



# Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur

Federico Merke

## Introducción<sup>1</sup>

Cuando dos o más estados deciden cooperar en la provisión de un bien público regional una de las primeras decisiones a adoptar consiste en definir si la cooperación tendrá un carácter fortuito o si será permanente, a través de canales institucionales. Si la cooperación será institucionalizada, el segundo interrogante será la elección institucional, o sea la decisión acerca de *cuál* institución utilizar para la provisión del bien público (Jupille y Snidal, 2005). Las opciones son varias. Los estados pueden *usar* una institución existente porque es la más conocida y la más eficiente. Pueden, también, *seleccionar*

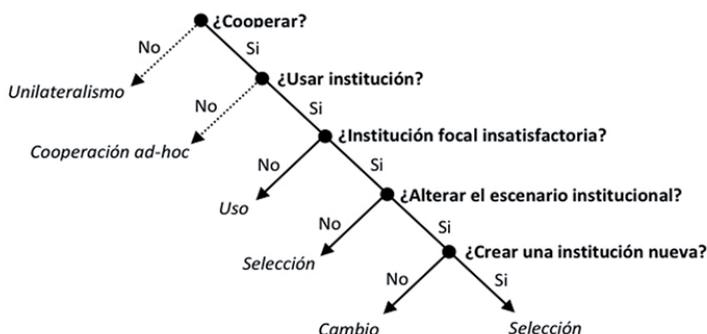
una institución entre un menú de instituciones en competencia. Si el menú no es satisfactorio, los estados pueden *modificar* alguna institución ya existente para adaptarla a las nuevas necesidades. Si ninguna de estas opciones es posible, los estados pueden *crear* una institución nueva.

Desde 1983 en adelante, la Argentina adoptó un perfil elevado en la provisión de tres bienes públicos regionales: la seguridad interestatal, la democracia y los derechos humanos. Entre 1983 y 2001, la elección institucional de la Argentina consistió un *usar* la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fortalecer estos tres bienes públicos. El primero, el más antiguo, fue el régimen de seguridad, articulado en torno al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Carta de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Pacto de Bogotá. El segundo bien público fue el régimen de los derechos humanos construido a partir de la Declaración de Derechos Humanos (que inspiró la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y de la Convención (que creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos). El tercero, y el más reciente, fue un bien diseñado para defender la democracia, articulado en torno a la Carta de la OEA, la Resolución 1080 y la Carta Democrática.

A partir de 2001, sin embargo, la elección institucional de la Argentina consistió en una combinación de *uso, selección, modificación y creación*. Por un lado, la Argentina cuestionó los instrumentos de seguridad hemisférica y buscó modificarlos para reducir su importancia. A su vez, invirtió tiempo y recursos en la creación de una institución Sudamericana, el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Por otro lado, la Argentina dejó de usar exclusivamente las normas de la OEA para defender la democracia y comenzó a seleccionar normas de un menú conformado por la OEA, el Mercosur y la UNASUR invocando distintas instituciones en distintos momentos. Finalmente, la Argentina continuó utilizando los arreglos institucionales de la OEA para la promoción y defensa de los derechos humanos. En síntesis, la Argentina realizó distintas elecciones institucionales dependiendo del bien público en cuestión. El país contribuyó a la creación institucional para cooperar en materia de seguridad; a la selección institucional para promover la democracia y al uso institucional para promover los derechos humanos.

¿Qué factores explican esta variación en la elección institucional de la Argentina? Este trabajo examina las elecciones institucionales de la Argentina para la provisión de tres bienes públicos regionales: la seguridad interestatal, la democracia y los derechos humanos. El estudio se concentra en las elecciones institucionales recientes (desde 2003 en adelante) y las contrasta con el pasado más inmediato (la década de los 90) y el más lejano (desde la creación de la OEA) para identificar cambios y continuidades. El texto está dividido en cuatro secciones seguidas de una conclusión. La primera sección examina conceptualmente los determinantes de la elección institucional. La segunda, tercera y cuarta sección estudian los regímenes de seguridad, de democracia y derechos humanos respectivamente y la elección institucional argentina en cada uno de ellos. La última sección presenta conclusiones conceptuales y empíricas sobre el caso argentino a la luz de los determinantes de elección institucional.

## Los determinantes de la elección institucional



Fuente: (Jupille y Snidal 2005)

¿Cuáles son los determinantes de la elección institucional? Existen al menos dos formas de responder esta pregunta. La primera sugiere que los determinantes de la elección institucional tienen que ver con la naturaleza del sistema internacional. Para el realismo, la clave está

en la distribución de poder, mientras que para el institucionalismo la clave está en el nivel de institucionalización. La segunda sugiere que los determinantes de la elección institucional tienen que ver con la naturaleza de las preferencias domésticas. Analizo primero las dos teorías sistémicas y luego me concentro en la teoría de las preferencias domésticas.

La elección institucional es un problema poco estudiado desde la perspectiva realista, simplemente porque el realismo considera que las instituciones internacionales 'son básicamente un reflejo de la distribución de poder mundial' (Mearsheimer, 1994, 7). Típicamente, el razonamiento realista 'se sale' de la diagonal de la figura 1 en las primeras bifurcaciones entre cooperar (multilateralismo) y no cooperar (unilateralismo) o entre cooperar de manera aleatoria o institucionalizada. Si el razonamiento realista se desliza 'hacia abajo' de la diagonal, la predicción realista sostiene que los estados más poderosos diseñarán las instituciones que mejor maximicen sus utilidades. Esta es la idea central de la teoría de la estabilidad hegemónica. En particular, la teoría sostiene que son los estados con mayor poder relativo quienes ofrecen instituciones como una forma de mitigar los problemas de acción colectiva, garantizar la estabilidad, incluir potenciales adversarios y socializar sus preferencias.

Pero la teoría de la estabilidad hegemónica no elabora las posibles respuestas de los estados menores. Supone, en todo caso, que estos estados aceptarán la oferta del estado más poderoso porque la estabilidad hegemónica es preferible a la ausencia de coordinación que conduzca a equilibrios inestables. En este razonamiento, entonces, los estados que acepten la oferta del estado hegemónico harán uso de las instituciones ofrecidas. Si se continúa este razonamiento se podría afirmar que a medida que aumente el rechazo a la oferta institucional del hegemón, la elección institucional se irá desplazando hacia el extremo de la modificación y el cambio. Puesto en términos más estilizados, podríamos decir que la elección institucional será una función de la meta de política exterior buscada, la cual podrá ir del balance al alineamiento.

La segunda explicación sistémica es la institucionalista y sostiene que los determinantes de la elección institucional tienen que ver

con la naturaleza del problema de cooperación y con el *status quo* institucional (Jupille y Snidal, 2005). Brevemente, el problema de la cooperación tiene que ver con el número de actores involucrados, el horizonte temporal del que disponen y los intereses en juego de cada actor. El *status quo* institucional tiene que ver con el paisaje institucional pre-existente a la aparición del problema.

