



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Ospina Grajales, María del Pilar

**El proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el TLCAN: la disyuntiva
entre integración regional y soberanía nacional en América Latina***

Colombia Internacional, núm. 100, 2019, Octubre-Diciembre, pp. 237-261

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.10>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81262336009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

El proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el TLCAN: la disyuntiva entre integración regional y soberanía nacional en América Latina

María del Pilar Ospina Grajales
Universidad Católica de Pereira (Colombia)

CÓMO CITAR:

Ospina Grajales, María del Pilar. 2019. "El proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el TLCAN: la disyuntiva entre integración regional y soberanía nacional en América Latina". *Colombia Internacional* (100): 237-261. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.10>

RECIBIDO: 6 de febrero de 2019.

ACEPTADO: 3 de julio de 2019

MODIFICADO: 18 de julio de 2019.

<https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.10>

RESUMEN: Objetivo/contexto: El objetivo de este trabajo es la aproximación a los debates sobre la integración regional latinoamericana desde la perspectiva del estudio del proceso de toma de decisiones en el Mercado Común del Sur (Mercosur) y en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y sus implicaciones en los debates sobre el Estado y la soberanía nacional. **Metodología:** La investigación se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, histórico y comparado. La selección de los casos prioriza dos importantes modelos de integración regional en América Latina. El Mercosur se ajusta a una asociación Sur-Sur tipo B que propone la profundización de las agendas, mientras que el TLCAN es un acuerdo tipo A preferentemente económico (Di Filippo 2000), ajustado al modelo de cooperación Norte-Sur. El TLCAN y el Mercosur son comparables en términos de los procedimientos para la toma de decisiones que, aunque se corresponden con estructuras institucionales diferentes, tienen en común ajustarse a un modelo intergubernamental como el principio que aseguraría el respeto de la soberanía de los Estados. Las fuentes de información para el análisis fueron los documentos producidos en ambos organismos de integración referidos a los mecanismos decisionales, revisiones de prensa y el archivo institucional, en el lapso de 1990 a



Este artículo hace parte del desarrollo de una investigación más amplia que tuvo como objetivo principal el análisis de la soberanía en el contexto de las agendas migratorias del Mercosur y del TLCAN. Este trabajo fue financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) y por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.

2017.¹ **Conclusiones:** Con este estudio se llega a conclusiones sobre las tensiones entre integración regional y soberanía nacional que devienen en reflexiones acerca de las diferencias entre integración Norte-Sur y Sur-Sur; aporta al debate con relación a los modelos intergubernamentales y supranacionales, así como al diálogo sobre el cuestionado acuerdo de integración económica entre México, EE. UU. y Canadá y los giros en la integración regional en América del Sur. **Originalidad:** Esta investigación es original desde su metodología comparativa y también por ser una contribución reciente y vigente de la geopolítica latinoamericana, a partir de las tensiones en la integración regional, como un escenario clave de análisis del poder, las relaciones internacionales y el Estado-nación en América Latina.

PALABRAS CLAVE: integración regional, soberanía, Estado-nación, relaciones internacionales.

The decision-making process in Mercosur and NAFTA: the dilemma between regional integration and national sovereignty in Latin America

ABSTRACT: Objective/context: The objective of this work is to approach the debates on Latin American regional integration from the perspective of the study of the decision-making process in the Southern Common Market (Mercosur) and in the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and its implications in the debates on the State and national sovereignty. **Methodology:** The research is carried out through a qualitative, historical and comparative approach. The selection of cases prioritizes two important models of regional integration in Latin America. Mercosur conforms to a type B South-South association that proposes the deepening of the agendas, while NAFTA is a type A, preferentially economic agreement (Di Filippo 2000), in line with the North-South cooperation model. NAFTA and Mercosur are comparable in terms of decision-making procedures that, although corresponding to different institutional structures, have the common feature of conforming to an intergovernmental model as the principle that would ensure respect for the sovereignty of States. The sources of information for the analysis were the documents produced in both integration agencies referring to the decision-making mechanisms, press reviews and the institutional archive, in the period from 1990 to 2017.² **Conclusions:** With this study, conclusions are reached on the tensions between regional integration and national sovereignty that become reflections on the differences between North-South and South-South integration; It contributes to the debate regarding intergovernmental and supranational models, as well as to the dialogue on the controversial economic integration agreement

-
- 1 Por la temporalidad de la investigación y el desarrollo de los acontecimientos recientes en ambos mecanismos de integración, se hace alusión a hechos cercanos que han modificado los contenidos o incluso la continuidad de los acuerdos tal y como se estudiaron en su momento, pero sin llegar a ninguna conclusión definitiva, debido a la contemporaneidad de los sucesos.
 - 2 Due to the transience of the research and recent developments in both integration mechanisms, reference is made to proximate events that have modified the contents or even the continuity of the agreements as they were studied at the time, but without reaching any final conclusion, due to the present-day nature of the events.

between Mexico, the USA. and Canada, and the changes in regional integration in South America. **Originality:** This research is original from its comparative methodology and also for being a recent and current contribution of Latin American geopolitics, based on the tensions in regional integration, as a key scenario of the analysis of power, international relations and the nation-state in Latin America.

KEYWORDS: regional integration, sovereignty, Nation-state, international relations.

O processo de tomada de decisões no Mercosul e no TLCAN: a disjuntiva entre integração regional e soberania nacional na América Latina

RESUMO: Objetivo/contexto: o objetivo deste trabalho é aproximar os debates sobre a integração regional latino-americana, sob a perspectiva do estudo do processo de tomada de decisões no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), e suas implicações no debates sobre o Estado e a soberania nacional. **Metodologia:** esta pesquisa é desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, histórica e comparada. A seleção dos casos prioriza dois importantes modelos de integração regional na América Latina. O Mercosul se ajusta a uma associação Sul-Sul tipo B, que propõe o aprofundamento das agendas, enquanto o TLCAN é um acordo tipo A, preferentemente econômico (Di Filippo 2000), ajustado ao modelo de cooperação Norte-Sul. O TLCAN e o Mercosul são comparáveis em termos dos procedimentos para a tomada de decisões que, embora correspondam a estruturas institucionais diferentes, têm em comum ajustar-se a um modelo intergovernamental como o princípio que garantiria o respeito da soberania dos Estados. As fontes de informação para a análise foram os documentos produzidos em ambos os organismos de integração referentes aos mecanismos decisórios, as revisões de imprensa e o arquivo institucional, entre 1990 e 2017.³ **Conclusões:** com este estudo, chega-se a conclusões sobre as tensões entre integração regional e soberania nacional que levam a reflexões acerca das diferenças entre integração Norte-Sul e Sul-Sul; contribui para o debate sobre os modelos intergovernamentais e supranacionais, bem como sobre o diálogo acerca do questionado acordo de integração econômica entre o México, os Estados Unidos e o Canadá, e as viradas na integração regional na América do Sul. **Originalidade:** esta pesquisa é original por sua metodologia comparativa e por ser uma contribuição recente e vigente da geopolítica latino-americana, a partir das tensões na integração regional, como um cenário-chave de análise do poder, das relações internacionais e do Estado-nação na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: integração regional, soberania, Estado-nação, relações internacionais.

3 Pela temporalidade da pesquisa e pelo desenvolvimento dos acontecimentos recentes em ambos os mecanismos de integração, faz-se alusão a fatos próximos que modificaram o conteúdo ou, inclusive, a continuidade dos acordos tal qual foram estudados em seu momento, mas sem chegar a nenhuma conclusão definitiva, devido à contemporaneidade dos acontecimentos.

Introducción: Aproximaciones teóricas a las tensiones entre integración regional y soberanía

La soberanía legal internacional (Krasner 1999) se define a partir del reconocimiento mutuo entre los Estados como unidades políticas formalmente instituidas; es, por tanto, un elemento clave de la constitución del sistema internacional. Este tipo de soberanía es vital para entender las lógicas a través de las cuales los Estados se relacionan en una sociedad internacional cada vez más compleja, interdependiente, y escenario de transformaciones políticas permanentes. Los Estados históricamente se han relacionado con otros, y para hacerlo establecen reglas que les permitan una convivencia segura y mutuamente acordada (Arbuet 1999). La existencia de un marco para el ejercicio del poder político que se encuentra por fuera de los Estados nacionales define las condiciones que producen la idea del derecho internacional, el cual tiene una estrecha relación con la soberanía. Kelsen (1948, 145) argumenta que la soberanía y el derecho internacional no solo son compatibles, sino que aquella existe sobre la base de este.

