de representação regional, reconhece-se a carência de profissionais especializados nas nuances dos conflitos africanos, como confirmado pelo juiz Tarfusser, que reconhece que a Corte deveria estar preparada para lidar com as especificidades desses contextos, e não apenas adotar uma postura meramente jurídica:

> Concordo que não sabemos muito sobre os conflitos africanos, mas é por isso que eu sempre falei da necessidade do TPI ter não apenas advogados, mas especialistas nesse conhecimento, pessoas que realmente sabem sobre o caso, não apenas sobre a lei, a lei também deve ser fundamentada e colocada em um contexto dos fatos, ou a situação do país que estamos julgando [...] isso é um erro da origem, de quando o TPI foi estabelecido, mas eu falei muito frequentemente sobre essa necessidade de pessoas de diferentes áreas do conhecimento, diferentes lados que podem trabalhar juntos para podermos entender as pessoas daquela parte do mundo que estamos lidando. Não está acontecendo porque não temos recursos suficientes, não está sendo previsto, todas essas coisas que ouvimos todas as vezes, a política não quer entregar (Tarfusser, 2023, tradução nossa).

A esse ponto, é válido acrescentar que, apesar das demandas mais amplas da UA não terem sido atendidas - como a presença de especialistas nas dinâmicas dos conflitos africanos, como apontado pelo próprio juiz do caso -, o TPI foi impactado por proposições da organização. Após a finalização do mandato do Procurador argentino Luis Moreno Ocampo (2003-2012), Fatou Bensouda, de Gâmbia, foi indicada para a posição, ocupada entre os anos de 2012 e 2021 (Mills, 2012). Ainda assim, é notório como tais incorporações ainda são tímidas, não impactando críticas mais estruturais em relação às assimetrias de poder.

Não se deve, contudo, eximir completamente a África do Sul de responsabilidade pelo ocorrido. Ainda que o governo tenha apresentado justificativas jurídicas - como a alegada incompatibilidade entre compromissos internacionais, a exemplo da Convenção de Viena, do *Host Agreement* e do Estatuto de Roma, especialmente no que se refere à imunidade de chefes de Estado -, havia pleno conhecimento de que as obrigações assumidas no âmbito do TPI não eram passíveis de recusa. Ao ratificar o Estatuto de Roma, o Estado sul-africano aceitou expressamente

as limitações às imunidades tradicionais, assumindo o dever de cooperação com a Corte. Nesse sentido, conforme esclarece Tarfusser, a norma posterior prevalece sobre a anterior, de modo que as disposições do Estatuto de Roma, adotadas em momento posterior, deveriam se sobrepor aos instrumentos jurídicos previamente existentes:

> [...] Do meu ponto de vista, a legislação relativa à imunidade baseia-se no Tratado de Viena, e sim, o problema é que isto está em conflito com o Estatuto aplicado muito mais tarde. [...] se um é de 1963 e o outro de 1998, o meu entendimento jurídico é que a disposição jurídica sucessiva prevalece sobre a anterior. Para mim, é tão claro, mas para um advogado nada é claro porque é lei, não é como a matemática (Tarfusser, 2023, tradução).

Assim, a África do Sul já estava ciente das disposições sobre imunidades e de seu dever de entregar Bashir em caso de comparecimento ao encontro. A assinatura do *Host Agreement* pela UA foi vista como uma tentativa de neutralizar a obrigação dos países-membros de prosseguir com a entrega do presidente sudanês. Ao saber, por meios extraoficiais, que Bashir compareceria ao evento em Joanesburgo, o TPI adotou os procedimentos cabíveis.

> [...] Se soubermos que um dos nossos acusados está viajando, você tem que lembrar ao Estado, se é um Estado parte, com uma nota verbal, que o Estado está prestes a prender essa pessoa. E se ele viajar para um Estado não-membro, pedimos uma cortesia diplomática para prender essa pessoa. Portanto, há duas maneiras diferentes de se aproximar do Estado, seja um Estado Parte ou não. [...] Esta nota verbal foi transmitida para a África do Sul, pelo menos duas semanas antes que ele iria viajar para a Cúpula da UA em Joanesburgo. Então eles tiveram duas semanas para voltar e pedir uma consulta, mas eles não fizeram; [...] então eles permaneceram por [pelo menos] 12 dias sem reagir a esta nota verbal, e, portanto, quando o pedido chegou, era bastante claro que eles queriam apenas ganhar tempo, eles não queriam prender al-Bashir, eles queriam ganhar tempo. Dessa forma, as consultas aconteceriam quando a base já estava acabada, e então eles diriam "oh, se tivéssemos sabido antes, teríamos evitado, mas não sabíamos" [...] eles não esperavam isso, e isso criou toda a questão porque eles estavam realmente certos de que isso nunca aconteceria e, portanto, o resto foi uma consequência dessa reação rápida (Tarfusser, 2023, tradução nossa)

Dessa forma, a audiência convocada por Tarfusser ocorreu quatorze dias antes da visita de Bashir, sendo direcionada ao embaixador sul-africano e às autoridades do TPI. A resposta sul-africana, nas vésperas da visita, revelou uma tentativa de afastar-se de suas obrigações, adotando uma estratégia de atraso para fortalecer a narrativa de que "não tiveram tempo hábil para administrar a situação". Apesar das alegações sul-africanas de que a audiência teria sido conduzida de modo incompatível com o Estatuto e de que o artigo 97 não seria claro, Tarfusser reforça que não houve irregularidades, destacando que seu papel era interpretar a lei, e não atuar politicamente:

> Eles ficaram surpresos, e eu digo que me sinto honrado por serem pegos de surpresa, eu fiz meu trabalho corretamente como juiz, não como político, e é disso que se trata no tribunal, tomar decisões adicionais com base na lei. E se a África do Sul reivindicar mais tarde, se eles queriam sair do Estatuto, se eles afirmam que a disposição legal não é muito clara [artigo 87], bem, posso dizer que o artigo 87 não é muito claro neste momento, mas muitas outras disposições legais no Estatuto não são muito claras, [...] em primeiro lugar é culpa deles [os criadores do Estatuto de Roma], não minha, e estou aqui para interpretar, este é o meu trabalho, e não para fazer discussão diplomática. E foi isso que acho que fiz" (Tarfusser, 2033, tradução nossa).

As justificativas apresentadas pelo juiz, embora coerentes com a perspectiva jurídica do Estatuto e os compromissos assumidos pela África do Sul, falham, no entanto, em compreender justamente as assimetrias de poder e as hierarquias do SI que impactaram a decisão do país. A desigualdade de representação e de poder decisório nas instituições, aliada à percepção de que o TPI estava despreparado para lidar com as especificidades dos conflitos africanos, como afirmado pelo Tarfusser (2023), foi um aspecto importante para a compreensão do *non-compliance*, superando considerações racionais relativas à relação de ganhos e perdas individuais. Ao mesmo tempo, é possível notar que a posição contestatória não foi unânime entre os Estados africanos - visto que muitos se recusaram a deixar o Estatuto de Roma - e organizações civis, como ONGs que demonstram apoio à Corte, reforçando a complexidade das dinâmicas entre política, direito e legitimidade no continente.

Dessa forma, reconhece-se a debilidade em analisar casos de *non-compliance* sob a perspectiva da Teoria Racional, visto que essa não considera aspectos importantes ligados

ao exercício de poder no SI - fatores especialmente cruciais ao lidar com países do Sul Global. A colonialidade inerente às relações internacionais do século XIX ainda paira sobre as instituições multilaterais, de modo que mesmo diante de violações claras contra os direitos humanos, a resposta tende a ser diferenciada a depender da posição geopolítica do violador.

6. Conclusão

O artigo analisou o caso de *non-compliance* da África do Sul em relação ao mandado de prisão expedido pelo TPI contra Omar al-Bashir a partir do diálogo entre a Teoria Racional do Direito Internacional e a Teoria Crítica das Relações Internacionais. Demonstrou-se que, embora a abordagem racional contribua para a compreensão dos incentivos imediatos envolvidos na decisão sul-africana - como custos reputacionais, expectativas de reciprocidade e a ausência de mecanismos efetivos de retaliação -, ela se mostra insuficiente para explicar, de forma mais abrangente e sistêmica, os fundamentos políticos e estruturais que moldaram esse comportamento.