Si al momento de aparecer el problema existe una institución focal, es probable que los estados hagan uso de esa institución<sup>2</sup>. Este es el escenario pensado por el institucionalismo liberal en donde instituciones fuertes dan forma al comportamiento de los estados (Keohane, 1993). Si existen dos o más instituciones focales en competencia, los estados intentarán seleccionar la institución de su conveniencia, practicando lo que se denomina *forum shopping* (Hofmann y Mérand, 2012)<sup>3</sup>. Cuando no exista una institución focal ni tampoco instituciones alternativas, los estados modificarán una institución para abordar los nuevos problemas de cooperación<sup>4</sup>. Finalmente, si no existe una institución focal ni un menú de instituciones para elegir ni alguna institución para modificar, la conclusión lógica es que para cooperar de manera institucionalizada los estados crearán una institución nueva<sup>5</sup>.

Tanto el realismo como el institucionalismo ofrecen importantes aportes para comprender la elección institucional de la Argentina en la cooperación regional por la seguridad, los derechos humanos y la democracia. Durante los años 90, uno de los espacios en donde la Argentina buscó tender puentes con Estados Unidos fue precisamente en la OEA y en sus discusiones sobre la seguridad cooperativa, la democracia y los derechos humanos. El alineamiento y el uso de la OEA fueron de la mano. Más tarde, sin embargo, el 11/9 y los cambios domésticos en la Argentina precipitaron otro rumbo. La Argentina comenzó a tomar distancia de la OEA cuando EEUU fue visto, primero, como un actor unilateral e imperial y, luego, cuando su declive relativo dio lugar a la comprensión del mundo como estando en transición hacia un esquema multipolar. Como resultado, la Argentina propuso revisar, para modificar, las atribuciones y funciones del sistema interamericano de defensa. Trabajó, también, junto a Brasil, en la creación de una institución Sudamericana de defensa. En síntesis, a medida que la Argentina se movió desde el alineamiento

al balanceo también se deslizó “hacia abajo”, desde el *uso* hacia la *creación*. Bajo esta mirada realista, entonces, la elección institucional hacia la OEA por parte de la Argentina parece haber sido una función de su orientación hacia los Estados Unidos.

Desde un enfoque institucionalista, en los 90 pareció estar claro que la OEA era una institución focal en donde dominaba el consenso sobre la democracia y la seguridad cooperativa. La Argentina avanzó a paso firme en la misma dirección. Hoy la OEA parece estar atravesada por una inflación de asuntos a discutir y una deflación sustantiva de recursos materiales y simbólicos para encararlos. Se observa de este modo una heterogeneidad mayor de preferencias estatales, en donde la democracia, los derechos humanos y la seguridad son valores contestados y discutidos por los principales socios de la organización. Puesto brevemente, la OEA parece haber experimentado un ciclo de mayor legitimidad durante los años 90 y un ciclo de declive en los últimos años pasando de ser una institución focal a una institución en competencia con otras organizaciones regionales de alcance menor, como es el caso de la UNASUR. Las propiedades del problema de cooperación también parecen haberse modificado, pasando de un escenario de actores con preferencias convergentes (en los años 90) a un paisaje marcado por un mayor grado de heterogeneidad en las preferencias. La orientación de la Argentina parece haber seguido este camino, de ahí su desplazamiento desde el uso “hacia abajo” de la diagonal.

Ambos enfoques aportan elementos importantes para explicar la elección institucional y una combinación de ambos seguramente será de mayor utilidad que si fueran tratados como hipótesis excluyentes. Pero ambos enfoques presentan un problema similar que tiene que ver con la inconsistencia de la política exterior argentina. Tanto el realismo estructural como el institucionalismo sostienen que el estado es al actor principal de la política internacional y que define sus metas de manera racional y coherente. Esto significa que los estados establecen preferencias de un modo transitivo (por ejemplo no podrían elegir la *creación* como primera opción y el *uso* como segunda) y que esas preferencias se transforman en estrategias consistentes (por ejemplo no buscarían al mismo tiempo el *uso* y la *creación* institucional).

Si enfocamos la atención en la política exterior de la Argentina hacia la OEA, el caso argentino revela inconsistencia en la elección institucional, prefiriendo, al mismo tiempo, el uso (derechos humanos), la selección (democracia) y la modificación/creación (seguridad). Si el realismo argumenta que el alineamiento o el balance son llevados a cabo por el estado en su conjunto, el caso argentino muestra instancias de alineamiento (derechos humanos) y balanceo (seguridad) en los extremos, ocupando la democracia un lugar intermedio entre ambas estrategias. Algo similar ocurre con la explicación institucionalista, la cual da cuenta de la tendencia general (del *uso* a la *creación*) pero no puede dar cuenta de las variaciones entre temas dentro de una misma organización. En materia de derechos humanos, por ejemplo, la OEA continúa siendo la institución focal para la Argentina. Más allá, la Carta Democrática continúa estando en el menú normativo de la Argentina, aunque en competencia (no necesariamente en conflicto) con el Protocolo Adicional de la UNASUR y el Protocolo de Ushuaia del Mercosur. Finalmente, el sistema interamericano de seguridad es fuertemente criticado por la Argentina, quien busca reformarlo o simplemente dejarlo perecer.

Para corregir este problema, es preciso recurrir a la segunda forma de analizar la elección institucional y concentrarnos en la naturaleza de las preferencias domésticas. El enfoque doméstico liberal afirma que la relación entre el estado y la sociedad es un factor central que configura la acción externa de los estados. Mientras el realismo estructural considera la distribución de capacidades y el institucionalismo analiza la distribución de la información, el enfoque liberal doméstico sostiene que las preferencias son analíticamente previas a las capacidades y la información y por lo tanto ayuda a definir las condiciones bajo las cuales los supuestos institucionalistas y realistas se sostienen (Moravcsik, 1997). Una vez que identifica quiénes son los actores domésticos más importantes y cuáles son sus preferencias, el enfoque liberal doméstico considera de qué modo estas preferencias van convergiendo en los niveles más altos de decisión. El resultado, entonces, es que no existe, como creen los realistas, un estado racional y unitario que conoce objetivamente su interés nacional. Lo que existe es un estado que representa algún conjunto de la sociedad y que no siempre tendrá la capacidad para agregar preferencias de manera consistente.

A partir de un enfoque inspirado en el eclecticismo analítico, el trabajo analiza la elección institucional de la Argentina para cooperar en seguridad, democracia y derechos humanos. Para esto, considera, en primer lugar, la naturaleza del poder y las instituciones vinculadas a cada uno de estos tres bienes públicos. En segundo lugar, analiza las preferencias domésticas para cada bien y evalúa de qué modo se acomodaron a la naturaleza material e institucional de cada ámbito de cooperación o régimen internacional. Por cuestiones de espacio, el trabajo presenta estos dos niveles de análisis de manera estilizada y no pretende ofrecer una narrativa analítica ni un rastreo de procesos.

### **El régimen interamericano de seguridad y la elección institucional de la Argentina**

El régimen interamericano de seguridad fue esencialmente una construcción hegemónica ofrecida por los Estados Unidos y trabajó bajo los supuestos de la teoría de la estabilidad hegemónica. Primero, aunque los jugadores fueron muchos, la hegemonía de EEUU sirvió para pagar la provisión y presionar para que los estados de la región aceptaran su oferta institucional. Segundo, las perspectivas de cooperación en el tiempo fueron sólidas, con un Hemisferio bastante alineado con los EEUU en sus valores y miradas del mundo. Tercero, la vinculación temática y la capacidad de pagos laterales por parte de EEUU aumentaron las posibilidades de cooperación. Muchos estados vieron en EEUU un potencial proveedor de crédito, ayuda, seguridad y armas y por lo tanto el TIAR fue visto como una ficha más en el regateo bilateral. Cuarto, la información fue fluida en sus comienzos, a través de la OEA y la JID, ayudando a mitigar la sorpresa militar.