El derecho internacional regula los intercambios políticos entre los Estados velando por el mantenimiento de las posiciones autónomas e independientes de estos organismos. Dicho de otra manera, el derecho internacional en su concepción ideal⁴ es el instrumento que salvaguarda la legitimidad de los Estados por fuera de sus propias fronteras y los ubica en posiciones de igualdad. Como producto de esto no existe ningún organismo que sea superior a los Estados, y el juego internacional se desarrolla bajo las reglas de la participación voluntaria de ellos; es el resultado de sus interacciones y de las mediaciones del derecho internacional.

La autonomía y voluntad de los Estados en las relaciones internacionales son las premisas que aseguran el mantenimiento de la soberanía westfaliana y de la soberanía legal internacional (Krasner 1999). El derecho internacional es el mecanismo que evita que los Estados se subordinen al ordenamiento jurídico de otro. Desde el principio de igualdad todos los Estados son sujetos de ese derecho, el cual se produce gracias a la coordinación y el consenso entre unidades políticas organizadas e independientes. Generalmente las reglas del derecho internacional, o se producen con la intención de regular la coexistencia entre Estados, o para promover estrategias que impulsen intereses comunes, elemento a través del cual las iniciativas regionales de integración pueden legitimarse y respaldarse jurídica y políticamente.

4 Una concepción ideal del sistema internacional y de las relaciones de los Estados es el hecho de que exista igualdad de derechos y de trato. En la realidad las relaciones internacionales se caracterizan por vínculos de poder y de dominación que hacen que la posición de cada Estado sea relativa a la disposición de recursos materiales, bélicos, políticos y simbólicos.

Dentro de la teoría clásica de las relaciones internacionales ese espacio externo de la política tradicionalmente se concibió como hostil y amenazante para los Estados. En el pensamiento de Hobbes, el sistema internacional se comparaba con el estado de naturaleza, descrito a partir de la intimidación y la promesa permanente de guerra entre los Estados; para él la anarquía reinaba en el espacio internacional, donde cada Estado tenía un orden político propio sin ninguna autoridad moral o jurídica vinculante entre ellos (Held 1989, 226).

Sin embargo, lo internacional no es siempre sinónimo de hostilidad. Tendencias más idealistas en la lógica de las concepciones liberales de las políticas internacionales parten del supuesto de que los intereses de los Estados pueden armonizarse al punto de gestionar racionalmente los recursos de la guerra y de la paz, encontrando algunos mecanismos de cooperación (Held 1989, 227) que evite la confrontación, la agresión y el ambiente de amenaza y anarquía.

En otras palabras, desde los enfoques idealistas liberales se parte de reconocer que, aunque en la sociedad internacional existen conflictos, priman el interés humano común, la mediación de las relaciones por las reglas y las instituciones que cobijan los derechos de soberanía en favor de la paz y la seguridad (Cardozo de Da Silva 2007, 185). En el contexto internacional se puede promover la cooperación con la finalidad de articular los intereses de los Estados en materia económica, política y social. Ejemplo de esto son los acuerdos de integración regionales, que parten de la premisa del reconocimiento jurídico, formal y territorial de los Estados y de la posibilidad de articularse y coordinarse a través de objetivos comunes.

La integración regional es el proceso mediante el cual los Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de manera que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas 1971, 6). Es un mecanismo que permite a los Estados legitimarse mediante la soberanía legal internacional producto de la relación entre Estados reconocidos como iguales por el derecho internacional.

La integración regional es un espacio de toma de decisiones que afecta el nivel político doméstico, y en el que se pueden advertir asimetrías y luchas por el poder. En otras palabras, la integración regional es el producto de nuevas relaciones interestatales que permiten advertir algunas de las transformaciones de la política contemporánea. Entre ellas, la extraterritorialidad de la acción estatal como el resultado de la participación de los Estados nacionales en contextos que se encuentran por fuera de sus jurisdicciones territoriales y la influencia de actores y organismos externos sobre la estructura interna de autoridad.

La cooperación entre Estados nacionales —bien sea a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, firma de tratados o negociaciones en un nivel internacional— obliga, por principio, al debate sobre la erosión de la soberanía westfaliana. Al respecto, la teoría general de los Estados plantea que si las limitaciones al poder descansan en un acto de voluntad, es decir, son autolimitaciones, entonces no hay vulneración o aminoramiento de la soberanía (Jellinek 2000, 370). El equilibrio de poder depende del reconocimiento mutuo y de la relación conforme a las normas jurídicas, cuyo sujeto son los Estados nacionales. De conformidad con esto, un Estado es soberano mientras disponga de la capacidad jurídica y de poder para resolver si mantiene o no relaciones con otros Estados, y qué tipo de vínculos está dispuesto a generar (Arbuet 1999, 112).

Una de las premisas de la integración regional es la cesión de soberanía y la afectación de la estructura tradicional de los Estados nacionales; la política se transforma y se expande más allá de las fronteras de los Estados (Arditi 2000; Beck 1998). Un argumento fuerte en esta línea se desarrolla en una lógica de compensación costo-beneficio. La pérdida de soberanía se subsana con las contraprestaciones que derivan de la participación de los Estados en espacios regionales de decisión (Mattli 2000). En otras palabras, el cálculo costo-beneficio es una variable clave en la determinación de los Estados de participar en propuestas asociativas. Los costos de la pérdida de soberanía son menores que las ganancias y el beneficio que genera la integración a bloques regionales (Mattli 2000). La cesión de soberanía se pone en cuestión principalmente en espacios regionales que consolidan instituciones supranacionales. Las uniones políticas y económicas de estas características promueven estructuras de autoridad que lesionan de un modo directo la autonomía de los Estados, como consecuencia de la imposición de lo comunitario sobre lo doméstico.

La soberanía es una de las cuestiones que definen las diferencias entre las principales vertientes que han explicado el desarrollo histórico e institucional de la integración regional. La mayoría de enfoques teóricos sobre integración remiten a una idea de *Estado* que no puede disociarse de la noción de *soberanía*. De esta manera un supuesto importante, tanto de los enfoques intergubernamentalistas como de los neofuncionalistas, es que la integración se da en y a través de los Estados nacionales (Malamud y Schmitter 2006); y esta condición en sí misma abre la puerta de discusión y análisis en torno a la soberanía como una cualidad inherente y exclusiva de los Estados, así como el instrumento a través del cual se justifica la participación en marcos de decisión política por fuera de las fronteras nacionales.

La vinculación voluntaria de los Estados nacionales a iniciativas de integración regionales se promueve a través de la definición cooperativa de objetivos comunes, la solución conjunta de conflictos y la toma de decisiones a través de mecanismos formales o estructuras institucionales permanentes y vinculantes

para todos (Malamud 2010). Esto conlleva la pérdida de atributos fácticos de la soberanía, principalmente cuando se da una integración con características positivas (Malamud 2010), consistente en la formulación de políticas comunes (general, pero no exclusivamente, en el campo del mercado y el comercio) que obligan a la armonización del marco político regional y doméstico.

Lo anterior es coherente con el planteamiento de Krasner (1999), que indica que la erosión de la soberanía westfaliana no se produce solo por cuenta de las intervenciones coactivas sobre los Estados. Existen otras situaciones que de igual modo conllevan al debilitamiento de las estructuras de autoridad. La participación voluntaria en instancias de decisión externas, mediante la praxis de la soberanía legal internacional —producto del resultado de la invitación o de la libre asociación definida mediante contratos o convenios— es también causal de la erosión de los atributos de autonomía de los Estados.