À luz da Teoria Crítica, o *non-compliance* sul-africano não pode ser interpretado apenas como uma violação pontual de obrigações jurídicas, mas como expressão de uma contestação mais ampla à ordem institucional vigente e às assimetrias de poder que caracterizam o SI. O caso mostra que a percepção de seletividade do TPI, aliada ao papel central do CSNU - marcado por hierarquias herdadas do pós-Segunda Guerra Mundial -, afeta diretamente a legitimidade das instituições internacionais perante aos Estados do Sul Global. Nesse sentido, o descumprimento das obrigações não é apenas resultado de cálculos instrumentais, mas de uma leitura política e histórica das relações internacionais, na qual normas e instituições são compreendidas como legitimadoras de uma ordem que exclui e subjuga continentes, especialmente em contextos pós-colonização.

O posicionamento da África do Sul deve ser entendido, portanto, como parte de um movimento mais amplo de contestação promovido por Estados africanos no âmbito da UA, que reivindicam maior autonomia decisória e criticam a reprodução de padrões neocoloniais nas estruturas de governança global. Sob essa perspectiva, o *non-compliance* assume caráter político e simbólico, funcionando como mecanismo de resistência a uma ordem percebida como

hierárquica, ainda que isso implique custos jurídicos e diplomáticos.

Conclui-se, assim, que análises centradas exclusivamente na racionalidade estratégica dos Estados tendem a obscurecer dimensões fundamentais do compliance e do *non-compliance*, especialmente em contextos atravessados por desigualdades estruturais e disputas de legitimidade. O caso sul-africano revela que a efetividade do Direito Internacional não depende apenas da coerência normativa de suas instituições, mas também de sua capacidade de responder às críticas relativas à representatividade, à seletividade e à distribuição desigual de poder no SI. Enquanto essas tensões persistirem, episódios de non-compliance tendem a se reproduzir, não como exceções, mas como sintomas das contradições inerentes à ordem internacional contemporânea.

Sobre o Artigo

História do artigo

Recebido: 2 de fevereiro de 2026
Aceito: 15 de agosto de 2026

Declaração de funções de autoria (taxonomia CRediT)

Andressa Regis Melquiades Queiroz: conceituação; investigação; análise formal; redação - rascunho original; redação – revisão e edição.

Sérgio Luiz Cruz Aguilar: supervisão; validação; análise formal; redação - revisão e edição.

Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº 2025/07288-7

Declaração de conflito de interesses

Os autores declaram que não há conflitos de interesse pessoais, institucionais, governamentais ou comerciais que possam influir nos resultados ou interpretações desse artigo.

Disponibilidade de dados

Este artigo é de caráter teórico e não se baseia em dados empíricos primários ou secundários passíveis de compartilhamento. Portanto, não se aplica à disponibilidade de dados.

Referências

African Union. (2017). *Withdrawal strategy document*. https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan._2017.pdf

African Union. (2023). *AU Echo: Special edition: 60 years – OAU–AU (1963–2023)*. African Union Commission. https://au.int/sites/default/files/documents/44438-doc-AUECHO_2023_SPECIAL_EDITION_SPEECHES.pdf

Bellamy, A.J., & Williams, P.D. (2005). Who's keeping the peace? Regionalization and contemporary peace operations. *International Security, 29*(4), 157–195. https://www.profpauldwilliams.com/uploads/1/2/0/8/120815974/intersecurity_2005.pdf

Braga, C. (2016). O conflito armado em Darfur – Sudão. In S. L. C. Aguilar (Org.), *Série de conflitos internacionais* (Vol. 3, p. 5). OCI. https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/o-conflito-armado-em-darfur---sudao.pdf

Cassese, A. (2005). *International law*. Oxford University Press.

Chabal, P. (1999). Nós e a África: a questão do olhar. *Africana Studia,* (1), 67-84. https://ojs.letras.up.pt/index.php/AfricanaStudia/article/view/7053/6479

Chomsky, N. (2003). *Hegemony or survival: America's quest for global dominance*. Metropolitan Books.

Cox, R.W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies, 10*(2), 126-155.

D'Agoôt, M. (2025). Beyond state capture: The case of the Rapid Support Forces (RSF) in Sudan. *Small Wars & Insurgencies,* 1-29. https://doi.org/10.1080/09592318.2025.2464435

Embaixada da República do Sudão. (2010). *Sudão*. Thesaurus Editora.

Garcia, E.V. (2013). *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Fundação Alexandre Gusmão. https://funag.gov.br/loja/download/1075-conselho-seguranca-das-nacoes-unidas.pdf

Giannini, L.F. (2024). *O Tribunal Penal Internacional e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma releitura da (des)igualdade soberana nas relações internacionais*. Dialética.

Guzman, A.T. (2008). *How international law works: A rational choice theory*. Oxford University Press.

Hill, J. (2005). Beyond the other? A postcolonial critique of the failed state thesis. *African Identities, 3*(2), 139–154. https://doi.org/10.1080/14725840500235381

International Criminal Court (ICC). (2017, julho 6). *Situation in Darfur, Sudan in the case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir* (No.

ICC-02/05-01/09). Pre-Trial Chamber II. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_04402.PDF

International Criminal Court (ICC). (2019, maio 6). *Situation in Darfur, Sudan in the case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir* (No. ICC-02/05-01/09 OA2). The Appeals Chamber. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2019_02856.PDF

International Criminal Court (ICC). (2025). *Situations under investigation*. https://www.icc-cpi.int/situations-under-investigations

Jok, M.J. (2016). *Sudan: Race, religion and violence* (2nd ed.). Oneworld Publications.

Krasner, S.D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.

Mearsheimer, J.J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security, 43*(4), 7-50. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf

Memorandum to African States Parties of the International Criminal Court for the Assembly of States Parties 14th session. (2015). Assembly of States Parties, International Criminal Court. https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/civil_society_memo_to_african_icc_states_parties_on_asp_2015.pdf

Mills, K. (2012). "Bashir is dividing us": Africa and the International Criminal Court. *Human Rights Quarterly, 34*(2), 404-447. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3069438

Mutua, M.W. (2015). What is the future of transitional justice? *International Journal of Transitional Justice, 9*(1), 1-9. https://ssrn.com/abstract=2557452

Nantulya, P. (2017, setembro 20). *What's next for Africa and the International Criminal Court?* Africa Center for Strategic Studies. https://africacenter.org/spotlight/whats-next-africa-international-criminal-court-icc/

Pedra, G.M. (2014). A União Africana no séc. XXI: sua arquitetura de paz e segurança e a AMISOM [Monografia de especialização, Universidade de Brasília]. Repositório UnB. https://bdm.unb.br/bitstream/10483/7894/1/2014_GabrielMacarioPedra.pdf

Queiroz, A.R.M. (2025). O continente africano e o Tribunal Penal Internacional: entre contestações e disputas numa ordem desigual. In A. Nunes Filho, M.N. Rodrigues, & W. Menezes (Orgs.), *Tribunais internacionais e inclusão* (Vol. 1, pp. 90-100). Academia Brasileira de Direito Internacional.

Queiroz, A.R.M., & Squeff, T.C. (2024). Oposição africana ao Tribunal Penal Internacional e a responsabilização nos conflitos: o caso de Omar al-Bashir. In W. Menezes, A. Nunes Filho, & M.N. Rodrigues (Orgs.), *Tribunais internacionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável* (pp.

110-125). Associação Brasileira de Direito Internacional.

Rome Statute of the International Criminal Court. (1998, julho 17). https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf

South Africa. (2012). *Host agreement between the Commission of the African Union and the government of the Republic of South Africa on the material and technical organization of the summit on the African diaspora* (Government Notice, Staatskoerant No. 35376). https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/35376gon409.pdf

Straus, S. (2005). Darfur and the genocide debate. *Foreign Affairs, 84*(1), 123-133. https://doi.org/10.2307/20034212

Tarfusser, C. (2023, novembro 19). *Entrevista* [Comunicação pessoal via Google Meet].

Teitel, R. (2003). Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal, 16*, 69–94. https://ssrn.com/abstract=4041414

Waltz, K.N. (1979). Theory of international politics. Addison-Wesley.

Estudios Internacionales 214 (2026)–ISSN 0719-3769
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Soberania Jurisdicional como recurso de sobrevivência econômica em microestados insulares: Malta, cidadania por investimento e os limites da integração europeia

Soberanía Jurisdiccional como recurso de supervivencia económica en los microestados insulares: Malta, la ciudadanía por inversión y los límites de la integración europea

Jurisdictional Sovereignty as an economic survival resource in island microstates: Malta, citizenship by investment and the limits of european integration

Alexandre Francisco da Silva*

RESUMO

Este artigo examina a soberania jurisdicional como recurso de sobrevivência econômica em microestados insulares, tomando Malta como estudo de caso a partir do contencioso que resultou no acórdão C-181/23 do Tribunal de Justiça da União Europeia

* Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Maestría en Relaciones Internacionales; especialista en Estrategia y Relaciones Internacionales Contemporáneas por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), licenciado en Geografía por el Centro Universitário Cidade Verde (UniCV) y graduado en Administración por la Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Funcionario público de la Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Correo electrónico: alexandre.francisco@udesc.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-9234-4959.