La provisión de seguridad se estructuró en torno a la Junta Interamericana de Defensa (creada en 1942) y el TIAR (firmado en 1947), continuó con el establecimiento de la OEA (1948) y posteriormente con el Colegio Interamericano (1962). Estados Unidos fue el pagador de estas iniciativas y la OEA fue la institución focal que buscó articular, no siempre con éxito, estas distintas piezas institucionales y jurídicas. Durante buena parte de la Guerra Fría el nivel de convergencia en las preferencias muy sustantivo y la lógica del régimen fue esencialmente la de la seguridad colectiva. La Unión

Soviética (como poder) y el comunismo (como idea) fueron definidos como la principal amenaza a la región y estructuraron buena parte de los conflictos entre y dentro de los estados de la región.

Terminada la Guerra Fría, la sensación de amenaza compartida fue decreciendo. Las preferencias en torno a las definiciones de defensa y seguridad y al accionar de las fuerzas armadas se hicieron cada vez más divergentes. La seguridad colectiva fue cediendo lugar a la seguridad cooperativa, más concentrada en la prevención y construcción de confianza que en la reacción conjunta frente a amenazas externas. En forma paralela a esta práctica Westfaliana se fue agregando un listado de nuevas amenazas post-Westfalianas como el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado.

Luego del 11/9 las dos canastas temáticas —viejos y nuevos temas de seguridad— fueron fusionándose en una canasta cada vez más amplia. La heterogeneidad de preferencias domina desde entonces los debates hemisféricos y la existencia de muchos jugadores en el Hemisferio ya no es tan mitigada por la hegemonía de EEUU que se encuentra en uno de sus puntos más bajos en la historia hemisférica. Tampoco EEUU parece dispuesto a pagar por una mayor cooperación institucionalizada como lo hizo en 1945. La crisis presupuestaria de la OEA y la JID son un indicio. En cuanto a la perspectiva temporal, los estados del Hemisferio parecen haber descontado el futuro, asumiendo una declinación (aunque lenta) de EEUU y apostando al ascenso de un Sur Global compuesto por coaliciones múltiples. Tampoco la vinculación temática parece ofrecer muchos incentivos de cooperación bajo la amenaza de que no cooperar en un tema tenga costos en la cooperación en otros.

El fin de la Guerra Fría y el regreso de la democracia, primero, y las preferencias divergentes entre Estados Unidos y América Latina, segundo, han hecho del régimen de seguridad una pieza en desuso. El TIAR hoy no goza de legitimidad y es poco utilizado. La JID es poco operativa, enfrenta serias restricciones presupuestarias, está desplazada hacia la multidimensionalidad de la seguridad, posee poco personal y es poco demandada. Se trata de un régimen que si bien en sus comienzos demostró tener capacidad para alterar la conducta de los estados, en particular cuando el TIAR fue invocado, hoy su nivel de institucionalización está en el punto más bajo y hace

rato que dejó de ser una institución focal. Esto no significa ausencia de conflictos y de intereses en juego acerca de qué forma darle a estas piezas institucionales. Significa que el contexto actual combina un bajo nivel de institucionalización y un alto nivel de heterogeneidad en las preferencias que dificulta una revisión sustantiva del régimen.

Frente al escenario de un régimen hemisférico declinante, Sudamérica experimenta el ascenso de un foro regional, la UNASUR, que contempla entre sus tareas la cooperación de sus miembros en el campo de la defensa. En efecto, una de las agencias que mostró vitalidad desde el comienzo fue el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Esta circunstancia, sin embargo, convive con otra. Se trata de la divergencia de orientaciones que existen incluso dentro de Sudamérica, lo que evita arribar a un clivaje definido entre EEUU y Sudamérica que enfrente al CDS con la JID. Algunos estados, como Colombia, tienen el interés puesto en la seguridad y consideran que EEUU puede cooperar en la provisión de este bien. Otros, como Venezuela o Bolivia, tienen el interés puesto en la soberanía y la defensa del régimen político y consideran que EEUU es la principal amenaza. Otros, como la Argentina, tienen el interés puesto en la autonomía y prefieren tomar distancia de EEUU y reducir las probabilidades de que este actúe de manera unilateral. Finalmente, otros, como Brasil, tienen un interés puesto en la proyección regional y global de poder o prestigio y consideran que la autonomía es importante pero también es importante la cooperación con los de mayor poder relativo, quienes son los que en definitiva otorgan mayor legitimidad internacional.

### *Las preferencias argentinas*

La orientación de la Argentina hacia el régimen hemisférico de seguridad estuvo pautada por una preferencia que se mantuvo relativamente estable a través de los distintos gobiernos: no aceptar respuestas operativas que involucraran acciones comunes en el plano militar. Con el regreso a la democracia en 1983, una segunda preferencia dominó la orientación del país de manera compartida entre gobiernos radicales y peronistas: no aceptar principios normativos ni reglas operativas que desdibujaran la separación entre defensa y seguridad. Finalmente, una tercera preferencia consistió en utilizar la OEA como foro relevante para plantear la defensa de la soberanía

sobre las Islas Malvinas. De hecho, la Argentina usó el TIAR en dos ocasiones, la primera en 1982 frente al conflicto con el Reino Unido y la segunda en 2001 frente al ataque a las torres gemelas el 11/9.

Con el fin de la Guerra Fría, la Argentina promovió de manera sensible la discusión por la seguridad en el marco de la OEA y apoyó con entusiasmo la seguridad cooperativa, una forma de pensar la seguridad que involucra el diálogo y la cooperación entre estados a través de mecanismos de consulta y fortalecimiento de la confianza. La Argentina también adhirió a los principios del control civil de las fuerzas armadas y de la transparencia del gasto militar. El alineamiento con los Estados Unidos vino de la mano del *uso* de la OEA para los asuntos de seguridad.

El 11/9, la pérdida de poder relativo de la OEA y el arribo de una nueva coalición política en la Argentina a partir de 2003 hicieron que la Argentina dejara de usar a la OEA y comenzara sus críticas a una organización que pasó a ser vista como muy controlada por Estados Unidos, al menos en el plano de la seguridad. A partir de 2003, la Argentina se alineó con el grupo ALADI en promover una JID no operativa y años más tarde dejó de enviar cursantes al Colegio Interamericano. En 2010, en ocasión de la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, la Argentina propuso revisar la misión y los instrumentos del Sistema Interamericano de Defensa. En marzo de 2013, la representación permanente ante la OEA presentó un documento crítico hacia la JID, afirmando que la organización avanza en tareas que no le fueron delegadas y cuestionando el liderazgo canadiense por inclinar las acciones de la JID hacia las preferencias de Canadá y Estados Unidos. El documento sostuvo que la JID ‘insume recursos humanos y financieros que no redundan en beneficios reales y efectivos [...] para la realidad interamericana’ (Argentina, 2013).