Las formas de organización de esas instancias externas mediante un mecanismo intergubernamental o supranacional, remiten a los procesos de toma de decisiones, solución de conflictos y a las características de las comunidades políticas e institucionales desarrolladas en contextos regionales. Lo regional, o bien puede constituirse como un marco político institucional con una lógica propia, independiente de los Estados y con capacidad de influencia sobre estos, o solo ser la suma de voluntades y decisiones de los gobiernos nacionales que convergen a través de intereses asociativos. Los Estados tienen la discrecionalidad —al menos en los casos donde se privilegia el intergubernamentalismo— de determinar cuáles asuntos podrían ser gestionados más eficientemente en el nivel regional y cuáles no. Este enfoque apunta a la salvaguarda de la soberanía de los Estados, o a darle mayor importancia a la integración desde las decisiones que se toman en conjunto, más que a la estructura institucional que se promueve para hacerlo.

De esta manera lo supranacional, lo interestatal o lo intergubernamental remite a decisiones formales y estructuras institucionales y organizativas por donde los Estados se relacionan y cooperan. Lo institucional define los mecanismos y las herramientas para gestionar la toma de decisiones, los conflictos y las controversias. No obstante, De Almeida (2013) plantea que en muchos de los estudios sobre integración regional hay una sobrevaloración de lo institucional, cuando lo realmente importante y lo que determina el carácter de las asociaciones entre Estados son los objetivos y metas —los elementos duros— que estimulan a los países a integrarse y a tomar decisiones conjuntas, así como los aspectos relacionados con el poder y con la afinidad política entre los gobiernos participantes.

Por ende, lo definitivo en la integración regional no es tanto el cómo se hace sino el qué se persigue. La decisión de hacer parte de una organización regional depende entonces de las voluntades de los gobiernos y no de la fortaleza de una estructura

de autoridad supranacional (De Almeida 2013, 483). En tal sentido las diferencias entre modelos intergubernamentales y supranacionales estarían teóricamente dadas, pero en la práctica parecen estarlo menos.

En esta perspectiva puede ser que mecanismos decisorios diferentes promuevan resultados similares, pero la eficiencia del marco regional y el carácter de la integración definen aspectos identitarios fundamentales en los procesos de integración regional. Es decir, existen diferencias entre una integración meramente económica y una integración política, social y cultural, esta última más afín con formas de gobernanza supranacional y marcos amplios de decisión regional que ponen en evidencia el tránsito de una organización política westfaliana a otra de características aún no muy bien definidas (Malamud 2010), pero que sin duda ponen en cuestión la idea tradicional de *soberanía nacional*.

En esa cuestión podría hallarse una suerte de paradoja: aunque hay cierta autonomía y capacidad de agencia del poder ejecutivo para la toma de decisiones en el contexto regional, es justamente la apelación al discurso de la soberanía en perspectiva westfaliana lo que limita la posibilidad de creación de instancias supranacionales que obliguen a la cesión efectiva y total de autoridad, más allá de la coordinación administrativa (Botto 2015, 10) o de la organización intergubernamental. Sin embargo, desde otros enfoques, este pacto intergubernamental y de cooperación entre los gobiernos supone *per se* la delegación voluntaria de soberanía en pos de alcanzar un bien regional (*outcome*) que no podrían obtener de manera individual (Botto 2015, 12).

Para dirimir las discusiones sobre pérdida o cesión de soberanía vale la pena mencionar algunas diferencias relacionadas con el tipo de autoridad y el carácter de las decisiones tomadas en el nivel regional. Puede ser que los Estados deleguen parte de su autoridad administrativa, la cual supone formas mínimas de coordinación de políticas nacionales: foros, reuniones y recopilación de información de interés regional o que alcancen niveles más complejos y sustanciales de delegación que impliquen el carácter vinculante de las decisiones, las condiciones de su implementación y distribución hacia los niveles domésticos —autoridad legislativa, ejecutiva y adjudicativa— (Botto 2015, 14), y que pueden darse en contextos en los cuales la organización supranacional se consolida a través de instituciones que funcionan por fuera y con incidencia sobre los Estados.

No solo la estructura institucional y el tipo de delegación de autoridad son importantes. Para ahondar en el problema de la soberanía hay que entender las agendas (*issues*), su estructura, flexibilidad e impacto sobre el marco de decisión interno. Un punto clave alrededor de esto es la ampliación o rigidez de los acuerdos iniciales. Algunas iniciativas de integración regionales se plantean a partir de la convergencia de intereses económicos y así se mantienen, pero otras —posiblemente— por efecto derrame, incorporan nuevos temas y agendas que, según la visión de

algunos analistas, complejizan, flexibilizan y amplían la idea de *lo regional* (Botto 2015; Bas Vilizzio 2013; Malamud y Schmitter 2006; Dür y Mateo 2004).

En este marco la *soberanía* no es un concepto puro o con un carácter de validez absoluta para los Estados; es todavía una cualidad vigente de la estructura política doméstica y cumple un rol importante en el escenario internacional, pero ha logrado compatibilizar con los marcos regionales, la organización institucional y la convergencia de intereses de otros Estados asociados en este nivel (Serbin 2010). En otras palabras, la organización regional ha permitido la intersección entre los órdenes normativos nacionales (soberanía westfaliana) y la comunidad internacional jurídicamente organizada (soberanía legal internacional).

En efecto, es a través de la soberanía que los Estados voluntariamente deciden hacer parte de escenarios regionales y de iniciativas cooperativas. Su vinculación a estos marcos institucionales de decisión política no puede ser impuesta por otros Estados (Bas Vilizzio 2013) y la permanencia generalmente se explica desde la visión instrumental de maximización de los beneficios derivados de pertenecer a estos espacios para la coordinación de políticas externas. Krasner (1982) (citado por Bas Vilizzio 2013, 15) ha explicado esto a partir de la idea de regímenes internacionales, los cuales se constituyen por el conjunto de reglas, normas y principios para la toma de decisiones originadas en áreas específicas de las relaciones internacionales. El proceso de toma de decisiones, reglado y condicionado por principios compartidos por los Estados agrupados, asegura la reciprocidad de los intereses nacionales para el mantenimiento de los vínculos de integración, y al mismo tiempo puede ser el instrumento que equilibra las relaciones entre los Estados miembros con desigual poder relativo; no obstante, las asimetrías entre los Estados no deben ponerse al margen de los análisis sobre la integración regional identificando las tensiones con socios más fuertes o hegemónicos que impongan sus intereses en el plano de las negociaciones regionales, y que se concretan en los marcos normativos e institucionales para la gestión de las decisiones comunitarias.

1. Los marcos institucionales y procesos de toma de decisiones en el TLCAN y en el Mercosur

La decisión de hacer parte de iniciativas regionales de integración está sujeta a la orientación de la política exterior y la política pública de los Estados nacionales. A nivel doméstico, las deliberaciones políticas tanto del legislativo como del ejecutivo responden a la necesidad de los países de articularse con las dinámicas internacionales, pero manteniendo la prioridad de los intereses y las facultades estatales de autoridad. Asegurar el respeto de la soberanía y de las jurisdicciones políticas se concreta en el modelo institucional que

opera en el nivel regional, definido mediante los mecanismos para la toma e implementación de las decisiones comunitarias.

La estructura institucional se consolida de acuerdo con los procedimientos internos y las instancias que se crean para articular los intereses y las decisiones comunes de los Estados partes. Tanto en el Mercosur como en el TLCAN se ha dado un modelo intergubernamental. Esta elección se ha respaldado en el argumento de la soberanía y de la importancia de mantener las facultades autónomas de los Estados. Aunque la estructura intergubernamental le es común a ambos acuerdos, el Mercosur tiene un modelo institucional más complejo y con claros visos de presidencialismo; mientras que en el TLCAN las decisiones se han tomado y ejecutado mediante procedimientos reglados y conforme a las normas comunitarias que permiten la coordinación institucional; es aún prematuro considerar las transformaciones que en este sentido traerá el nuevo acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá, pero que sin duda impactará el modelo de toma de decisiones.

a. Estructura decisional en el TLCAN: un marco limitado de la integración regional

La estructura institucional del TLCAN ha sido más simple que la del Mercosur o la de la Unión Europea. Esa fue una determinación dentro de los marcos organizativos del Tratado. La elección de una estructura intergubernamental de coordinación y administración del acuerdo fue lo que se dispuso para orientar el desarrollo de los objetivos económicos. En el rol dominante de Estados Unidos, se expusieron fuertes críticas a las instituciones de carácter supranacional, las cuales acarrearán altos costos burocráticos (Bouzas *et al.* 2008, 65), y por esa razón se optó por una estructura institucional funcional, menos compleja, pero vinculante. De acuerdo con esto se ha definido que el modelo de toma de decisiones predominante en el TLCAN se ajusta al *hard law*, es decir, hay un conjunto de reglas fijas que orientan el proceso y son eficientes en la medida que no pueden ser evadidas por los Estados partes (Bouzas *et al.* 2008).