(TJUE). O argumento central sustenta que, em pequenas jurisdições com recursos materiais limitados, a soberania não desaparece sob condições de integração regional profunda; ela é reconfigurada e convertida em ativo estratégico, especialmente por meio de instrumentos regulatórios, fiscais e migratórios. A adesão de Malta à União Europeia (UE) em 2004 ampliou capacidades institucionais e oportunidades econômicas, mas também submeteu o Estado a constrangimentos jurídicos mais densos, particularmente no domínio da nacionalidade e da cidadania europeia. O texto combina Economia Política Internacional, literatura sobre pequenos Estados e Estudos Insulares para mostrar que programas como o Individual Investor Programme (IIP) e o esquema Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (NESDI) expressam uma forma de engenhosidade jurisdicional voltada à monetização de ativos soberanos escassos. A análise do caso C-181/23 evidencia que a Comissão Europeia e o TJUE passaram a tratar a cidadania da União como bem jurídico compartilhado, insuscetível de ser objeto de mercantilização dissociada de vínculo genuíno com o Estado concedente. Em vez de significar o desaparecimento da agência maltesa, essa inflexão revela a natureza relacional da soberania em microestados inseridos em regimes supranacionais, nos quais adaptação, barganha institucional e pragmatismo regulatório seguem centrais para a sobrevivência econômica e política.

Palavras-chave: Malta – microestados insulares – soberania jurisdicional – cidadania por investimento – União Europeia.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMEN

Este artículo examina la soberanía jurisdiccional como recurso de supervivencia económica en microestados insulares, tomando a Malta como estudio de caso a partir del litigio que resultó en la sentencia C-181/23 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El argumento central sostiene que, en pequeñas jurisdicciones con recursos materiales limitados, la soberanía no desaparece bajo condiciones de integración regional profunda, sino que es

reconfigurada y convertida en activo estratégico, especialmente mediante instrumentos regulatorios, fiscales y migratorios. La adhesión de Malta a la Unión Europea (UE) en 2004 amplió las capacidades institucionales y las oportunidades económicas, pero también sometió al Estado a constreñimientos jurídicos más densos, particularmente en el ámbito de la nacionalidad y la ciudadanía europea. El texto combina la Economía Política Internacional, la literatura sobre pequeños Estados y los Estudios Insulares para mostrar que programas como el Individual Investor Programme (IIP) y el esquema Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (NESDI) expresan una forma de ingeniería jurisdiccional orientada a la monetización de activos soberanos escasos. El análisis del caso C-181/23 evidencia que la Comisión Europea y el TJUE han pasado a tratar la ciudadanía de la Unión como bien jurídico compartido, no susceptible de ser objeto de mercantilización disociada de un vínculo genuino con el Estado concedente. En lugar de significar la desaparición de la agencia maltesa, esta inflexión revela la naturaleza relacional de la soberanía en microestados insertos en regímenes supranacionales, en los cuales la adaptación, la negociación institucional y el pragmatismo regulatorio siguen siendo centrales para la supervivencia económica y política.

Palabras clave: Malta – microestados insulares – soberanía jurisdiccional – ciudadanía por inversión – Unión Europea.

Este estudio fue financiado en parte por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamiento 001.

ABSTRACT

This article examines jurisdictional sovereignty as an economic survival resource in island microstates, using Malta as a case study through the litigation that culminated in the Court of Justice of the European Union's judgment in Case C-181/23. The central argument is that, in small jurisdictions with limited material resources, sovereignty does not disappear under conditions of deep regional integration; rather, it is reconfigured and converted into a strategic asset, especially through regulatory, fiscal and migratory instruments. Malta's accession to the European Union in 2004 expanded institutional capacities and economic opportunities, but it also subjected the state to denser legal constraints, particularly

in the field of nationality and European citizenship. Drawing on International Political Economy, the literature on small states and Island Studies, the article shows that schemes such as the Individual Investor Programme and the NESDI framework expressed a form of jurisdictional ingenuity aimed at monetizing scarce sovereign assets. The analysis of Case C-181/23 demonstrates that the European Commission and the Court of Justice of the European Union increasingly treated Union citizenship as a shared legal good, one that cannot be commodified in the absence of a genuine link with the granting state. Rather than signaling the disappearance of Maltese agency, this shift reveals the relational nature of sovereignty in microstates embedded in supranational regimes, where adaptation, institutional bargaining and regulatory pragmatism remain central to economic and political survival.

Keywords: Malta – island microstates – jurisdictional sovereignty – citizenship by investment – European Union.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

1.- Introducción

Malta ocupa um lugar singular na literatura de Relações Internacionais sobre pequenos Estados. Sua reduzida dimensão territorial, a escassez de recursos naturais, a dependência estrutural de circuitos externos de comércio, serviços e mobilidade e sua localização estratégica no Mediterrâneo convertem o país em um laboratório empírico particularmente fértil para examinar como microestados negociam vulnerabilidade e agência. Esse interesse não decorre apenas do contraste entre fragilidade material e capacidade de inserção internacional. Ele se intensifica porque Malta, ao longo das últimas décadas, transformou parte de sua soberania em instrumento econômico, convertendo competência jurisdicional, posição institucional e pertencimento europeu em ativos passíveis de exploração política e financeira.

Esse movimento atingiu um ponto de tensão aguda com o caso C-181/23, no qual a Comissão Europeia acionou Malta perante o Tribunal de Justiça da União Europeia em razão do regime maltês de naturalização por investimento. O litígio não foi apenas técnico. Ele condensou uma disputa de fundo sobre quem pode definir os limites legítimos da soberania estatal em matéria de nacionalidade quando essa nacionalidade produz automaticamente cidadania da União. Em torno desse problema, confrontaram-se duas racionalidades políticas. De um lado, a de um microestado insular que mobiliza criatividade regulatória para compensar limitações estruturais e produzir receitas extraordinárias. De outro, a de um centro supranacional que passou a tratar a cidadania europeia como bem jurídico compartilhado, cuja integridade não pode ser subordinada à lógica transacional de uma única jurisdição.

O interesse do caso, portanto, vai além de Malta. O que está em jogo é uma questão clássica da Economia Política Internacional, reformulada em termos contemporâneos: de que modo jurisdições pequenas, expostas a assimetrias de poder e com margem material estreita, convertem prerrogativas formais de soberania em capacidade econômica concreta? Em situações de integração regional profunda, essa pergunta se torna ainda mais densa, porque a soberania deixa de ser atributo indivisível e passa a funcionar como feixe de competências negociadas, compartilhadas e, em certos casos, mercantilizadas. A nacionalidade, nesse contexto, não é mero vínculo identitário ou estatuto constitucional interno. Ela pode operar como ativo econômico, plataforma de mobilidade, porta de entrada

para direitos transnacionais e mecanismo de captação de capital.

A hipótese central deste artigo é que a soberania jurisdicional atua, em microestados insulares, como substituto parcial de recursos materiais escassos. Em outras palavras, quando território, mercado interno, profundidade demográfica e capacidades produtivas são limitados, a jurisdição passa a ser mobilizada de maneira mais intensiva como fonte de renda, influência e sobrevivência. Essa dinâmica ajuda a explicar a racionalidade subjacente aos programas malteses de cidadania por investimento. Ajuda também a compreender por que a condenação europeia não representa simplesmente a derrota de Malta, mas antes a redefinição do terreno sobre o qual sua agência precisará continuar operando.

Há um segundo ponto. O caso C-181/23 ilumina uma forma específica de tensão entre soberania formal e soberania prática. Formalmente, a definição da nacionalidade continua inscrita no núcleo das competências estatais. Na prática, porém, a pertença a uma ordem jurídica supranacional dotada de primado, efeito direto e cidadania própria desloca substancialmente a margem de autonomia com que essa competência pode ser exercida. O conflito entre Malta e a Comissão Europeia mostra que a questão já não é saber se pequenos Estados ainda possuem soberania, mas como essa soberania é rearticulada, contestada e negociada em regimes regulatórios continentais que impõem custos crescentes à criatividade jurisdicional periférica.

O artigo se insere, assim, em uma agenda que aproxima Direito Internacional, Economia Política Internacional, literatura sobre pequenos Estados e Estudos Insulares. A aposta deste texto está em cruzar essas dimensões. Interessa mostrar que a soberania jurisdicional de Malta não pode ser lida nem como resíduo heroico de autonomia nacional, nem como simples vítima da integração europeia. Ela funciona como recurso estratégico relacional, cujo valor e cujos limites dependem da interação entre estruturas materiais, normas jurídicas e disputas interpretativas.