Una mirada crítica hacia el TIAR también se hizo presente en las palabras de Jorge Arguello, Embajador en Naciones Unidas entre 2007 y 2011, para quien el TIAR ‘ha quedado sepultado en el Atlántico Sur’. En abril de 2012, el entonces Viceministro de Defensa, Alfredo Forti, se refirió al ‘anacronismo de la institución militar continental’ que ‘aún hoy no refleja a nivel interamericano el esquema propio de un estado de derecho’ (Forti, 2012). Durante el primer mandato de

Cristina Fernández de Kirchner, y por su pedido, el Grupo Militar (una representación del Comando Sur en la Argentina) debió dejar sus oficinas ubicadas en el Estado Mayor Conjunto. El gobierno limitó el contacto directo de este Grupo con las FFAA del país y retiró a los enlaces argentinos en el Comando Sur y en la *Joint Interagency Task Force South* ubicada en Florida. También dispuso no enviar enlaces a la Cuarta Flota, con sede en Mayport, Florida. Finalmente, la Argentina retiró al representante del Ministerio de Defensa ante la JID, que hoy es atendida por el agregado militar en la Embajada argentina en Washington (Verbitsky, 2012).

El distanciamiento de las instituciones de defensa de la OEA se contraponen con el acercamiento de la Argentina a la propuesta brasileña de crear un Consejo Sudamericano de Defensa de la UNASUR. La Argentina ha sido uno de los estados más activos de la región en su promoción y consolidación como espacio de cooperación. Es sede del Centro de Estudios Estratégicos de dicho Consejo y es un punto focal para la discusión de sus actividades. Esta movida tiene que ver en parte con la pérdida de espacio de la Cancillería en el manejo de la relación con la OEA en materia de defensa y seguridad (la Argentina, por ejemplo, no tuvo embajador en la OEA entre 2010 y 2013) y con una mayor presencia del Ministerio de Defensa. Este Ministerio, por ejemplo, participa de las reuniones de la Comisión de Seguridad Hemisférica a través de su *Attaché* en Washington. También tiene un rol importante en la relación con la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, ámbitos poco visitados por los diplomáticos destinados en la representación en Washington. Más aún, Defensa tiene un rol central en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, foro especial en donde se discuten la agenda del régimen interamericano.

### *Del uso a la modificación de la OEA y a la creación del CSD*

La elección institucional de la Argentina parece determinada por una combinación de factores sistémicos y domésticos. La OEA ha dejado de ser una institución focal para el manejo de la seguridad, lo que incentiva a la Argentina a buscar modificar el sistema interamericano de defensa, por un lado, y a crear instituciones Sudamericanas, por el otro. A pesar de que Estados Unidos busca fortalecer el

régimen hemisférico, no está claro cuán dispuesto está a jugar el rol del estabilizador hegemónico. La Argentina, más allá, rechaza sus preferencias y este rechazo parece anclarse en las preferencias domésticas de los actores más involucrados en la discusión por la defensa y la seguridad. Finalmente, la existencia de una alternativa como la UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano refuerza la preferencia por una baja inversión a nivel de la OEA y abre la posibilidad de pensar la defensa regional en términos subsidiarios, esto es no hacer a nivel hemisférico lo que se puede hacer a nivel regional. En síntesis, no existe hoy en la Argentina, una coalición de actores interesados en fortalecer el régimen interamericano. La preferencia dominante tiene su punto focal, además de en la Presidencia, en el Ministerio de Defensa y la Cancillería no constituye hasta ahora un actor de veto.

## **El régimen interamericano de democracia y la elección institucional de la Argentina**

A diferencia del régimen de seguridad, Estados Unidos no fue un proveedor de democracia en la región. Los gobiernos anti-comunistas, aunque autoritarios, fueron preferidos a los gobiernos de izquierda, aunque democráticos. El fin de la Guerra Fría alteró esta lógica y Estados Unidos utilizó el momento para fortalecer la democracia. De este modo, el régimen democrático es un régimen en construcción desde los años noventa. Aunque relativamente joven comparado con el régimen de defensa, su evolución ha sido intensa y hoy la región cuenta con un entramado de normas hemisféricas y regionales que protegen la democracia como un bien público regional. Lautaro Ramírez (2011) identifica diecisiete instrumentos internacionales (entre declaraciones y tratados) que protegen los sistemas democráticos en las Américas, siete de la OEA, cuatro del Mercosur y seis de la UNASUR. De estos diecisiete, tres son piezas centrales para Sudamérica: el Protocolo de Ushuaia del Mercosur (1998); la Carta Democrática Interamericana (2001) y el Protocolo Adicional de la UNASUR (2010).

La Carta Interamericana Democrática es hoy la pieza central del régimen y su existencia tuvo que ver con dos cosas. Por un lado, los

gobiernos fortalecieron el compromiso con la democracia por temor a una regresión autoritaria. Por otro lado, los gobiernos optaron por la Carta como una forma de aumentar la credibilidad sobre sus políticas públicas. De acuerdo al Comité Jurídico Interamericano, el objetivo central de la Carta fue ‘actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa’, representando un ‘desarrollo progresivo del derecho internacional’ (CJI/RES. 159 LXXV-O/09). La Carta fue invocada por primera vez en 2002 cuando el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, sufrió un golpe de estado. La OEA condenó el golpe y ayudó en la mediación entre el gobierno y la oposición. En doce años de existencia, la Carta facilitó la capacidad de la OEA para actuar preventivamente en al menos siete situaciones: Venezuela (2002); Nicaragua (2005); Ecuador (2005 y 2010); Bolivia (2008); Guatemala (2009) y Haití (2010).

Aunque la Carta Democrática es un punto focal, para Sudamérica no es el único. El Mercosur y la UNASUR se han convertido, también, en puntos focales y por lo tanto el paisaje institucional ofrece un menú de instituciones compitiendo para resolver crisis democráticas. Más aún, las normas de la UNASUR y el Mercosur parecen haber cobrado mayor sentido en los últimos años y fueron utilizadas en el conflicto en Bolivia de 2008, en Ecuador en 2010 y en Paraguay en 2011<sup>6</sup>. La percepción que domina en varios países de la región es que el compromiso de la Carta Interamericana parece estar sujeto a los intereses de Estados Unidos. La crisis democrática en Honduras dejó entrever que Estados Unidos optó por la estabilidad del régimen antes que por la norma democrática. Honduras dividió de algún modo a la región, con una América del Sur menos proclive a negociar con el presidente de facto y una América del Norte más pragmática en su enfoque del conflicto.

### *Las preferencias argentinas*

Aunque la preferencia general de las elites políticas argentinas por la democracia ha sido estable y fue creciendo desde 1983, la postura argentina ante distintas crisis democráticas fue evolucionando en dos sentidos. Por un lado, la Argentina muestra, de los años 90 para acá, un endurecimiento de sus posturas frente a las crisis democráticas.

Por otro lado, la Argentina muestra distintos grados de inversión institucional, aumentando su inversión en el fortalecimiento democrático a nivel del Mercosur y la UNASUR y manteniendo su compromiso en la OEA. En este sentido, la elección institucional de la Argentina se acerca a la *selección*.