El TLCAN se estructuró sobre la base de unos órganos de coordinación, conformados por la Comisión de Libre Comercio (CLC), integrada por los ministros de Comercio; instancia superior dentro del Tratado, encargada de supervisar el cumplimiento de lo acordado y de monitorear las actividades de los comités y los grupos de trabajo. Esta comisión se reúne como mínimo una vez en el año, y las decisiones se toman por consenso (Bouzas *et al.* 2008, 66), es decir, cada país es un voto. La CLC tiene funciones ejecutivas, de coordinación de los secretariados de gestión, trámite y solución de controversias.

Los grupos de trabajo conformados fueron ocho: Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen (subgrupo de Aduanas), Grupo de Trabajo sobre Subsidios

Agropecuarios, Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia, Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal, Grupo de Trabajo para Inversiones y Servicios, Grupo de Trabajo para Compras Públicas, Grupo de Trabajo sobre Agricultura y Comercialización, Grupo de Trabajo sobre Cuotas y en el 2001 se conformó el Grupo de Trabajo Norteamericano de Energía. Del lado de estos grupos, nueve comités refuerzan la estructura institucional del TLCAN: de Comercio y bienes, de Ropa Usada, de Acero, de Comercio Agropecuario, de Medidas Sanitarias, de Medidas Relativas a Normalización, de Normas de Transporte Terrestre, de Normas sobre Telecomunicaciones, de Normas Automotrices, de Etiquetado de Productos, de Servicios Financieros y de Controversias Comerciales Privadas (Bouzas *et al.* 2008).

Además de la Comisión de Libre Comercio, el Secretariado del TLCAN cumple también un papel importante. Es el órgano que tiene bajo su responsabilidad la ejecución y administración del “sistema de solución de controversias, y está conformado por tres secciones nacionales en México, Ottawa y Washington. Las tres oficinas disponen de un director y varios colaboradores permanentes” (Bouzas *et al.* 2008, 67). Esta forma de administrar el Tratado se ha sustentado en un modelo intergubernamental dentro del cual se pueden distinguir los intereses nacionales, sin una esfera superior e independiente que los condicione.

Otros dos espacios importantes que han hecho parte de la organización institucional del TLCAN son las comisiones laborales y medioambientales. La Comisión Laboral tiene una sede en Washington, pero cuenta con oficinas nacionales en los ministerios de Trabajo de México, Canadá y Estados Unidos, y la Comisión Medioambiental opera desde Montreal y está integrada por un secretariado, un comité asesor público, un comité nacional y uno gubernamental.

La naturaleza de estas comisiones se ha interpretado como una forma de *spillover* hacia sectores no económicos ni considerados en la etapa inicial del Tratado. El acuerdo laboral tiene como objetivo el mejoramiento de las condiciones de trabajo y empleo en cada uno de los Estados partes. La Comisión Medioambiental cuenta con el propósito de elevar los estándares medioambientales en los tres países, pero sin competencias sancionatorias ante eventuales violaciones de la legislación ambiental.

Los encuentros bilaterales se constituyeron como espacios vitales para el desarrollo del TLCAN. En la relación México-Estados Unidos se han institucionalizado encuentros para tratar algunas cuestiones sobre intereses comunes alrededor del tema de fronteras; la BECC (*Border Environment Cooperation Commission*), la Conferencia Inter-Parlamentaria y las reuniones regulares de gobernadores en la Frontera son algunos ejemplos de este asunto. Para el caso Canadá-Estados Unidos, se ha conformado una Asociación Binacional de Gobernadores y Jefes de Gobierno, y también un Grupo Inter-Parlamentario (Bouzas *et al.* 2008).

De acuerdo con esta estructura institucional, no se establecieron en el contexto del TLCAN instancias con características trilaterales; los órganos existentes dependían de un sistema organizativo nacional, lo que se traduce en la discrecionalidad de los Estados para asignar un lugar a este acuerdo dentro del propio esquema administrativo. Para el caso de México, el Tratado se ha gestionado desde la Secretaría de Economía, pero sin contar con una instancia autónoma para hacerlo, es decir, no se ha creado un órgano exclusivo para la administración del Tratado, aunque sí existe en esa Secretaría un Departamento de Asuntos Norteamericanos que incluye a Estados Unidos y a Canadá.

La naturaleza cerrada del TLCAN ha provocado que no haya mucho que discutir o decidir sobre lo pactado inicialmente en el acuerdo. Por esta razón, la mayoría de las declaraciones que se hacen desde la CLC tienen un tono de recomendación técnica y operativa que sirve al propósito de orientar el desarrollo del intercambio económico entre los países. Los contenidos sociales o políticos se encuentran marginados del debate que se produce desde los órganos institucionales del Tratado, y algunos encuentros tienen como propósito evitar conflictos en la relación trilateral, antes que impulsar hacia otros horizontes este proyecto de integración (Bouzas *et al.* 2008). Esto se ha interpretado como una carencia de institucionalización del proceso de integración económica, sin una agenda permanente (no existe sede para su funcionamiento ni periodicidad de las reuniones) ni un debate sobre el rumbo o la ampliación de este mecanismo de integración regional; al contrario, como sucede hoy, su futuro está orientado por el curso de la política doméstica de Estados Unidos.

Los encuentros que se promueven en el marco del TLCAN tienen como cualidad la aproximación especializada a las temáticas. La participación de representantes gubernamentales en esos espacios se desarrolla al margen de las posibilidades de hacer propuestas; de manera que la cooperación técnica y operativa para el funcionamiento de los acuerdos económicos no da lugar a ampliar las perspectivas sobre el proceso de toma de decisiones ni de definirlo a partir de enfoques intergubernamentales (Bouzas *et al.* 2008).

A través de estos escenarios se han impulsado propuestas para la creación de nuevos grupos de trabajo y foros para el mejoramiento de las reglas operativas y para la solución de conflictos, pero estas decisiones están sujetas a la instrumentación del Tratado, a hacer más funcionales los acuerdos previamente definidos en materia económica sin trascender el marco decisional a aspectos vinculantes de la dinámica territorial, política y regional de América del Norte.

b. El proceso de toma de decisiones en el Mercosur: las lógicas de una integración abierta condicionada

El Mercosur como mecanismo de integración regional tuvo su origen como producto de intereses empresariales alineados en la lógica de la apertura y el libre comercio. A través de la firma del Tratado de Asunción en 1991, se define la etapa inicial de la propuesta, centrada en un principio en cuestiones económicas y de mercado (tarifas aduaneras, políticas macroeconómicas, etcétera), y todo lo atinente al desarrollo comercial y económico de los países miembros y de la región (Bouzas 1996; Heymann y Navajas 1998; Bouzas y Fanelli 2001; Bellina 2003; Olmos 2014; Novick 2011; Hurtado 2014).

El Mercosur concentró los primeros acuerdos en aspectos económicos, pero paulatinamente otras agendas se han sumado y reflejado en el nivel político de decisión y de debate. Uno de los elementos más importantes para entender la orientación de la integración de los países en América del Sur es la cuestión institucional. Como se insinuó con anterioridad, las preguntas y críticas sobre esta materia tienen como objeto la comprensión de la organización del bloque para el funcionamiento administrativo, la toma de decisiones y el papel de los actores estatales y no estatales en el proceso regional. Sumado a esto, hay un debate sobre la soberanía que respalda la elección de una estructura institucional que mantiene la autonomía e independencia de los países miembros.