A partir daí, a análise se desenvolve em cinco movimentos. Primeiro, aprofunda-se o marco teórico que articula soberania, integração regional, agência de pequenos Estados e resiliência insular. Depois, reconstrói-se a inserção maltesa no pós-Guerra Fria e a lógica econômica que sustenta a engenhosidade jurisdicional do país. Em seguida, o texto detalha o desenho institucional do IIP e do esquema NESDI. A quarta seção examina o litígio C-181/23 em chave político-jurídica, com atenção aos argumentos da Comissão, às teses

defensivas de Malta e ao conteúdo do acórdão da Grande Secção. Por fim, a discussão recoloca os achados à luz das reflexões de Godfrey Baldacchino sobre pragmatismo insular, flexibilidade adaptativa e agência de microestados.

O argumento é deliberadamente situado. O que Malta oferece é um caso-limite em que a criatividade jurisdicional se expandiu até tocar um dos núcleos simbólicos e jurídicos da integração europeia. Foi nesse ponto que a disputa se tornou incontornável. E é também por isso que o caso permite pensar, com maior precisão, o lugar da soberania em pequenas jurisdições integradas.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, exploratória e de natureza documental, apoiada em análise bibliográfica, jurisprudencial e documental do processo C-181/23 perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, complementada por entrevista semiestruturada com Godfrey Baldacchino.

Marco teórico: soberania, integração e agência de microestados

A literatura de Relações Internacionais tratou durante muito tempo os pequenos Estados a partir de um vocabulário predominantemente deficitário. Vulnerabilidade, dependência, exposição e escassez surgiam como categorias quase naturais para descrevê-los. Em parte, esse diagnóstico permanece correto. Estados de pequena escala tendem a enfrentar limitações evidentes em capacidade militar, profundidade burocrática, mercado doméstico e diversificação produtiva. Ainda assim, essa leitura se mostra incompleta quando toma a pequenez como sinônimo de passividade. Parte importante da produção recente sobre pequenos Estados e microestados procurou justamente romper com essa imagem, deslocando o foco da insuficiência material para as formas de agência, adaptação e especialização estratégica que essas unidades políticas desenvolvem em contextos assimétricos (Keohane, 1969).

Robert Keohane, em formulação clássica, já havia indicado que o problema analítico central não consistia apenas em medir capacidade material, mas em compreender como Estados de diferentes escalas operam em sistemas interdependentes e em instituições internacionais que distribuem recursos, custos e oportunidades de maneira desigual (Keohane, 1969). Sharman (2017) aprofunda

essa perspectiva ao mostrar que microestados não são simplesmente vítimas passivas da hierarquia internacional; ao contrário, exercem, delegam e vendem prerrogativas soberanas de modo seletivo para promover seus interesses, evidenciando que o sistema internacional apresenta, mesmo a seus membros mais fracos, escolhas e não apenas imperativos (Sharman, 2017). Em chave contemporânea, isso significa reconhecer que a inserção de pequenos Estados não se reduz a estratégias de acomodação. Em muitos casos, ela envolve aproveitamento intensivo de nichos regulatórios, diplomacia de precisão, uso seletivo de instituições multilaterais e exploração criativa de ativos jurídicos ou geopolíticos.

A literatura mais recente sobre pequenos Estados no contexto europeu aprofunda esse argumento ao mostrar que vulnerabilidade estrutural e agência institucional coexistem de modo mais tenso do que supõe a dicotomia entre fraqueza e acomodação. Thorhallsson e Wivel (2006) observam que pequenos Estados podem compensar desvantagens de escala por meio de estratégias de nicho, especialização funcional e barganhas precisas em arenas institucionais nas quais sua atuação se torna mais focalizada. Panke (2010), por sua vez, demonstra que esses mesmos Estados enfrentam severas assimetrias burocráticas e limitações de recursos no processo decisório da União Europeia, o que restringe sua capacidade de acompanhar todos os dossiês e influenciar agendas amplas. Tomadas em conjunto, essas contribuições sugerem que a agência dos pequenos não desaparece sob integração profunda; ela se torna mais seletiva, cirúrgica e dependente de escolhas institucionais inteligentes. É precisamente nesse registro que a engenhosidade jurisdicional maltesa se deixa compreender: não como desvio excêntrico, mas como estratégia de compensação política e econômica elaborada por um microestado que opera sob fortes constrangimentos estruturais.

É nesse ponto que os Estudos Insulares oferecem uma contribuição própria. A literatura da área insiste em que a insularidade não deve ser lida apenas como sinônimo de isolamento. Ela produz vulnerabilidades reais, mas também formas específicas de conectividade, especialização e resiliência. Godfrey Baldacchino, um dos principais nomes desse campo, sustenta que pequenos territórios insulares frequentemente desenvolvem arranjos institucionais engenhosos para transformar limitações estruturais em vantagens comparativas (Baldacchino, 2010). Essa operação pode assumir várias formas: regimes fiscais diferenciados, serviços financeiros, registros navais, turismo de alto valor, regimes de residência seletiva

ou, como em Malta, políticas de nacionalidade que convertem a jurisdição em ativo econômico.

A categoria de "engenhosidade jurisdicional" é particularmente fecunda aqui. Ela permite compreender a soberania não como essência abstrata, mas como repertório de competências passíveis de ser mobilizadas em mercados internacionais de regulação, mobilidade e proteção. Em vez de perguntar se pequenos Estados são plenamente soberanos, a pergunta relevante passa a ser outra: que porções de sua soberania conseguem transformar em vantagem política ou econômica, em que condições e a que custo? Esse deslocamento é importante porque rompe com uma visão rígida e legalista do Estado. A soberania deixa de aparecer apenas como monopólio formal da autoridade e passa a ser observada em sua dimensão prática, relacional e instrumental.

No caso de Malta, essa passagem entre soberania teórica e soberania prática é decisiva. A soberania teórica remete ao reconhecimento formal da autoridade estatal, à competência exclusiva sobre população, território e ordenamento interno. A soberania prática diz respeito à capacidade efetiva de usar essas prerrogativas em ambientes estruturados por interdependência, regulação supranacional e mercados transnacionais. Um microestado pode conservar integralmente a primeira e, ainda assim, ver a segunda fortemente condicionada. Também pode, ao contrário, ampliar sua capacidade prática ao aceitar restrições formais ou partilhas de competência em arranjos institucionais mais amplos. Malta ilustra precisamente essa ambiguidade.

A adesão à União Europeia fornece um bom terreno para explorar o problema. A literatura de Direito Internacional aponta que o fortalecimento de estruturas multilaterais e supranacionais reconfigura o próprio fundamento da normatividade internacional ao deslocar a soberania do registro clássico de consentimento absoluto para um ambiente em que obrigações partilhadas, direitos fundamentais e regimes de integração passam a organizar a vida internacional de forma mais densa (Becerra Ramírez & Ávalos Vázquez, 2020). Para um Estado como Malta, isso significa que a integração europeia não equivale simplesmente a renúncia de soberania. Ela produz uma redistribuição de capacidades, restrições e oportunidades. A soberania muda de forma.

Becerra Ramírez e Ávalos Vázquez operam em camada decisiva desse problema. Ao insistir na centralidade dos tratados como coluna vertebral do direito internacional e no princípio pacta sunt servanda como base da obrigatoriedade jurídica, os autores lembram que a adesão a um regime internacional não pode ser lida

apenas em termos de conveniência política. Ela cria obrigações exigíveis, inclusive contra a vontade posterior do Estado (Becerra Ramírez & Ávalos Vázquez, 2020). No caso de Malta, a ratificação do Tratado de Adesão inseriu o país em uma ordem jurídica cuja densidade ultrapassa em muito a cooperação intergovernamental clássica. Embora a competência sobre nacionalidade permaneça formalmente estatal, seu exercício passa a ser observado à luz de compromissos convencionais mais amplos e de direitos que transcendem a lógica bilateral dos tratados tradicionais.

A perspectiva de que a eficácia das normas internacionais depende também de disputas interpretativas e molduras institucionais concorrentes impede que o problema seja tratado como simples derivação mecânica do texto jurídico. Normas não operam sozinhas. Elas ganham sentido em disputas institucionais concretas, atravessadas por diferentes expectativas de legitimidade, por distintas formas de ver o papel do Estado e por conflitos sobre o que está realmente em jogo em cada caso. Isso é particularmente visível no litígio entre Malta e a Comissão Europeia. A controvérsia não opõe apenas uma norma a um comportamento. Ela põe em confronto duas molduras interpretativas concorrentes: de um lado, a nacionalidade como competência soberana instrumentalizável por um microestado em busca de sobrevivência; de outro, a cidadania europeia como bem jurídico compartilhado, cuja integridade impõe limites à autonomia estatal.