El endurecimiento de la postura argentina se manifiesta al comparar la posición benigna adoptada frente al asesinato en marzo de 1999 de Luis María Argaña, Vicepresidente de Paraguay, y frente a la denuncia de fraude hecha por Alejandro Toledo contra el entonces Presidente de Perú, Alberto Fujimori, con las posturas adoptadas luego de la crisis de 2001 y 2002 ocurridas en el país. Luego de la Carta y luego de la crisis institucional que vivió la Argentina entre fines de 2001 y comienzos de 2002, las posturas se hicieron más firmes. En 2003, la crisis en Bolivia que desembocó en la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la asunción de Carlos Mesa fue un punto de inflexión. La Argentina fue más allá de la posición fijada por la OEA (llamar al diálogo, primero, y felicitar por la sucesión constitucional, luego) y decidió enviar a un representante de la Cancillería, Eduardo Sguiglia, quien afirmó que la misión de la Argentina era ‘contribuir a garantizar la continuidad institucional’. Acá, la postura de la Argentina, más activa que la de la OEA, coincidió con la también activa postura de Brasil. Los enviados de estos dos países jugaron un rol central dialogando y construyendo acuerdos con Evo Morales, la COB, Felipe Quispe, el Ejército, la Iglesia y la Embajada de Estados Unidos. Bolivia marcó, de este modo, el comienzo de una mirada más regional que hemisférica de la democracia y por lo tanto una elección institucional centrada en la *selección*.

Esta mirada se consolidó luego en 2005 cuando nuevamente las protestas sociales en Bolivia forzaron al Presidente Carlos Mesa a presentar su renuncia y llamar a elecciones. Nuevamente, la OEA y la Argentina tomaron distintos caminos. Por un lado, la OEA se limitó a ofrecer respuestas diplomáticas por medio de una declaración en la que lamentó la situación, reconoció los esfuerzos de Mesa y pidió a los líderes bolivianos que resolvieran la crisis democráticamente. Por otro lado, la Argentina y Brasil acudieron a la ayuda que el propio Mesa solicitó a los presidentes Néstor Kirchner y Luis Inacio Lula da Silva jugando éstos un rol clave en el conflicto.

El caso de Ecuador en 2005, en donde el Presidente Lucio Gutiérrez fue sustituido irregularmente por su Vicepresidente Alfredo Palacio, mostró a la Argentina y a la OEA más cercanos que en las crisis anteriores, no tanto por un giro en la posición de la Argentina sino porque la propia OEA mostró más resolución, esta vez invocando la Carta Interamericana Democrática, ofreciendo buenos oficios y supervisando la selección de los jueces de la nueva Corte Suprema. El gobierno argentino manifestó su preocupación por 'la grave crisis institucional' que atravesaba Ecuador. Néstor Kirchner también invocó la Carta, solicitando que conforme a sus principios se preservara y fortaleciera la institucionalidad democrática. En esta ocasión, la *selección* benefició a la OEA.

A partir de 2008, el Mercosur y la OEA comenzaron a convivir con la UNASUR como otro foro para plantear demandas democráticas en la región. En 2008, por ejemplo, ante el inestable panorama político que amenazó la continuidad de Evo Morales en el poder, tanto la OEA como la UNASUR se movilizaron diplomáticamente para disuadir a las fuerzas destituyentes del país. Ambas organizaciones enviaron observadores y promovieron el diálogo. El conflicto se abordó en la inmediata cumbre de la UNASUR, donde los presidentes argentino y brasileño afirmaron que América del Sur había dado un ejemplo de cómo construir multilateralismo pese a las diferencias. Puntualmente, Kirchner señaló que en la UNASUR 'hubo unanimidad para ayudar a Bolivia en la defensa de la democracia y el diálogo para solucionar la crisis interna', que 'el ejercicio de multilateralidad es una convicción de las regiones emergentes', y que se aclaró 'el respaldo irrestricto a todos los países cuyas democracias son frágiles y sus instituciones necesitan del apoyo internacional.' Un elemento que fortaleció el rol de la UNASUR fue la denuncia que Evo Morales realizó contra Estados Unidos, acusando a este país de estar involucrado en los levantamientos contra su gobierno.

El protagonismo de la UNASUR nuevamente fue noticia al año siguiente, cuando en junio de 2009, Manuel Zelaya, Presidente de Honduras, fue expulsado del país en abierta violación de toda norma democrática. Por un lado, la OEA condenó el golpe e invocó la Carta. Por otro lado, la UNASUR condenó el golpe, exigió el regreso de Manuel Zelaya a la presidencia y desconoció el gobierno del electo Porfirio

Lobo. Honduras fue suspendida de la OEA y aceptada nuevamente en junio de 2011, un año y medio después de que asumiera su Presidente Porfirio Lobo. Con el tiempo, la posición de la Argentina fue tomando distancia a nivel hemisférico, cuando Estados Unidos reconoció al gobierno de Porfirio Lobo, reconocimiento imitado por Colombia y Chile. El gobierno argentino, sin embargo, coincidió con las conclusiones a las que llegó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuyo informe mostró preocupación por la continua violación de los derechos humanos.

La Argentina se alejó en su postura de la Asamblea General pero se acercó a la Comisión. Si bien la Presidenta Cristina Kirchner encabezó la delegación de la OEA que hizo pie en Honduras, su crítica a la Organización no tardaría en llegar, al decir que ‘el Mercosur nunca aceptaría un país sin democracia, porque tiene una cláusula democrática’; en cambio, ‘la OEA también tiene una cláusula democrática, pero es un poco más elástica.’ La crítica, sin duda, estaba dirigida a Estados Unidos. Siendo quizás la última en hacerlo, la Argentina sólo terminó de restablecer sus relaciones con Honduras en enero de 2012. La elección institucional argentina para el caso de Honduras mostró, primero, la selección de la OEA como punto focal para, luego, anclar la postura en la UNASUR.

Ante el ataque al Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, por parte de la policía en 2010, la OEA expresó su apoyo al gobierno y la UNASUR condenó el intento de alterar el orden constitucional, además de emitir una resolución. La postura de la Argentina fue fuerte en términos discursivos. El Canciller Héctor Timerman afirmó que la revuelta en Ecuador fue ‘una amenaza para la democracia y no lo vamos a dejar pasar’ y pidió que ‘las democracias de América Latina no permitan que ocurra en Ecuador lo que ocurrió en Honduras’. Ya en carácter de Secretario General de la UNASUR, Néstor Kirchner expresó en un comunicado ‘el firme compromiso y la más absoluta solidaridad’ del bloque con Correa y agregó que ‘Sudamérica no puede tolerar bajo ningún aspecto que los gobiernos elegidos democráticamente se vean presionados y amenazados por sectores que no quieren perder privilegios y prebendas.’ La crisis ecuatoriana disparó la idea de que la UNASUR contara con su propia carta democrática, idea que quedó plasmada en la Declaración de Buenos Aires, impulsada

por la Argentina y, luego, en el Protocolo Adicional al Tratado de la UNASUR aprobado el mismo año. No sólo hubo una selección a favor de la UNASUR sino que también se impulsó una modificación para dotar a la UNASUR de un instrumento más apropiado para enfrentar crisis democráticas.