El Mercosur se caracteriza en su dimensión institucional por prescindir de marcos supranacionales para la toma de decisiones, que son reemplazados por instituciones de carácter permanente que articulan la cooperación administrativa y soportan el proceso de toma de decisiones. La estructura institucional del Mercosur se establece mediante el Protocolo de Ouro Preto de 1994, que define la naturaleza institucional y los órganos decisorios de naturaleza intergubernamental. Tres son las instancias principales que constituyen esa estructura: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

El CMC tiene la responsabilidad de orientar políticamente el proceso de integración y la toma de decisiones que permitan el cumplimiento de los objetivos trazados en el Tratado de Asunción y que conducen a la constitución de un mercado común. Este consejo se encuentra integrado y presidido por los ministros de Relaciones Exteriores y por los ministros de Economía de los países miembros, quienes se manifiestan mediante decisiones que son obligatorias para los Estados partes. El GMC es el órgano ejecutivo del Mercosur; está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos, entre los cuales deben estar obligatoriamente representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de los ministerios de Economía y de los bancos centrales. La CCM tiene la función de asistir al GMC y la de asegurar la aplicación de los instrumentos de política comercial común.

Otros órganos importantes derivados de los textos fundacionales del acuerdo de integración son el Parlamento del Mercosur (Parlasur), creado en el 2006, y que cumple la función representativa de los ciudadanos de los Estados partes ante el nivel político regional; el Foro Consultivo Económico y Social, responsable de emitir recomendaciones a las máximas instancias decisorias; la Secretaría del Mercosur, con funciones administrativas y de coordinación logística; y el Tribunal Permanente de Revisión, encargado de dar trámite y solución a las controversias que se generen en el bloque.

Dentro de esta estructura, los Subgrupos de Trabajo (SGT) cumplen un papel vital como mecanismos que permiten la interlocución entre los niveles nacionales y regionales para el proceso de toma e implementación de las decisiones. El Mercosur cuenta con diecisiete SGT: comunicaciones, aspectos institucionales, reglamentos técnicos y evaluación, asuntos financieros, transportes, medio ambiente, industria, agricultura, energía, asuntos laborales (empleo y seguridad social), salud, inversiones, comercio electrónico, integración productiva, minería y geología, contrataciones públicas y servicios. Cada uno de estos Subgrupos de Trabajo realiza labores técnicas en relación con las temáticas asignadas y genera puentes con las agencias nacionales responsables de esas mismas cuestiones.

La preferencia por un marco intergubernamental y presidencial para el funcionamiento del bloque y la toma de decisiones conlleva la comparación del desarrollo institucional del Mercosur con el de la Unión Europea (Cimadamore 2007; Caetano 2009; Novick 2010; Carámbula 2013). La falta de consolidación de una estructura institucional autónoma e independiente de los Estados hace que el funcionamiento y los propósitos de la integración regional estén sujetos a las coyunturas políticas y económicas, así como a las voluntades particulares de los gobiernos de turno de cada país miembro del bloque; elementos que cuestionan seriamente las posibilidades de profundización de la integración regional. Sin embargo, esta limitación autoimpuesta es el argumento más sólido para mantener las fronteras políticas y administrativas de los países miembros, evitando la erosión de la soberanía westfaliana y cualquier intromisión externa en los asuntos domésticos de los socios.

Sin embargo, esta extraterritorialidad de la acción estatal y la dialéctica con actores que se encuentran por fuera de las jurisdicciones políticas nacionales hacen que las fronteras de los Estados sean permeables a procesos exógenos. La inexistencia de marcos de decisión independientes de los Estados es un argumento a favor de la soberanía westfaliana, pero la articulación de intereses y el consenso regional en la toma de decisiones impactan los procesos internos de formulación de políticas públicas, lo cual podría interpretarse como un elemento causal de la erosión de esa soberanía. Dicho de otra manera, la

extraterritorialidad política puede convertirse en extraterritorialidad jurídica; el vínculo político externo tiene consecuencias sobre la estructura interna de autoridad. Una manera de ejemplificar esto es mediante lo estipulado en los artículos 38, 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto,⁵ los cuales establecen la obligatoriedad de las decisiones tomadas en el Mercosur y los procedimientos que comprometen a los Estados partes a su incorporación en la normativa nacional, conforme a los mecanismos que cada legislación nacional estipule para hacerlo.

El intergubernamentalismo y la diplomacia presidencial, mucho más marcados en las últimas décadas por la afinidad política entre los líderes del bloque, limitan las posibilidades de construcción de un orden institucional autónomo de carácter regional. El Mercosur se ha organizado a través de la cooperación administrativa, pero muchos de los espacios definidos para este fin están al margen de la capacidad y de la responsabilidad de tomar decisiones.

Otro debate fuerte sobre esta cuestión tiene que ver con las consecuencias del déficit institucional del bloque respecto a la profundización de las agendas y la armonización de las normas y decisiones regionales con las estructuras normativas nacionales (Cimadamore 2007, 184). El marcado intergubernamentalismo del Mercosur obliga a que las decisiones que se tomen en ese nivel se hagan por consenso y unanimidad (Novick 2005; Caetano 2009; Carámbula 2013).

Dentro de algunos planteos teóricos sobre la integración, ceder el derecho de decisión y autoridad parecería ser una condición imprescindible para que la idea de *lo regional* lograra concretarse; no obstante, en el análisis de la experiencia del Mercosur, esta condición no se da. Son la cooperación política y la coordinación técnica entre los Estados las que definen el tipo de organización regional, dando lugar a otra idea de *integración*, en la que el intergubernamentalismo, y a veces el presidencialismo (Malamud 2010; Malamud y Schmitter 2006), fijan las pautas para la toma de decisiones y la organización regional. Esta última característica deviene de los atributos y capacidades adjudicados a la diplomacia presidencial como parte de las estrategias de la política exterior (Malamud y Schmitter 2006) y del juego de la negociación en espacios regionales de integración.

5 Artículo 38: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”. Artículo 40: “Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur [...] los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional”. Artículo 42: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur [...] tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país” (Ouro Preto 1994).

Las facultades decisorias del Poder Ejecutivo (el presidencialismo) en la política exterior y regional evidencian una mayor capacidad de maniobra de los presidentes en estos ámbitos, donde es menos frecuente la irrupción o el poder de veto de actores domésticos. En otras palabras, los jefes ejecutivos tienen un margen mayor de acción en escenarios de decisión y deliberación por fuera de los niveles nacionales, incluso con algún grado de vulneración de la soberanía nacional o soberanía interna, por lo menos en el caso del Mercosur (Malamud 2010, 117).

En coherencia con los mecanismos decisorios regionales, los procedimientos de incorporación de la normativa regional se dan conforme a la estructura jurídica y administrativa de cada Estado.⁶ Esto ha resultado ser problemático, en la medida que no todas las decisiones tomadas en el Mercosur se han incorporado en la estructura jurídica doméstica de los países miembros, o se hacen de manera tardía (Cimadamore 2007, 189; Ferrer 2007). De esta manera, se reducen la efectividad del proceso de toma de decisiones, el cumplimiento de objetivos, y se presenta como un obstáculo para la ampliación real de las agendas. Sin embargo, este ha sido al mismo tiempo el fundamento de la defensa de la soberanía de los países miembros.

La baja institucionalización e internalización normativa promueven la discusión en torno a la relevancia de las estructuras supranacionales. En el caso del Mercosur, la ausencia de un marco supranacional para el funcionamiento del bloque representa un obstáculo para que la integración regional pueda promoverse y profundizarse (Cimadamore 2007). La ausencia de un acervo normativo e institucional comunitario limita la capacidad de formulación de políticas en este nivel, así como la internalización de normas y la resolución de controversias a través de mecanismos que pongan en juego los intereses regionales y su armonización con los nacionales (Ferrer 2007, 152; Caetano 2009).