Em Economia Política Internacional, soberania é frequentemente tratada como capacidade de regular fluxos, moldar mercados e proteger estratégias nacionais de desenvolvimento diante de constrangimentos externos. Em contextos de globalização e integração regional, essa capacidade tende a ser segmentada. Algumas áreas se abrem, outras se fecham; algumas competências são transferidas, outras tornam-se mais valiosas exatamente porque permanecem sob controle doméstico. A nacionalidade se encaixa nesse segundo grupo. Em um espaço como a União Europeia, o passaporte de um Estado-membro carrega valor extraordinário porque dá acesso a um território ampliado de direitos, circulação e proteção (União Europeia, 2012). Natural que a competência sobre sua atribuição ganhe densidade econômica inédita.

Daí decorre uma formulação importante: a cidadania, em certas condições, converte-se em infraestrutura de mercado. No caso maltês, ela não é apenas expressão jurídica de pertencimento político. Ela funciona como porta de entrada para um

sistema continental de direitos, mobilidade e oportunidades. Isso altera radicalmente o cálculo estatal. A concessão da nacionalidade passa a poder ser pensada como instrumento de captação de capital externo, diversificação de receitas e compensação da escassez estrutural de recursos materiais. O programa de cidadania por investimento não surge, então, como anomalia moral isolada. Surge como desdobramento racional de uma estrutura em que soberania e mercado se entrelaçam por meio da forma jurídica.

Ao mesmo tempo, a literatura sobre pequenos Estados adverte contra qualquer romantização dessa agência. Pequenos Estados raramente operam em terreno neutro. Sua criatividade costuma ser permitida, tolerada ou bloqueada por estruturas mais amplas de poder. É por isso que a agência de microestados deve ser pensada como agência condicional. Ela existe, mas dentro de faixas de aceitabilidade definidas por potências maiores, instituições regionais e mercados globais. O caso C-181/23 mostra com nitidez esse mecanismo. Malta exerceu sua criatividade até o ponto em que tocou um limite normativo que a União decidiu politicamente reforçar. O litígio é, nesse sentido, menos um acidente e mais um momento de clarificação institucional sobre até onde a mercantilização da soberania poderia avançar dentro do bloco.

Baldacchino oferece talvez a formulação mais direta dessa ambiguidade quando observa que a partilha de soberania permite a Malta fazer coisas que antes apenas poderia sonhar, mas ao custo de temores reais de perda de controle e de captura da agenda europeia por hegemonias continentais (Baldacchino, 2026). A frase é importante porque desmonta duas ilusões recorrentes: a de que a integração simplesmente diminui a autonomia dos pequenos, e a de que a participação em regimes supranacionais produz automaticamente empoderamento estável. A experiência maltesa sugere algo mais contraditório: a integração amplia capacidades e mercados, mas também redistribui o poder de definir os usos legítimos da soberania.

Em Estudos Insulares, resiliência não se resume à capacidade de suportar choques. Ela envolve adaptação inventiva, recombinação institucional e habilidade de operar em ambientes voláteis sem abrir mão da viabilidade política e econômica. Microestados insulares, nesse sentido, tendem a desenvolver repertórios de sobrevivência sofisticados. A cidadania por investimento pode ser lida como uma das alavancas desse repertório. Seu valor não decorre apenas do capital financeiro mobilizado, mas do fato de converter uma competência formal de soberania em mecanismo de inserção econômica internacional.

Esse enquadramento ajuda a entender por que o caso de Malta não deve ser tratado apenas como problema jurídico de conformidade. Trata-se de uma disputa sobre os limites da soberania prática em um microestado que depende, em larga medida, da capacidade de transformar direito em recurso econômico. O TJUE interveio justamente no ponto em que essa conversão atingiu o coração simbólico da integração: a cidadania europeia. O resultado não foi o desaparecimento da agência maltesa, mas a redefinição das regras do jogo.

Malta entre vulnerabilidade estrutural e inserção europeia

A inserção de Malta no pós-Guerra Fria precisa ser lida a partir de sua condição material elementar. Trata-se de um arquipélago diminuto, com território de cerca de 316 km², população reduzida e recursos naturais extremamente limitados. A economia maltesa sempre dependeu, em graus variados, de conectividade externa, serviços, turismo, comércio marítimo e capacidade de adaptação a nichos específicos do ambiente internacional. Em termos clássicos de desenvolvimento, isso significa alta exposição a choques externos, baixa margem para autossuficiência e necessidade constante de compensar limitações estruturais por meio de estratégias institucionais e regulatórias.

A candidatura às Comunidades Europeias, apresentada formalmente em 16 de julho de 1990, surgiu nesse contexto. O fim da Guerra Fria reabriu o mapa político europeu e ampliou o apelo da integração regional como mecanismo de segurança, prosperidade e estabilização. Para Malta, a adesão projetava duas promessas complementares. A primeira era econômica: acesso ampliado a mercados, investimentos, fluxos de pessoas e enquadramentos regulatórios previsíveis. A segunda era estratégica: ancoragem institucional em uma ordem regional mais ampla, capaz de reduzir a vulnerabilidade típica de pequenos Estados localizados em área geopolítica sensível.

Ainda assim, a trajetória esteve longe de ser linear. Em 1996, a vitória do Partido Trabalhista levou ao congelamento do pedido de adesão, sob o argumento de que a integração plena ameaçaria a neutralidade constitucional do país. Esse episódio revelava uma tensão mais profunda: para um microestado, a integração nunca é simples soma de benefícios materiais. Ela afeta sensibilidades constitucionais, imaginários de autonomia e receios históricos de captura por potências maiores. Em Malta, essas

preocupações eram especialmente intensas porque a neutralidade ocupava papel simbólico importante na autoimagem nacional.

A retomada das negociações em 1998 e o referendo de 8 de março de 2003 — com participação de 90,85% do eleitorado e 53,65% de votos favoráveis — conferiram legitimidade democrática ao processo, ainda que em margem relativamente estreita. Em termos políticos, esse resultado mostra que o consenso europeu em Malta jamais foi absoluto. Isso importa porque ajuda a entender por que a europeização maltesa sempre conviveu com impulsos de adaptação criativa e, em certos momentos, de resistência seletiva.

Do ponto de vista jurídico, o processo de vinculação ao Tratado de Adesão seguiu uma sequência conhecida: assinatura em Atenas em 16 de abril de 2003, aprovação parlamentar interna em 14 de julho, promulgação do European Union Act 2003 em 16 de julho, depósito do instrumento de ratificação em 29 de julho e entrada em vigor em 1.º de maio de 2004. Esses marcos sinalizam o momento em que Malta ingressa em um ordenamento que combina supranacionalidade, efeito direto, primado jurídico e cidadania própria. A partir daí, a política econômica do país passa a operar sob condições muito diferentes daquelas do período pré-adesão.

A integração ampliou o repertório de opções maltesas. A participação plena na União fortaleceu a previsibilidade regulatória, incrementou a inserção em cadeias econômicas europeias e elevou o valor internacional da nacionalidade maltesa. O passaporte de um Estado-membro da União não equivale ao passaporte de um Estado qualquer. Ele representa acesso a um espaço amplo de circulação, residência, proteção consular e direitos políticos (União Europeia, 2012). Para um microestado com poucas vantagens materiais clássicas, isso converte a nacionalidade em ativo de valor excepcional.

Foi nesse ambiente que se consolidou uma racionalidade de engenhosidade jurisdicional. Em vez de tentar competir em setores para os quais não possuía escala ou recursos, Malta passou a explorar competências regulatórias, legais e institucionais capazes de gerar receitas e atrair capital. Sharman (2017) observa que esse padrão — o de microestados que vendem ou delegam seletivamente prerrogativas soberanas para maximizar retornos — é característica estrutural do sistema internacional contemporâneo, e não uma aberração. O caso maltês adquiriu particular intensidade porque a cidadania europeia agregou valor novo e extraordinário à nacionalidade doméstica.

O IIP, instituído em 2014, materializou essa lógica. O esquema previa a

concessão da nacionalidade maltesa a investidores estrangeiros mediante contribuições financeiras significativas e outros requisitos patrimoniais. Em 2020, o programa foi reformulado sob a designação NESDI. O novo esquema passou a exigir contribuição não reembolsável entre 600.000 e 750.000 euros ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Social, investimento imobiliário de pelo menos 700.000 euros ou arrendamento de 16.000 euros anuais por cinco anos, além da aquisição de obrigações governamentais no valor de 10.000 euros.