El último episodio para comentar es el juicio político contra el Presidente de Paraguay, Fernando Lugo, auspiciado en junio de 2011 por la oposición y por su Vicepresidente, Federico Franco. Nuevamente la Argentina y la OEA tomaron distintos caminos. La postura de la OEA comenzó siendo más dura de lo que finalmente fue. El Mercosur, una semana después de la destitución de Lugo, decidió suspender a Paraguay del bloque. La Argentina, junto a los países del Mercosur, encuadró la situación en Paraguay en el Protocolo de Ushuaia del Mercosur y el Protocolo Adicional de la UNASUR. En esta ocasión, Cristina Kirchner afirmó que la Argentina no convalidaría al gobierno de Franco. En sus palabras: ‘lo que pasó en Paraguay es algo inaceptable para una región que había superado definitivamente este tipo de situaciones antidemocráticas y contra las instituciones.’ Cuando la Presidenta invocó cláusulas democráticas en su discurso, omitió la de la OEA: ‘Es imprescindible que las autoridades paraguayas cumplan con pleno respeto las cláusulas democráticas de la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC.’ Además, habló de la UNASUR en concreto: ‘las acciones en curso podrían ser comprendidas en los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre el compromiso con la democracia, configurando una amenaza de ruptura al orden democrático al no respetar el debido proceso al Presidente.’

### *Un caso de selección institucional*

Hasta la creación de la UNASUR, la Argentina *usó* los instrumentos de la OEA. Con la creación de la UNASUR, la Argentina *seleccionó* la UNASUR, la OEA y el Mercosur en función del rol jugado por Estados Unidos y de las crecientes preferencias argentinas por constituir a la UNASUR en institución focal de Sudamérica para la defensa y promoción de la democracia. En este sentido, que la OEA siga siendo la institución focal en materia democrática a nivel hemisférico no parece ejercer una influencia sustantiva en las preferencias de la

Argentina. Descendiendo al nivel doméstico, no existen actores de veto para este comportamiento, dentro y fuera del estado. Lo que sí existe, sin embargo, son actores más proclives a proteger la democracia como bien público regional privilegiando el rol de la UNASUR y no tanto el de la OEA. Contra la hipótesis institucionalista, el motivo no tiene tanto que ver con la efectividad de una y de otra sino más bien con el mayor margen de maniobra que existe al no estar presente Estados Unidos.

### **El régimen interamericano de derechos humanos y la elección institucional de la Argentina**

A diferencia del régimen de seguridad, el régimen interamericano de derechos humanos no respondió a una oferta hegemónica de Estados Unidos sino a una demanda colectiva de los estados del hemisferio. De hecho, hasta la fecha, Estados Unidos no ratificó ningún tratado regional de derechos humanos. A pesar de esta ausencia, el régimen de derechos humanos es el más institucionalizado de los tres y es el punto focal por excelencia para tratar la violación de los derechos humanos ya sea a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El impacto de ambas agencias ha sido notable, incluyendo visitas y denuncias en tiempos de dictadura; derogación de leyes de desacato; aprobación de leyes de acceso a la información; reformas de la justicia militar y entrega de tierras a colectivos indígenas entre otros. La delegación por parte de los estados a estas agencias, sin embargo, ha sido heterogénea y por lo tanto existen distintos tipos de ‘usuarios’ del sistema, con distintos tipos de protección según la delegación aceptada por cada estado<sup>7</sup>.

La institucionalización de este régimen no sólo se vio favorecida por la convergencia de las preferencias de los estados de la región sino también por el activo rol de una amplia red de actores sociales interesados en profundizar el rol de la Comisión y la Corte. En un estudio cuantitativo sobre la efectividad del SIDH Basch *et al* encuentran que entre 2001 y 2006 en el 34% de los casos relevados litigó una organización no gubernamental nacional y en otro 30% litigó una combinación de al menos una ong internacional y una

ong nacional. Finalmente, en el 12% de los casos litigó una ong internacional (Bach, *et al* 2010, 26).

Aunque las discusiones en torno al estado y futuro del régimen abundan (Dulitzky, 2011), es seguro afirmar que en términos relativos, el régimen interamericano goza de legitimidad, es el más autónomo de los tres y su legalización ha ido en aumento. Dicho esto, hay que dar cuenta de la existencia de un conjunto de estados crecientemente crítico del régimen. Estos estados, representados por Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua, desearían modificar sustantivamente el régimen. La expresión más acabada fue la de Evo Morales cuando, en 2012, manifestó que la Comisión tenía dos opciones: ‘o muere como un sirviente del imperio o revive para servir a todas las naciones de América’ (citado en Rivera Juaristi 2012, 19). Aunque esta discusión estuvo en el centro de la Comisión durante 2012 y hasta mediados de 2013, la postura final que terminó prevaleciendo fue la postura de la mayoría, cuya preferencia está en la defensa de la Comisión para aumentar su efectividad.

La centralidad de la Comisión y su contestación por parte de Bolivia, Ecuador y Venezuela quizás explique por qué la UNASUR carece de un Consejo de Derechos Humanos. A diferencia de la UNASUR, el Mercosur ha venido dando pocos pero importantes pasos en materia de derechos humanos. La instancia máxima en materia de derechos humanos en el Mercosur es la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Esta instancia delegó en el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur el diseño e implementación de políticas en derechos humanos. En 2012, los cuatro miembros plenos del Mercosur solicitaron conjuntamente una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a la niñez migrante. Se trata de la primera vez en la historia del régimen en donde varios estados realizan un pedido conjunto. El Instituto del Mercosur jugó un rol central en los detalles técnicos para articular el pedido cuadripartito.

### *Las preferencias argentinas*

Aunque el usuario por excelencia de este régimen no es el estado (aunque puede serlo) sino los ciudadanos, son los gobiernos los que

definen las prácticas y normas centrales del régimen, en particular sus reglas de acción y la posibilidad de delegar nuevas funciones o procedimientos. En este sentido, el apoyo de la Argentina a la Comisión y a la Corte ha sido notable. Primero, las preferencias argentinas hacia el régimen están ancladas constitucionalmente ya que el país ratificó la Convención y aceptó el rol de la Corte.

Segundo, la Argentina colabora con distintas iniciativas de la Comisión, como la apertura en 2011 de los archivos de denuncias recibidos por la OEA, proceso impulsado por el entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión, el argentino Santiago Cantón. Otro ejemplo es la participación argentina en la conformación de un Grupo de Trabajo (AG/RES 2372 de 2010) para revisar las normas sobre desastres naturales y asistencia humanitaria.

Tercero, la Argentina jugó un papel constructivo en los debates dados entre 2012 y 2013 por el futuro de la Comisión, actuando de moderador entre posturas difíciles de reconciliar. En síntesis, como lo expresó el entonces Canciller Jorge Taiana, para la Argentina el régimen cumplió ‘un rol de enorme importancia en las Américas, tanto en el marco de la lucha por la recuperación del estado de derecho, como en la actualidad, como mecanismo de alerta temprana y de mejoramiento institucional a partir de la resolución de casos individuales’ (2009). Taiana afirmó que la visita de la Comisión en 1979 fue ‘un hito para la recuperación de la democracia en la Argentina’ y se refirió a ‘los esfuerzos que se llevan a cabo en los estados de la región para fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, al que tanto le deben las sociedades Latinoamericanas que padecieron la crueldad de las dictaduras militares’ (2009).

La segunda preferencia que asoma en la política exterior argentina consiste en invertir institucionalmente en el Mercosur en materia de derechos humanos. Esto se observa, como se vio más arriba, en la creación de la Reunión de Altas Autoridades, primero, y del Instituto, luego. La Argentina fue el impulsor central de la creación de esta agencia especializada y de hecho su Secretario Ejecutivo es un argentino, Víctor Abramovich, quien fue Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Cabe señalar que la sede del Instituto es la única de un órgano permanente

del Mercosur que no está en Montevideo sino en Buenos Aires. Cabe señalar, también, que desde su funcionamiento a fines de 2010 hasta el reconocimiento de su personería jurídica en 2012 la totalidad de su presupuesto estuvo a cargo del gobierno argentino, ejecutado a través de la Secretaría de Derechos Humanos.