El modelo institucional del Mercosur es en esta lógica un mecanismo de articulación política de los gobiernos nacionales que promueve la negociación de una agenda principalmente económica. La cooperación administrativa, siguiendo los aportes de Botto (2015), es más eficiente que la delegación de autoridad, la cual implicaría cesión de soberanía y mecanismos permanentes y vinculantes para la toma de decisiones con capacidad de autonomía frente a los Estados. La cooperación administrativa ha servido al diálogo permanente entre los Estados partes, pero esto no se refleja en la efectividad decisional del nivel regional. En algunos espacios, como el Consejo del Grupo o la Comisión de Comercio, los delegados de los gobiernos no cuentan con la autonomía suficiente para tomar decisiones (Caetano 2009), reflejo de la ausencia de un espacio

6 La toma de decisiones en el Mercosur se concentra en el Poder Ejecutivo de cada país miembro, o en su defecto, en determinadas agencias de los gobiernos nacionales (Caetano 2009).

propiamente comunitario de la política y del predominio de la capacidad de decisión de los poderes ejecutivos. Lo anterior se ha interpretado como la preeminencia de lo doméstico o lo nacional sobre lo regional (Caetano 2009).

Una de las consecuencias del déficit institucional y de las limitaciones para la construcción de un espacio comunitario, además de la falta de profundización de las agendas, es el cumplimiento de los objetivos iniciales del proceso de integración (Cimadamore 2007; Ferrer 2007; Caetano 2009). Las lecturas sobre el Mercosur no han sido ajenas a esta cuestión. Hay un reconocimiento de la flexibilización que ha tenido el proceso, en el cual se ha pasado de una agenda centralmente económica que apuntaba hacia la creación de un mercado común, a propósitos más amplios de índole social, cultural y política, pero cuyos alcances han sido seriamente cuestionados.

De otro lado, pese al déficit institucional supranacional del Mercosur, existen formas incipientes de transnacionalidad que se manifiestan a través de decisiones regionales que impactan algunas estructuras domésticas (Pérez 1997, 2) y que consolidan la dimensión política de los bloques regionales. Esta dimensión tiene que ver con el papel de los Estados en un mundo globalizado, la vigencia de los regímenes democráticos y la transformación de la soberanía de los países miembros (Di Filippo y Franco 2000).

El desarrollo de las ideas sobre la soberanía en el contexto del Mercosur ha tenido como base el supuesto según el cual los países prescinden de la posibilidad de generar estructuras institucionales supranacionales, como el mecanismo que atenta directamente contra la autonomía y la autoridad de los Estados. Del mismo modo, la dimensión normativa comunitaria, incipientemente impulsada, es indicativa de los límites interpuestos entre el nivel jurídico nacional y el regional. Este último no logra consolidarse como espacio de promulgación de normas con capacidad de vinculación directa y obligatoriedad de incorporación en las estructuras jurídico-institucionales de los países. La internalización y el papel de los parlamentos nacionales son señales del mantenimiento de la soberanía nacional y de la falta de independencia normativa y jurídica del Mercosur.

La armonización de los intereses regionales y nacionales es parte de los retos permanentes de los mecanismos de integración regionales. El ámbito político regional no puede prescindir de las realidades y particularidades domésticas de los países. Los Estados nacionales tienen condiciones singulares y cuestiones internas que atender, tales como la política social, el mercado interno, la estructura macroeconómica, entre otros. Cada uno de estos aspectos debe tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones en el bloque regional con el fin de que exista coherencia entre las determinaciones comunitarias y las necesidades de cada Estado. En efecto, uno de los retos relacionados con esto es la superación de las asimetrías

existentes entre los países y dentro de ellos, aspecto sobre el cual el Mercosur, según la perspectiva de algunos académicos, no ha logrado hacer aportes significativos, ni cuenta con los mecanismos necesarios para hacerlo (Ferrer 2007, 152).

En contraste, otros puntos de vista indican que el Mercosur ha tratado de resolver las asimetrías mediante la unanimidad y el consenso en el proceso de toma de decisiones. En las deliberaciones y decisiones cada Estado es un voto, independientemente de su tamaño y sus capacidades económicas; esto respalda el principio de igualdad jurídica y equilibrio de poder.⁷ En síntesis, el Mercosur cuenta con una estructura institucional amplia y compleja para el proceso de toma de decisiones, a la que se han sumado instancias y actores sociales nuevos que tienen un papel clave en los procesos de diálogo en temáticas especializadas. No obstante, las decisiones finales son tomadas por los Estados, representados por funcionarios nacionales que participan en los tres órganos decisorios del Mercosur (GMC, CMC y CCM), lo que le da el carácter intergubernamental (Bouzas *et al.* 2008, 40) al proceso de decisión; y aunque se ha abierto a las recomendaciones y llamados de la sociedad civil, las agendas siguen dependiendo exclusivamente de los Estados partes.

De la cesión de soberanía a las asimetrías del poder en la integración regional latinoamericana: a manera de epílogo

El TLCAN y el Mercosur, si bien originalmente son producto de las medidas de apertura de los países en el contexto de la intensificación de las relaciones económicas en las regiones, existen diferencias geopolíticas que se traducen en distintas concepciones de la soberanía legal internacional. Aunque se parta de la condición formal de la igualdad jurídica entre los Estados, los desiguales niveles del desarrollo económico de los países que conforman el TLCAN se convierten también en desigualdades políticas que han subordinado la soberanía legal internacional de los países con menos disposiciones de poder a la voluntad de los socios más fuertes, afirmación que se sigue corroborando a través de la determinación del rumbo de la integración regional entre los países del Norte, producto del predominio de los intereses y las disposiciones de Estados Unidos.

El más reciente acontecimiento en relación con el TLCAN, revisado y transformado en el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), producto de las demandas de Donald Trump, deja entrever las particularidades de

7 Con el propósito de gestionar las asimetrías se creó en el 2004 el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el cual demanda y destina fondos de acuerdo con las capacidades y necesidades de cada uno de los países miembros, en términos de recursos e inversión en infraestructura, competitividad y desarrollo social.

un proceso de integración regional asimétrico y hegemónico. El alcance y la dirección que toma el Tratado de Libre Comercio de los países del Norte son, en efecto, el resultado de las coyunturas políticas del país más fuerte; la llegada a la presidencia del Partido Republicano así lo demuestra. Es Estados Unidos quien determina el curso de los acontecimientos en relación con las condiciones y características de la integración regional en esta zona del continente americano.

La propuesta de renegociación o retiro definitivo de Estados Unidos del TLCAN ha sido una señal más del condicionamiento de la agenda regional por parte de este país. Esto confirma varias cuestiones. Primero, la noción *soberanía legal internacional* es relativa y se condiciona por las relaciones de poder, es decir, la igualdad jurídica en el sistema internacional es formal. Segundo, a pesar de los reiterados discursos sobre la diversificación de las relaciones exteriores de México, este país mantiene una clara dependencia económica de Estados Unidos, lo que hace que la eventual disolución del TLCAN sea un golpe contundente a la estabilidad económica de México⁸ y a las intenciones cada vez más lejanas de consolidar una propuesta integral y profunda de integración regional entre los países del Norte.

La coyuntura política producida tras el arribo de Donald Trump a la presidencia es un suceso que permite cuestionar las características de la noción de *región* en el proceso de integración que los países del Norte han fomentado a través del TLCAN. La estrategia de negociación de Estados Unidos con cada uno de los otros dos socios de manera independiente reitera la naturaleza bilateral de este acuerdo. Las asimetrías de este bloque no logran superarse mediante la alianza estratégica de los dos socios más pequeños; al contrario, cada uno busca formas aisladas de sobrevivencia ante el líder hegemónico; hecho que se confirma tras las declaraciones del primer ministro canadiense Justin Trudeau. El mandatario reconoció el vínculo fraterno con México, pero también el hecho de que una alianza con ese país pondría en riesgo los intereses económicos de Canadá y las relaciones bilaterales con Estados Unidos (“Canadá abandona a México” 2017).

Sin embargo, vale la pena cuestionar por qué ante las asimetrías y desigualdades de poder, México, el país con menos disposición relativa de poder en el Norte, al final decide vincularse de manera voluntaria a la iniciativa de integración. La hipótesis es que el país cede algunos derechos de autonomía y de igualdad en el nivel regional para ganar un mejor posicionamiento en un nivel global. En otros términos, se renuncia a atributos de autoridad y de soberanía westfaliana y legal internacional en el nivel regional, por la compensación de una soberanía

8 México cerró 2016 como el segundo mayor socio comercial de Estados Unidos, antecedido por China. Las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos sumaron 294 mil 151 millones de dólares y concentraron 13,4% de las compras totales que realizó ese país (Martínez 2017).

legal internacional global más fuerte producto del respaldo de un aliado política y económicamente hegemónico: sería la erosión de la soberanía producto de la voluntad del Estado mexicano, a consecuencia del déficit de recursos geopolíticos y económicos (Arditi 2000, 56); además de agregar la dependencia económica vía exportaciones que tiene México con su vecino del Norte.