O desenho não deixa dúvidas sobre sua racionalidade econômica. Trata-se de um mecanismo de captação de capital externo por meio da concessão de um bem jurídico altamente valorizado: a nacionalidade de um Estado-membro da União. A forma institucional do programa procurava conferir aparência de seletividade, legalidade e interesse público. Ainda assim, o elemento central permanecia transacional. A lógica do pertencimento era mediada por contrapartida financeira expressiva, e o acesso ao estatuto de nacional parecia desvinculado de laços sociais densos com o território maltês.

É precisamente esse ponto que liga a história de inserção europeia de Malta à futura controvérsia judicial. A adesão de 2004 fortaleceu a posição internacional do país e valorizou seus ativos soberanos. Mas o mesmo processo criou um quadro normativo em que o uso desses ativos ficou submetido a escrutínio supranacional mais intenso. A nacionalidade, antes pensável majoritariamente como instrumento doméstico, passou a operar como porta de entrada para um espaço jurídico comum. Ao monetizá-la, Malta monetizava também, ainda que indiretamente, o acesso a direitos europeus.

A entrevista com Baldacchino reforça o sentido dessa escolha estatal. Ao ser perguntado sobre cidadania por investimento, ele responde sem hesitação que a política constitui extensão natural da engenhosidade jurisdicional dos pequenos Estados insulares (Baldacchino, 2026). Para ele, muitos países conceberam formas inteligentes de assegurar receitas por meio da atração ou da oferta de cidadania, e os retornos tendem a ser ainda mais significativos para pequenas jurisdições (Baldacchino, 2026). Sua observação de que muitos desses novos cidadãos "investiram num passaporte maltês como uma opção de seguro ou de recurso de emergência" ilumina com precisão a natureza do bem comercializado (Baldacchino, 2026). Não se trata apenas de pertencimento nacional. O que se compra é proteção, mobilidade e cobertura diante de um ambiente internacional percebido como incerto.

A dependência do turismo, dos serviços e da conectividade externa ajuda a explicar por que esse tipo de política encontra solo fértil em Malta. Economias insulares pequenas tendem a buscar fontes de receita menos dependentes de escala territorial ou base industrial. Quando a jurisdição em si se torna uma dessas fontes, a soberania adquire espessura econômica concreta. O problema é que, em regimes de integração profunda, o valor dessa soberania deriva justamente de bens e direitos partilhados. Isso cria uma tensão permanente entre apropriação nacional de rendas regulatórias e proteção supranacional da integridade do sistema.

O litígio C-181/23 no TJUE: juridicidade e conflito político

A passagem do debate político para o contencioso jurídico começou quando a Comissão Europeia concluiu que o regime maltês de naturalização por investimento comprometia a integridade da cidadania da União. O núcleo da objeção era relativamente simples, embora suas implicações fossem profundas: ao conferir nacionalidade maltesa a investidores estrangeiros sem exigir vínculo genuíno com o território ou com a comunidade nacional, Malta produzia automaticamente cidadania europeia em condições que a Comissão considerava incompatíveis com o direito da União.

O procedimento seguiu o itinerário do artigo 258 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (União Europeia, 2012). Em 20 de outubro de 2020, a Comissão enviou a primeira carta de infração a Malta no processo INFR(2020)2301. Em 9 de junho de 2021, foi encaminhada uma segunda carta, aprofundando a análise jurídica. O parecer fundamentado veio em 6 de abril de 2022. Como não houve conformação suficiente por parte do Estado maltês — e a suspensão do programa para nacionais russos e bielorrussos, em março de 2022, foi considerada insuficiente —, a ação de incumprimento foi proposta em 22 de março de 2023, dando origem ao processo C-181/23.

Esse encadeamento formal importa, mas o centro analítico do caso está em outro lugar. O litígio expôs uma divergência de fundo sobre a natureza da nacionalidade dentro de uma ordem supranacional com cidadania derivada. A Comissão sustentou que o artigo 20 do TFUE não poderia ser lido de maneira puramente automática e desvinculada de seu telos político (União Europeia, 2012). Se a cidadania da União pretende expressar

pertença a uma comunidade política fundada em direitos e valores compartilhados, sua atribuição indireta por via de naturalizações transacionais sem vínculo genuíno com o Estado concedente comprometeria a própria lógica do instituto.

A acusação articulou essa leitura com o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE). Segundo a Comissão, Malta, ao comercializar o acesso à sua nacionalidade, estaria afetando a confiança mútua entre os Estados-membros e comprometendo a integridade do estatuto de cidadão da União (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). A crítica não se limitava a dizer que o programa era politicamente indesejável. O argumento era mais forte: o regime maltês produzia efeitos incompatíveis com obrigações assumidas pelo próprio Estado ao aderir ao bloco.

Esse ponto merece ser destrinchado. A Comissão partia de uma premissa institucional poderosa: a nacionalidade de cada Estado-membro deixa de ser questão puramente doméstica quando dela decorre, automática e necessariamente, o acesso a um conjunto de direitos comuns que afetam todos os demais membros da União. Assim, um ato soberano nacional — conceder a nacionalidade — projeta efeitos para além da jurisdição concedente. Em consequência, a margem de discricionariedade estatal não poderia ser compreendida como absoluta.

Foi precisamente nesse ponto que o contencioso maltês passou a materializar, em chave empírica, uma controvérsia mais ampla sobre a redução seletiva da soberania estatal em favor de formas comuns de governança regulatória. Pavel (2022) mostra que a integração europeia não elimina a soberania dos Estados, mas a reformula por meio de mecanismos que diminuem margens decisórias específicas quando bens coletivos do bloco são considerados em risco. No caso de Malta, essa colisão aparece com nitidez: de um lado, o microestado tratava a nacionalidade como recurso instrumentalizável para fins de sobrevivência econômica; de outro, Comissão e Tribunal afirmavam o telos integracionista de uma ordem em que a cidadania da União já não pode ser dissociada do sentido coletivo do pertencimento político europeu.

Malta reagiu com um argumento clássico de soberania. O Estado sustentou que a determinação dos critérios de aquisição da nacionalidade pertence ao núcleo duro das competências nacionais, protegido pelo direito internacional geral e reconhecido pela própria jurisprudência europeia. Na ausência de norma expressa da União proibindo programas de

cidadania por investimento, a adoção do esquema seria exercício legítimo de competência soberana. A defesa deslocava o centro do debate do telos político da cidadania europeia para a reserva formal de competência estatal.

Essa posição tinha força jurídica e política. Juridicamente, porque a nacionalidade sempre foi tratada como campo central da auto-organização estatal. Politicamente, porque permitia a Malta enquadrar o conflito como exemplo de excesso interpretativo por parte da Comissão e, depois, do Tribunal. O argumento soberanista maltês dizia o seguinte: a União estaria tentando criar, por via jurisprudencial, um limite material que os tratados não formularam explicitamente.

A controvérsia ganhou contornos ainda mais interessantes com as conclusões do Advogado-Geral Collins, apresentadas em 4 de outubro de 2024. O Advogado-Geral recomendou a improcedência da ação, argumentando que o direito da União não exigia a presença de um genuine link entre o indivíduo e o Estado-membro como condição para a aquisição de cidadania europeia (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). Em sua leitura, a imposição desse requisito careceria de base normativa textual suficiente. A posição do Advogado-Geral mostrava que a questão estava longe de ser óbvia mesmo dentro do campo jurídico europeu.

A Grande Secção do TJUE, contudo, não acompanhou essa orientação. No acórdão de 29 de abril de 2025, o Tribunal condenou Malta por violação do artigo 20 do TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, do TUE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). A decisão partiu da premissa de que a cidadania da União, embora derivada da nacionalidade dos Estados-membros, possui natureza e objetivos próprios, que transcendem a mera filiação formal a um Estado. Em razão disso, a atribuição da nacionalidade por um Estado-membro não poderia ser concebida como operação puramente interna quando dela resulta a produção automática do estatuto de cidadão europeu.

A decisão tem pelo menos três dimensões analíticas. A primeira é a requalificação material da nacionalidade. O Tribunal não negou que a competência continue sendo nacional em princípio. O que fez foi afirmar que seu exercício, quando gera efeitos sobre a cidadania da União, precisa respeitar a lógica e os objetivos do direito europeu (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). Isso representa um deslocamento importante: a competência continua formalmente doméstica, mas sua validade prática passa a ser aferida em chave supranacional.

A segunda dimensão é a centralidade do vínculo genuíno. O acórdão consagrou a ideia de que a mera realização de investimento financeiro, sem relação efetiva com a vida, o território ou a comunidade do Estado, não satisfaz as exigências decorrentes da cidadania da União (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). Ainda que a expressão genuine link não figure como regra textual explícita dos tratados, o Tribunal a elevou a parâmetro interpretativo de compatibilidade. Em termos políticos, isso funciona como contenção direta da mercantilização da nacionalidade quando esta serve de canal para a cidadania europeia.