La *creación* institucional del Instituto de derechos humanos del Mercosur, en este caso, no debería ser considerada como una elección institucional opuesta al uso del régimen interamericano. La evidencia sugiere, por el contrario, que esta elección institucional está sintonía con el uso del régimen de la OEA y por lo tanto el Instituto no sería una barrera sino un puente normativo entre la OEA y el Mercosur, siendo otro actor más haciendo *uso* del régimen interamericano.

En la base de estas preferencias se encuentra una coalición de actores públicos y privados con extensos lazos, históricos y presentes, hacia la Comisión y la Corte. Algunas organizaciones de la sociedad civil, notablemente el CELS, no sólo monitorean y denuncian políticamente la violación de derechos humanos sino que también peticiona frente a la Comisión. Así lo hizo en 2011 cuando, junto con la Comisión Bonaerense por la Memoria, presentó ante la Comisión imágenes de la Unidad Penal 48 y un diagnóstico muy crítico de las condiciones de detención que sufrían los presos. En esta y otras ocasiones, Horacio Verbitsky amparó sus críticas al sistema carcelario y policial en fallos y pronunciamientos críticos de la CIDH y la Corte.

### *Un caso de uso institucional*

Un régimen internacional como punto focal y una coalición doméstica de preferencias favorables al régimen han sido los determinantes del uso institucional del régimen. Estas preferencias se han mantenido incluso en momentos, como el actual, en donde la Comisión ha estado sometida a presiones por parte de países cercanos a la Argentina, como Bolivia, Ecuador y Venezuela. Dado que el régimen no fue una oferta hecha por el hegemon, el papel jugado por Estados Unidos en este espacio ha sido menos visible que el jugado en los temas de defensa, seguridad y democracia. Así, la política exterior argentina se explica menos por la distribución de poder y más por la institucionalización y las preferencias domésticas. La Cancillería (en particular durante

los años de Jorge Taiana, ex Secretario Ejecutivo de la CIDH), el CELS, el Instituto de derechos humanos del Mercosur, la Secretaría de Derechos Humanos y otras organizaciones no-gubernamentales ofrecen una sólida red de expertos, activistas y peticionarios que perciben como positivo seguir usando la OEA.

## Conclusión

La elección institucional de la Argentina en el plano de la defensa y la seguridad se sitúa en torno a la *modificación* (de la OEA) y la *creación* (del CSD) institucional. La elección institucional en el plano de la democracia se sitúa en la *selección* institucional, optando a veces por la OEA, a veces por el Mercosur y la UNASUR. Finalmente, la elección institucional en materia de derechos humanos se sitúa en el *uso* de la OEA. ¿Cómo se explica esta variación en la elección institucional? En el plano de la defensa y la seguridad, el rol jugado por Estados Unidos, la pérdida de centralidad del régimen y las preferencias argentinas por cooperar más a nivel Sudamericano que hemisférico llevan a la Argentina a elegir modificar el *status quo* y construir algo nuevo. En este sentido, el poder y las preferencias domésticas explican una buena parte de la elección institucional de la Argentina. Dicho de otro modo, la Argentina percibe como negativa la influencia de Estados Unidos en este asunto. Percibe, también, que la ausencia de una institución focal hemisférica reduce los costos de no cooperar en este nivel geográfico. Finalmente, los actores domésticos apuestan a la construcción de arreglos de cooperación en América del Sur como el espacio más relevante para la defensa y seguridad del país.

En materia de promoción y defensa de la democracia, la existencia de un punto focal hemisférico (la Carta Democrática de la OEA) y la preferencia argentina por la democracia la llevan a cooperar con el régimen. La influencia proyectada por Estados Unidos, sin embargo, la alejan del régimen y por lo tanto su elección institucional se ubica en un punto medio, la selección institucional. En este sentido, tanto el poder como las instituciones influyen en las preferencias, aunque en direcciones opuestas. Por un lado, la Argentina percibe como negativa la influencia de Estados Unidos en el régimen democrático. Percibe, sin embargo, que la presencia de una institución focal hemisférica,

a la que la Argentina contribuyó a desarrollar, eleva los costos de no cooperar y puede dañar la reputación del país. Finalmente, la ausencia de actores de veto en un sentido (contra la OEA) u otro (contra la UNASUR) conducen a una elección intermedia que consiste en seleccionar el arreglo normativo de acuerdo a las circunstancias.

Por último, en materia de derechos humanos, la menor presencia de Estados Unidos, la presencia de una institución focal hemisférica (Comisión y Corte) y las preferencias domésticas llevan a la Argentina a elegir el uso de la OEA. En este sentido, el poder y las instituciones, a diferencia del régimen democrático, influyen en la misma dirección, esto es a favor del régimen. Por un lado, la Argentina percibe como positiva la menor influencia de Estados Unidos. Percibe, también, que la presencia de una institución focal hemisférica eleva los costos de no cooperar y puede dañar la reputación del país. Finalmente, la presencia de una sólida red de actores públicos y privados a favor del régimen conduce a la ausencia de veto interno y al apoyo al régimen.

La explicación presentada en este trabajo ofrece conclusiones específicas para el caso argentino y más generales para el análisis de política exterior. Del examen de la elección institucional de la Argentina surge que el país no tiene una política exterior hacia la OEA y que resulta más acertado analizar la relación con la OEA a partir de asuntos específicos, como la seguridad, la democracia y los derechos humanos. El estudio revela que, además de la variación funcional, existe una variación inter-temporal, por ejemplo del uso a la modificación, como en el caso de la defensa, o del uso a la selección, como en el caso de la democracia, y que estas variaciones están en función de las cambiantes dinámicas del poder, las instituciones internacionales y las preferencias domésticas.

Al menos el caso argentino revela que la elección institucional está sensiblemente influida por las preferencias domésticas. Esta observación, que parece extremadamente obvia, sugiere, sin embargo, que los estados no necesariamente hacen lo que pueden en función de la distribución de poder (como afirma el realismo) ni lo que saben en función de la distribución de la información (como afirma el institucionalismo) sino lo que quieren en función de la distribución de preferencias (como afirma la teoría de formación doméstica de

las preferencias). Como sostiene Andrew Moravcsik (1997, 522) la variación en los fines, no en los medios, importa más.

Sostener que las preferencias dan forma a la elección institucional no significa eliminar la importancia de las variables sistémicas, como el poder y las instituciones. Las preferencias están en interdependencia con las preferencias de otros estados y la interacción estratégica entre ellas opera en un contexto material e institucional específico. Así, las preferencias bien pueden inclinar la política exterior en una dirección, pero si las restricciones externas materiales e institucionales son altas, es de esperar que esas preferencias se vean moderadas o neutralizadas por este contexto. Por el contrario, si las preferencias se forman en un contexto de bajas restricciones materiales e institucionales, probablemente sean la fuente de la política exterior.