Hay serias críticas sobre las desventajas para el país derivadas de un contrato entre tres naciones con distintos niveles de desarrollo económico y de poder político. Es decir, se hacen cuestionamientos procedimentales que advierten de las cesiones que se generan en un marco de negociación poco ventajoso para México, con problemas de forma y de tiempo (Garza 1996), y críticas estructurales que señalan la inconveniencia de hacer parte de una iniciativa dentro de la cual el resultado será una mayor dependencia económica de México respecto a Estados Unidos (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LV legislatura, 1992), y todo lo que ello implica en términos de la cesión de derechos de soberanía.

En relación con esto último, México tuvo que hacer una adaptación jurídica y constitucional para ajustar algunas de sus leyes a la normatividad estadounidense, condición necesaria para continuar con las negociaciones. A esto se le suma el hecho de que el estatus interno adjudicado al TLCAN en uno y otro país es completamente diferente. En México el Tratado tiene la condición de acuerdo internacional, mientras que para Estados Unidos es un contrato. Esto marca distancias importantes con referencia al impacto de este acuerdo sobre la política nacional y advierte de la ausencia de una negociación trilateral realizada bajo las mismas condiciones para todos los países. Esta situación se reproduce en el modelo de integración del Mercosur, donde las decisiones que se toman en el bloque adquieren el estatus de tratado internacional, el cual es considerado con superior jerarquía dentro de la normatividad nacional argentina, pero no se asume del mismo modo en Brasil y Uruguay, naciones en las que los tratados internacionales no prevalecen sobre la Constitución (Taccone y Nogueira 2001).

Con respecto a lo anterior, la armonización jurídica del TLCAN y del Mercosur con la estructura normativa nacional que obligó a la modificación de algunas leyes se señala como una causal de la erosión de la soberanía provocada por la implementación de los acuerdos. Al mismo tiempo, en las discusiones iniciales sobre estos procesos se advierte que, aunque formalmente los acuerdos de integración son explícitos en el respeto por las leyes y la soberanía de cada uno de los países miembros, en términos reales lo pactado condiciona la soberanía y las leyes de cada país, las cuales deben ser acordes con los propósitos económicos y políticos planteados.

En coherencia con lo anterior, al parecer el procedimiento que se siguió en la firma y la implementación del TLCAN y del Mercosur fue lesivo para el derecho público, en la medida que hay una afectación de la estructura jurídica nacional por

influencias externas sobre la promulgación de normas que terminarían afectando a la población dentro del territorio. Por otro lado, el estatus distinto que se les adjudica a los acuerdos en los Estados miembros limita las posibilidades de regulación de las relaciones conforme al derecho internacional como garantía para evitar la subordinación de los Estados más débiles al ordenamiento jurídico del líder o de los líderes hegemónicos de los acuerdos de integración.

El tema del poder es un asunto recurrente tanto en el Mercosur como en el TLCAN; sin embargo, se dan algunas diferencias. Aunque la integración en el Mercosur también es desigual y existen socios más pequeños en territorio y capacidades económicas que otros, el consenso ha logrado ser un instrumento importante de las negociaciones y las decisiones dentro del bloque. Este mecanismo de decisión asegura que, pese a las asimetrías, cada Estado posea el mismo poder de decisión en las mesas de negociación, lo que certifica que ninguna medida sea aprobada si no se produce por consenso y unanimidad. En concordancia, esto promueve un tipo de soberanía legal internacional más horizontal (desde el discurso) con pretensiones de equilibrar las relaciones entre los Estados y los vínculos de poder, conformando una forma de soberanía legal internacional asimétrica, pero no hegemónica.

Las relaciones de poder en el Mercosur son mucho más sutiles que las que se dan en la alianza económica del Norte y tratan de ocultarse detrás de una estructura democrática para la toma de decisiones. Sin embargo, Brasil y Argentina lideran el desarrollo de las agendas del bloque y su orientación ideológica. Lo interesante de esta cuestión es que en la evolución de los últimos años se ha dado una sintonía política entre ambos países. La era Kirchner coincidió con los estilos de liderazgo de Lula da Silva y de Dilma Rousseff, lo que permitió la consolidación de un bloque político y el fortalecimiento del discurso en torno a la profundización del proceso de integración regional. En la última etapa, Michel Temer, Jair Bolsonaro y Mauricio Macri tienen afinidades frente al rumbo que debería tomar el Mercosur, y, en este sentido, los dos países líderes de la alianza coinciden en volver a un acuerdo centrado en los procesos económicos y al margen de la ideologización que, según ellos, había tenido el bloque en años anteriores.

Este asunto se traduce en la transformación que a través de los años ha tenido la noción de *región* que se desarrolla en el marco del proceso de integración y que está condicionada por los cambios políticos domésticos. En ese orden, durante los gobiernos de izquierda en el Cono Sur se consolidó una idea de *región* en la que predominaba el discurso en torno a la formación de una comunidad latinoamericana al margen de relaciones hegemónicas y como alternativa política frente a los centros de poder global. Ahora, con los giros políticos en Brasil y Argentina, se promueve una noción de *región* menos politizada y en sintonía con las dinámicas económicas impulsadas por las potencias mundiales. De esto se deriva una noción

de *soberanía legal internacional* igualitaria desde el punto de vista discursivo (cada país tiene un voto en las determinaciones que se toman en conjunto), pero en la práctica política son los dos países más fuertes de la alianza los que orientan el rumbo de las decisiones y el futuro del bloque.

Por otro lado, y entrando al análisis institucional de ambos mecanismos de integración, la gestión del proceso de toma de decisiones y de la articulación interestatal se ha hecho bajo los argumentos de salvaguardar la soberanía de los Estados miembros. En el TLCAN se ha defendido la idea según la cual el estatus del acuerdo económico mantiene los límites y las posibilidades de intervenir en las políticas nacionales de los socios. Del mismo modo, el consenso y la unanimidad en el Mercosur son los mecanismos que aseguran que lo regional sea la fusión y articulación de las voluntades de los Estados, cuidando la autonomía y la autodeterminación de cada uno de los miembros.

El proceso de toma de decisiones en ambos acuerdos responde a un modelo intergubernamental, pero el del Mercosur tiene un fuerte peso presidencialista, lo que permite que sea un proceso abierto al diálogo, la deliberación y la determinación de nuevas agendas; distinto en el TLCAN, cuya estructura es cerrada y está basada en la normatividad sujeta a reglas preestablecidas. En estos dos espacios regionales hay simetría decisional, es decir, hay unanimidad en las decisiones, cada país representa un voto, pero hay una diferencia importante en razón de la existencia de espacios comunes para la administración del acuerdo tal y como pasa en el Mercosur, en contraste con el TLCAN, el cual permite la independencia técnica y administrativa de los países para la gestión del Tratado.

No obstante, la decisión de participar en acuerdos de integración es ya una causal para la erosión de la soberanía. Aunque no existan estructuras supranacionales para la toma de decisiones, las medidas y los acuerdos que se producen en el nivel comunitario condicionan, en muchos casos, el contenido de las políticas públicas de los Estados, de manera que la gestión de la estructura interna de autoridad no es el producto exclusivo de la deliberación entre actores internos. Sin embargo, el recurso de la soberanía resulta importante para seguir demarcando las jurisdicciones y los derechos de autonomía de los Estados, y de una u otra manera es un soporte que otorga legitimidad a los acuerdos de integración sobre la base de la igualdad jurídica en el nivel internacional y el respeto por la autonomía jurídica y territorial de los Estados nacionales. Existe un reconocimiento del derecho derivado de las decisiones comunes, pero que se incorpora mediante las vías constitucionales internas.