A terceira dimensão é a leitura robusta da cooperação leal. Ao concluir que Malta havia instaurado um regime que, na prática, "comercializava" a cidadania europeia, o Tribunal não tratou o princípio do artigo 4.º, n.º 3, do TUE como cláusula residual ou retórica. Ao contrário, atribuiu-lhe capacidade de limitar escolhas nacionais em nome da integridade funcional e simbólica da União (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). Esse uso do princípio amplia o campo das obrigações estatais para além da violação frontal de norma específica. A lealdade passa a operar como standard de compatibilidade política e institucional.

A decisão é profundamente política, embora revestida de linguagem jurídica. O conflito real não era apenas sobre texto normativo, mas sobre quem tem autoridade para dizer o que a cidadania europeia é e o que ela não pode se tornar. A Comissão e o TJUE afirmaram uma resposta: a cidadania da União não é bem transacionável que cada Estado possa monetizar isoladamente. Malta sustentou a resposta oposta: a competência nacional sobre a nacionalidade autoriza experimentação regulatória ampla, desde que não haja proibição explícita. O Tribunal escolheu entre essas duas visões e, ao fazê-lo, redefiniu o equilíbrio entre soberania nacional e ordem supranacional.

Lida pela lente da teoria das relações internacionais, a disputa aparece como confronto entre molduras institucionais concorrentes (Pavel, 2022). Para Malta, a nacionalidade era instrumento de sobrevivência soberana e política econômica. Para a Comissão, a cidadania da União era bem jurídico comum cuja integridade exigia freios ao pragmatismo insular. Nenhuma dessas posições é puramente técnica. Ambas expressam visões diferentes sobre o que significa pertencer a uma ordem supranacional e sobre quanto espaço resta para o uso instrumental da soberania em um bloco de integração profunda.

Também sob a perspectiva do direito dos tratados, o caso é eloquente. O princípio pacta sunt servanda não opera aqui como mera formalidade. Ele aparece em sua versão mais exigente: o Estado que se vincula voluntariamente a um regime jurídico não controla sozinho as interpretações futuras sobre o alcance das obrigações que assumiu (Becerra Ramírez & Ávalos Vázquez, 2020). Em Malta, a adesão à União criou um feixe de direitos e benefícios, mas também inseriu o país em um universo em que a competência formal sobre nacionalidade passou a ser observada a partir de obrigações supranacionais vinculantes.

A supranacionalidade, ao deslocar o consentimento estatal como fundamento absoluto da validade, reconfigura o modo como se pensa a soberania. O caso C-181/23 é uma demonstração acabada desse processo. A competência nacional não foi abolida, mas foi submetida a um critério de compatibilidade definido por uma instância supranacional que se entende guardiã de uma comunidade política mais ampla.

A decisão do TJUE não elimina todas as ambiguidades. Persistem críticas doutrinárias, divergências quanto ao alcance da exigência de vínculo genuíno e incertezas sobre as margens remanescentes para políticas de nacionalidade seletiva. Justamente por isso o caso interessa tanto. Ele não encerra o debate; ele o desloca. Depois do acórdão, a questão já não é se Malta pode usar sua soberania jurisdicional para produzir renda, mas em que formatos institucionais e sob quais critérios de aceitabilidade europeia esse uso ainda poderá ocorrer.

Discussão: pragmatismo insular, adaptação e agência após o acórdão

A leitura do caso C-181/23 ganha densidade quando cruzada com a perspectiva dos Estudos Insulares e, em especial, com a entrevista concedida por Godfrey Baldacchino. O interesse desse material não está apenas no valor testemunhal. Ele oferece um enquadramento conceitual distinto, menos preocupado em moralizar a política maltesa e mais atento às condições estruturais que tornam inteligível o uso econômico da soberania por microestados.

Ao comentar o impacto da integração supranacional sobre Malta, Baldacchino formula uma síntese precisa da ambiguidade insular diante da Europa:

> "Em virtude da partilha de sua soberania, Malta pode agora (e no futuro) 'fazer' coisas que antes só poderia sonhar. Se 'a Europa se organizar', muito poderá ser feito. O temor de 'perder' o controle nacional sobre certos domínios de política (como a tributação) é uma preocupação palpável. Assim como o risco de que aquilo que se descreve como 'europeu' acabe servindo de camuflagem para um novo tipo de colonialismo ou hegemonia francesa ou alemã" (Baldacchino, 2026).

A citação é importante porque condensa duas dimensões muitas vezes tratadas de maneira separada. A primeira é a expansão de capacidade proporcionada pela integração. A segunda é o sentimento persistente de vulnerabilidade diante de estruturas continentais nas quais o peso relativo de Malta é diminuto. Não há, aqui, uma narrativa simples de ganho ou perda de soberania. O que existe é uma recomposição do problema, em que a participação em uma ordem supranacional amplia horizontes materiais, mas redistribui desigualmente o poder de definir os usos legítimos da autonomia nacional.

Quando o foco se desloca para a cidadania por investimento, Baldacchino é ainda mais direto. Questionado sobre se o NESDI constituiria extensão previsível da "engenhosidade jurisdicional" dos pequenos Estados insulares, respondeu: "Absolutamente" (Baldacchino, 2026). Em seguida, explica que "a maioria dos países concebeu formas inteligentes de assegurar receitas por meio da atração ou da oferta da cidadania" e acrescenta que, para pequenos Estados, "os retornos financeiros provenientes de tais esquemas são ainda mais significativos" (Baldacchino, 2026). Em frase curta, mas reveladora, observa ainda que muitos desses novos cidadãos "investiram num passaporte maltês como uma opção de seguro ou de recurso de emergência" (Baldacchino, 2026).

Essas passagens desmontam leituras que veem a política maltesa apenas como excepcionalismo oportunista. O que Baldacchino sugere é que a cidadania por investimento integra repertório mais amplo de adaptação institucional característico de pequenas jurisdições. Nessa chave, o programa maltês não aparece como simples aberração normativa, mas como estratégia coerente com a lógica de sobrevivência de um microestado que precisa transformar competências formais em fluxos materiais. Isso não absolve o programa de crítica jurídica ou política. Apenas impede que a crítica dispense análise estrutural.

O ponto talvez mais interessante da entrevista surge quando

Baldacchino comenta diretamente o acórdão C-181/23:

> "Pelo que compreendi, o processo C-181/23 não declarou ilegais os esquemas de 'cidadania por investimento'. O Tribunal objetou a como a cidadania maltesa, e por extensão a cidadania dos outros vinte e seis países europeus, era conferida a 'estrangeiros' sem 'vínculos evidentes' com Malta, e sem que esses vinte e seis países tivessem qualquer participação no processo. Além disso, convém notar que há vozes dissonantes relevantes sobre esse acórdão. Entretanto, não se deixando intimidar, Malta lançou (com inteligência) um novo esquema 'baseado no mérito'" (Baldacchino, 2026).

A força analítica dessa formulação está em três pontos. Primeiro, ela rebaixa a leitura maximalista segundo a qual o TJUE teria interditado por completo qualquer forma de monetização da nacionalidade. Segundo, recoloca o problema no terreno do desenho institucional e do vínculo substancial, isto é, na forma concreta pela qual a cidadania é concedida. Terceiro, chama atenção para a resposta estatal posterior ao acórdão: Malta não abandonou a criatividade jurisdicional; procurou redesenhá-la sob linguagem mais aceitável, baseada em mérito.

Esse movimento posterior importa muito para a discussão sobre agência. Se o caso fosse lido apenas como derrota jurídica, perder-se-ia de vista a plasticidade adaptativa do microestado. A reação maltesa mostra exatamente o contrário. Diante do estreitamento normativo imposto pela Grande Secção, o Estado buscou reposicionar sua política, alterando a semântica e o enquadramento institucional sem necessariamente abrir mão do objetivo material de converter soberania em recurso econômico. É nesse tipo de ajuste que a agência de microestados costuma aparecer com mais nitidez: não na negação frontal da restrição, mas na capacidade de redesenhar instrumentos para sobreviver dentro dela.

Baldacchino também oferece pistas úteis quando trata das limitações burocráticas de pequenos Estados em litígios assimétricos. Segundo ele, "os pequenos Estados precisam priorizar suas esferas de atuação" e tendem a concentrar recursos humanos, especializados e financeiros escassos nos temas de maior relevância (Baldacchino, 2026). Mais do que isso, afirma que possuem uma vantagem sobre adversários mais bem equipados: a "capacidade de enxergar o quadro geral", bem como uma "especialização flexível" e habilidade considerável para "conectar" silos de conhecimento (Baldacchino, 2026).