De lo anterior se deduce que el debate entre fuentes de explicación sistémicas y domésticas no debería ser un debate ontológico sino empírico. En contextos altamente institucionalizados o con restricciones materiales sustantivas es más probable que las fuentes externas den forma a la política exterior. Por el contrario, en contextos de baja institucionalización y de ausencia de restricciones materiales, las preferencias domésticas ejercerán mayor influencia sobre el comportamiento del estado. Típicamente, los realistas y los institucionalistas mantienen constante la política doméstica para luego ver cómo los cambios a nivel del sistema afectan el comportamiento de las unidades. Los liberales, por su parte, teorizan desde el nivel doméstico y mantienen constante el nivel sistémico. Asumen continuidad del espacio internacional y analizan de qué modo las variaciones internas afectan la política exterior de los estados (Gourevitch, 2006). Como muestra el caso argentino en el contexto hemisférico, cuando la variación ocurre tanto en el nivel sistémico como en el doméstico, resulta imprescindible examinar la interacción entre ambos niveles para comprender de un modo más preciso la elección institucional.

## NOTAS

1. Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de Silvana Elizondo. Soledad Altrudi y Luciana Ramírez me asistieron eficientemente en la investigación. El trabajo se vio enriquecido por las discusiones e intercambios realizados en el marco del Proyecto de Investigación sobre el Sistema Interamericano de Defensa, financiado por el Ministerio de Defensa de la Argentina. Agradezco en particular a Ricardo Alessandrini, Silvana Elizondo, Virginia Iribarne y Silvana Pascucci, investigadores del proyecto, y a los comentarios de los tres revisores anónimos.
2. Usar una institución ya conocida y aceptada implica un bajo nivel de costos de transacción y un bajo nivel de incertidumbre. Una institución es focal cuando provee una solución relativamente satisfactoria al problema de cooperación. En esta circunstancia, el paisaje institucional no es problematizado sino más bien tomado como algo dado.
3. Bajo estas circunstancias es probable que distintas organizaciones internacionales compitan por resolver el problema de cooperación. El problema de la selección surge cuando aumentan los problemas distributivos. Surge, también, cuando hay más intereses en juego. En este contexto, los estados buscarán solucionar el problema en la institución de mayor conveniencia.
4. En procesos de cambio institucional los intereses serán mayores. También se elevan los costos de transacción y la incertidumbre, lo que implica que el cambio es más probable cuando los horizontes temporales son más amplios. Por último, los cambios pueden implicar mayores gastos (de personal, de logística, de infraestructura, etc.) lo que sugiere que el cambio es más probable cuando uno o más estados poderosos están dispuestos a pagar más que el resto de los estados.
5. Dado que el costo, el riesgo y la incertidumbre aumentan a medida que nos desplazamos “hacia abajo” de la diagonal, si los actores tienen aversión al riesgo entonces prevalecerá el uso y la selección por encima del cambio y la creación.
6. Resulta por lo menos curioso observar que la Decisión 26/2012 de la UNASUR que suspendió a Paraguay de la UNASUR en junio de 2012

invocó los compromisos de la UNASUR, el Mercosur y la CELAC con los principios democráticos omitiendo nombrar la Carta Interamericana, suscripta por Paraguay.

7. Por un lado están aquellos ciudadanos que pueden acceder al amparo judicial porque sus estados ratificaron la Convención y reconocieron a la Corte. Luego están aquellos ciudadanos que pueden acceder al amparo cuasi-judicial porque sus estados ratificaron la Convención pero no reconocieron a la Corte. Finalmente están aquellos ciudadanos que apenas puedan acceder a un amparo declarativo judicial porque sus estados no ratificaron la Convención ni aceptaron el rol de la Corte.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argentina (2013). *Aportes de la República Argentina para la Reunión de Debate sobre el Futuro de la Misión y Funciones de los Instrumentos y Componentes del Sistema Interamericano de Defensa*, Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, CP/CSH-1478/13, 8 de marzo.
- Forti, Alfredo (2012). 'El objetivo de buscar coherencia a nivel continental', *Tiempo Argentino*, 8 de abril de 2012, <http://tiempo.infonews.com/2012/04/08/editorial-72560-el-objetivo-de-buscar-coherencia-a-nivel-continental.php> [Accedido el 3 de octubre de 2012].
- Gourevitch, Peter (2006). 'Domestic Politics and International Relations', en Walter Carlsnaess, Thomas Risse y Beth Simmons, eds., *Handbook of International Relations*, London, Sage, 309-328.
- Hofmann, Stephanie C. y Frédéric Mérand (2012). 'Regional Organizations á la carte: the effects of institutional elasticity', en T. V. Paul, ed., *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 133-157.
- Katzenstein, Peter y Rudra Sil (2010). *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, New York, Palgrave Macmillan.

- Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires, GEL.
- Jupille, Joseph y Duncan Snidal (2005). *The Choice of International Institutions: Cooperation, Alternatives and Strategies*. Mimeo.
- Moravcsik, Andrew (1997). 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization*, 51 (4): 513-553.
- Ramírez, Lautaro (2011). 'Principales Instrumentos Jurídicos que Resguardan la Democracia en las Américas', *Americas*, 63(4), [http://www.oas.org/es/americas/article.asp?df\\_sCodigo=6368](http://www.oas.org/es/americas/article.asp?df_sCodigo=6368) [Accedido el 1 de octubre de 2012].
- Verbistky, Horacio (2012). 'Las cartas sobre la mesa', *Página 12*, 30 de septiembre de 2012, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-204541-2012-09-30.html> [Accedido el 2 de octubre de 2012].

## RESUMEN

### Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur

Este trabajo examina los determinantes de la elección institucional de la Argentina para la provisión de tres bienes públicos regionales: la seguridad interestatal, la democracia y los derechos humanos. A partir de un enfoque inspirado en el eclecticismo analítico, el trabajo considera, en primer lugar, la naturaleza del poder y las instituciones vinculadas a cada uno de estos tres bienes públicos. En segundo lugar, analiza las preferencias domésticas para cada bien y evalúa de qué modo se acomodaron a la naturaleza material e institucional de cada ámbito de cooperación o régimen internacional. El argumento principal es que la variación en la elección institucional responde a variaciones específicas en cada una de estas tres dimensiones.

## ABSTRACT

**Argentina's Foreign Policy and Institutional Choice:  
The OAS in the Mirror of UNASUR and Mercosur**

This article examines the determinants of institutional choice of Argentina for the supply of three regional public goods: interstate security, democracy and human rights. From an analytical eclecticism inspired approach, the article considers, first, the nature of power and the institutions involved in each of these three public goods. Second, it considers domestic preferences for each public good and assesses how they accommodated to the material and institutional venues of cooperation. The main argument is that the variation in institutional choice is a function of specific variations of each of these three dimensions.

## SUMMARIO

**Política exterior argentina e preferência institucional:  
a OEA no espelho da Unasul e do Mercosul**

Este trabalho examina os fatores determinantes da preferência institucional da Argentina para a provisão de três bens públicos regionais: a segurança interestatal, a democracia e os direitos humanos. Partindo de um enfoque inspirado no ecletismo analítico, o autor considera, em primeiro lugar, a natureza do poder e as instituições vinculadas a cada um destes três bens públicos. Em segundo lugar, analisa as preferências domésticas para cada bem e avalia de que modo se acomodaram à natureza material e institucional de cada âmbito de cooperação ou regime internacional. O argumento principal é o de que a variação na escolha institucional responde a variações específicas em cada uma destas três dimensões.