En relación con esto, la soberanía ha tenido un importante papel en las discusiones sobre la profundización de las agendas regionales. Hay una clara dicotomía entre acuerdos económicos y políticos. Los primeros se defienden como menos

lesivos para la autonomía estatal que la vinculación de agendas que comprometan las competencias de los Estados en asuntos que han sido tradicionalmente de su estricta incumbencia. Sin embargo, la naturaleza económica de un acuerdo de integración es también causante de la pérdida de atributos soberanos; impacta las políticas públicas y la población. La marginación de acuerdos políticos se da en razón de la desigualdad y las asimetrías entre los países, de modo que la profundización de las agendas implicaría un principio de reciprocidad y una idea amplia de *región* que generalmente no se da en procesos de integración Norte-Sur y que ha sido poco efectiva en la experiencia de integración regional Sur-Sur aquí analizada.

Referencias

1. Arbuet, Heber. 1999. "La soberanía hacia el siglo XXI: ¿desaparición, divisibilidad o nuevos odres para añejos vinos?". *Facultad de Derecho* 15: 93-120. <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/335/374>
2. Arditi, Benjamín. 2000. "Soberanía light y ámbitos supranacionales". *Perfiles Latinoamericanos* 17: 49-68.
3. Bas Vilizzio, Magdalena. 2013. *Solución de controversias en el Mercosur. Análisis de resultados 2004-2011 desde una perspectiva jurídico-política*. Montevideo: Universidad de la República.
4. Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
5. Bellina, Jorge E. 2003. "Economía de la integración: análisis económico del Mercosur". *INVENIO* 6: 71-89.
6. Botto, Mercedes. 2015. "América del Sur y la Integración regional. ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur" *CONfines* 11: 9-38.
7. Bouzas, Roberto. 1996. "La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo". *Integración y Comercio* 1: 64-87.
8. Bouzas, Roberto, Susanne Gratiús, Hernán Soltz y Stephan Sberro. 2008. "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión". En *Mercosur y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, editado por Susanne Gratiús, 33-93. Madrid: Iberoamericana.
9. Bouzas, Roberto y José María Fanelli. 2001. *Mercosur, integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
10. Caetano, Gerardo. 2009. "Introducción". En *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, compilado por Gerardo Caetano, 1-21. Montevideo: CEFIR.
11. Carámbula, Diego. 2013. "América del Sur, de un regionalismo abierto y post liberal hacia un regionalismo político discursivo tangencial". *Cuaderno de Negocios Internacionales* 77: 88-108. https://www.researchgate.net/publication/260097013_Un_Analisis_sobre_las_Politicas_de_Integracion_Productiva_en_el_MERCOSUR
12. "Canadá abandona a México en negociación de TLCAN". 2017. *Excelsior*, 25 de enero, URL: <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/01/25/1141936>
13. Cardozo de Da Silva, Elsa. 2007. "Teoría de las relaciones internacionales y soberanía: construcción, deconstrucción y reconstrucción". *Cuadernos Unimetanos* 11: 180-191. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997691>

14. Cimadamore, Alberto. 2007. "Argentina frente a la viabilidad institucional del Mercosur". En *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*, editado por Alicia Girón y Eugenia Correa, 183-200. Buenos Aires: Clacso.
15. De Almeida, Paulo. 2013. "Sovereignty and Regional Integration in Latin America". *Contexto Internacional* 35: 471-495. <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n2/a06v35n2.pdf>
16. Di Filippo, Armando y Franco Rolando. 2000. *Integración Regional, Desarrollo y Equidad*. México. Siglo XXI Editores.
17. Dür, Andreas y Gemma Mateo. 2004. "¿Más hombres ciegos y más elefantes?". *WP* 233: 1-39. <https://core.ac.uk/download/pdf/13283185.pdf>.
18. Ferrer, Aldo. 2007. "El éxito del Mercosur posible". *Revista de Economía Política* 27: 147-156. <http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n1/o8.pdf>.
19. Garza Elizondo, Humberto. 1996. "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación". *Foro Internacional* 36: 641-666.
20. Gratiús, Susanne. 2008. "Mercosur y Nafta: dos modelos diferentes de integración". En *Mercosur y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, editado por Susanne Gratiús, 13-32. Madrid: Iberoamericana.
21. Haas, Ernst. 1971. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing". *Regional Integration: Theory and Research* 24: 3-44. Cambridge: Harvard University Press.
22. Held, David. 1989. *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press.
23. Heymann, Daniel y Fernando Navajas. 1998. "Coordinación de políticas macroeconómicas en Mercosur: algunas reflexiones". En *Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina*, editado por Cepal, 4-35. Buenos Aires: cepal.
24. Hurtado, Alberto. 2014. "Economía política internacional de la integración monetaria del Mercosur". *Aldea Mundo* 37: 25-34. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54340985003>
25. Jellinek, Georg. 2000. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
26. Kelsen, Hans. 1948. *Teoría general del Estado*. México: Editora Nacional.
27. Krasner, Stephen. 1999. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
28. Malamud, Andrés. 2010. "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur". *Relaciones Internacionales* 15: 113-138. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5051/5510>
29. Malamud, Andrés y Philippe Schmitter. 2006. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *Desarrollo Económico* 46: 3-31. <https://eulacfoundation.org/es/system/files/LA%20EXPERIENCIA%20DE%20INTEGRACION%20EUROPEA.pdf>
30. Martínez, Tamara. 2017. "México logra récord en ventas hacia EU en 2016". *El Financiero*, 2 de febrero, URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/exportaciones-mexicanas-a-eu-alcazan-participacion-record-en-2016>.
31. Mattli, Walter. 2000. "Sovereignty Bargains in Regional Integration". *International Studies Review* 2 (2): 149-180. https://www.researchgate.net/publication/249392817_Sovereignty_Bargains_in_Regional_Integration.
32. Mercosur. 2001. *Declaración de Asunción*. Asunción: Mercosur.
33. Mercosur. 1994. *Protocolo de Ouro Preto*. Ouro Preto: Mercosur.

34. "Mercosur". *Declaraciones y decisiones presidenciales*. Último acceso, 6 de marzo de 2017. <http://www.mercosur.int>.» <http://www.mercosur.int>. 1996, <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4506/2/innova.front/declaraciones-y-decisiones-presidenciales>
35. Taccone Juan José y Uziel Nogueira. 2001. *Informe Mercosur*. Buenos Aires: Instituto para la integración de América Latina y el Caribe.
36. Novelo, Federico. 2004. "Viabilidad de un acuerdo migratorio en el marco del TLCAN". *Análisis Económico* 19: 225-242. <http://www.redalyc.org/pdf/413/41304110.pdf>
37. Novick, Susana. 2005. "La reciente política migratoria argentina en el contexto de Mercosur". En *El proceso de Integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, editado por Instituto de Investigaciones Gino Germani, 6-63. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
38. Novick, Susana. 2010. "Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos". En *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, editado por Catálogos, 9-28. Buenos Aires: Catálogos.
39. Novick, Susana. 2011. "Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración". En *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, editado por Bela Feldman-Bianco, 111-146. Quito: Clacso-Flacso.
40. Olmos, María Belén. 2014. "Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR". *Colombia Internacional* 81: 67-91. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint81.2014.03>
41. Oropeza García, Arturo. 2014. *TLCAN 20 años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?* México: UNAM.
42. Pérez, Nora. 1997. "Mercosur: la libertad de trabajadores en debate". *Revista de Relaciones Internacionales* 12: 1-10. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1891/1831>
43. Serbin, Andrés. 2010. *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
44. TLCAN. 1993. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.



María del Pilar Ospina Grajales es doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Docente e investigadora asociada de la Universidad Católica de Pereira (Colombia.). Miembro del grupo de investigación en Estudios Económicos y Administrativos en la línea de Negocios y Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son Estado-nación y globalización, Relaciones Internacionales e Integración Regional, Estudios Políticos y Migratorios. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra "Acciones colectivas digitales en la era de la tecnología de la información y la comunicación: ¿una alternativa real de desafío al poder?" en *Revista Textos y Sentidos*, 2017. ✉ pilar.ospina@flacso.edu.mx