Essa observação toca uma dimensão frequentemente negligenciada na literatura jurídica sobre contenciosos europeus. Litígios dessa natureza não são apenas testes de conformidade normativa. São também provas de capacidade estatal. Para Malta, defender sua política perante a Comissão e o TJUE significou mobilizar expertise jurídica sofisticada, coordenação burocrática e formulação política em ambiente marcadamente assimétrico. O que Baldacchino sugere é que microestados, embora enfrentem escassez estrutural, desenvolvem formas próprias de compensação institucional. Em vez de reproduzir a densidade burocrática de grandes Estados, tendem a operar por flexibilidade, concentração de esforços e leitura transversal dos problemas.

Sua resposta final sobre cooperação leal e pragmatismo insular segue a mesma direção. Para Baldacchino, "um bloco continental é tão rígido ou flexível quanto resultar de uma pressão diplomática perspicaz e oportuna", e ele se declara "um firme crente na agência e na negociação estratégica no coração das instituições da UE" (Baldacchino, 2026). Essa frase merece ser tomada a sério. Ela recoloca o debate em terreno político e afasta a ideia de que microestados seriam simples receptores passivos das decisões europeias. Mesmo em condições assimétricas, existe espaço para barganha, pressão diplomática, reinterpretação normativa e acomodação estratégica.

A partir disso, a condenação de Malta pode ser relida com maior cuidado. O acórdão C-181/23 certamente restringiu uma modalidade específica de mercantilização da soberania jurisdicional. Mas não suprimiu a lógica mais ampla de adaptação econômica que sustenta esse tipo de política. O que fez foi elevar o custo jurídico e político de certas formas de criatividade regulatória e sinalizar que a cidadania europeia passou a ser tratada como limite sensível da experimentação estatal. Dentro desse novo quadro, a agência maltesa precisa operar com maior sofisticação semântica, institucional e diplomática.

Essa conclusão tem implicações importantes para a Economia Política Internacional. Em microestados integrados, soberania e mercado não se encontram apenas no plano das políticas econômicas clássicas. Eles se cruzam na própria definição dos ativos soberanos que podem ser explorados. A nacionalidade é um desses ativos. Quando o acesso a ela passa a ser objeto de monetização, o Estado tenta capturar renda a partir de um bem jurídico cujo valor deriva de ordens regulatórias mais amplas. O problema não está simplesmente na transação, mas em quem controla as condições de sua legitimidade. O caso C-181/23 mostra que a União

reivindicou esse controle de modo explícito.

Ao mesmo tempo, a leitura de Baldacchino impede que o debate termine num registro excessivamente normativo ou sancionatório. A criatividade dos microestados não desaparece porque uma modalidade específica de sua expressão se torna juridicamente mais custosa. Ela tende a migrar, recalibrar-se e testar novas fronteiras. O novo esquema "baseado no mérito" mencionado por Baldacchino é exemplo eloquente dessa plasticidade. Trata-se menos de ruptura do que de reacomodação estratégica. O objetivo de preservar soberania como recurso econômico permanece. O que muda é a linguagem institucional e o grau de exposição ao escrutínio supranacional.

Considerações finais

O caso maltês permite recolocar a soberania em microestados insulares fora de dois clichês persistentes. O primeiro é o de que a integração regional dissolve a autonomia dos pequenos até torná-los irrelevantes. O segundo é o de que a soberania formal basta para garantir liberdade prática de ação em domínios centrais como nacionalidade, regulação e inserção econômica. Nenhum dos dois resiste bem ao exame do contencioso C-181/23 e de sua ecologia política mais ampla.

O que a experiência de Malta sugere é algo menos linear e, por isso mesmo, mais analiticamente fértil. Em pequenas jurisdições insulares, soberania funciona como recurso econômico, político e institucional cuja relevância cresce justamente quando os recursos materiais são escassos. A nacionalidade, em especial, adquire valor ampliado quando está acoplada a ordens regionais de alta densidade regulatória, como a União Europeia. Nesse quadro, a soberania jurisdicional pode ser mobilizada como instrumento de captação de capital, especialização econômica e mitigação de vulnerabilidades estruturais.

Foi isso que Malta procurou fazer ao transformar a cidadania em ativo transacionável. O IIP e o NESDI não foram aberrações descontextualizadas. Eles se inscreveram numa racionalidade de sobrevivência coerente com a condição insular, com a tradição de engenhosidade jurisdicional de pequenos Estados — claramente documentada por Sharman (2017) — e com o valor excepcional agregado à nacionalidade de um Estado-membro da União. Ainda assim, o acórdão da Grande Secção mostrou que esse uso

da soberania encontra limites quando passa a afetar bens jurídicos tratados como compartilhados pela ordem supranacional.

A contribuição teórica mais ampla do caso está justamente aí. A soberania, em pequenos Estados integrados, não desaparece. Ela se torna relacional, contestada e negociada. Seu exercício depende cada vez mais de compatibilidade com regimes normativos superiores, de capacidade de adaptação institucional e de habilidade para operar politicamente dentro das estruturas que também a restringem. A resposta maltesa posterior ao acórdão, evocada por Baldacchino na menção ao novo esquema "baseado no mérito", confirma essa leitura (Baldacchino, 2026). O fechamento de uma via não encerra a agência; obriga sua reconfiguração.

Para a Economia Política Internacional, isso significa que o estudo de pequenos Estados não pode ficar preso à dicotomia entre dependência e autonomia. Casos como o de Malta mostram que os ativos mais decisivos de uma pequena jurisdição podem ser imateriais, jurídicos e institucionais. Mostram também que conflitos sobre sua exploração não são marginais. Eles revelam disputas centrais sobre pertencimento, mercado, autoridade e distribuição de poder dentro de ordens regionais complexas.

Malta, nesse sentido, oferece menos um desvio do que uma lente. Ao observar o choque entre engenhosidade jurisdicional insular e disciplinamento supranacional europeu, torna-se possível enxergar com mais precisão como microestados transformam soberania em estratégia de sobrevivência — e como essa mesma estratégia passa a ser regulada, contestada e renegociada quando toca o núcleo político de uma comunidade jurídica maior.

Sobre o Artigo

História do artigo

Recebido: 24 de junho de 2026
Aceito: 10 de agosto de 2026

Declaração de funções de autoria (taxonomia CRediT)

Autoria exclusiva: conceitualização;- curadoria de dados; análise formal; investigação; metodología; redação — rascunho original; redação — revisão e edição.

Declaração de conflito de interesses

O autor declara que não existem conflitos de interesse que possam ter influenciado a realização desta pesquisa ou a preparação e publicação deste artigo.

Disponibilidade de dados

Este artigo não se apoia em base de dados quantitativos ou qualitativos compartilháveis de forma autônoma. As fontes primárias utilizadas — o acórdão C-181/23, o TFUE e a entrevista com Baldacchino — estão devidamente referenciadas e são de acesso público ou identificadas na lista de referências.

Referências

Baldacchino, G. (2010). *Island enclaves: An anatomy of subnational island jurisdictions*. Elsevier. http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84897274334&partnerID=MN8TOARS

Baldacchino, G. (2026). *Pragmatismo insular e engenhosidade jurisdicional no Mediterrâneo* [Entrevista concedida a Alexandre Francisco da Silva]. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC).

Becerra Ramírez, M., & Ávalos Vázquez, J. (2020). *El derecho internacional de los tratados y la soberanía de los Estados en el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/59515

Keohane, R.O. (1969). Lilliputians' dilemmas: Small states in international politics. *International Organization, 23*(2), 291–310. https://doi.org/10.1017/S002081830002575X

Panke, D. (2010). Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies. *Journal of European Public Policy, 17*(6), 799–817. https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486980

Pavel, C. E. (2022). The European Union and diminished state sovereignty. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 25(4), 596–603. https://doi.org/10.1080/13698230.2022.2042956

Sharman, J.C. (2017). Sovereignty at the extremes: Micro-states in world politics. *Political Studies, 65*(3), 559–575. https://doi.org/10.1177/0032321716665392

Thorhallsson, B., & Wivel, A. (2006). Small states in the European Union: What do we know and what would we like to know? *Cambridge Review of International Affairs, 19*(4), 651–668. https://doi.org/10.1080/09557570601003502

Tribunal de Justiça da União Europeia. (2025). Acórdão da Grande Secção no Processo C-181/23: *Comissão Europeia contra República de Malta (Cidadania por investimento)*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu

União Europeia. (2012). Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE].

Jornal Oficial da União Europeia, *C 326/47*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT

Ética de publicación y declaración sobre negligencia

Revista 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 revocable, 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 le 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-Nocomercial-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
00189
9 770716 024003