



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica México

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología

X Promoción (2014-2017)

INTEGRACIÓN REGIONAL Y ESTADO NACIÓN

Paradojas de la soberanía: tensiones entre la expansión de la política nacional y las agendas regionales sobre migración en los casos México – TLCAN y Argentina – Mercosur

Tesis para optar al grado de doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología presenta:

María del Pilar Ospina Grajales

Directoras:

Dra. Velia Cecilia Bobes y Dra. Susana Novick

Línea de Investigación:

Sociedad civil, Diversidad y Multiculturalismo en América Latina y el Caribe

Seminario de Tesis:

Multiculturalismo, migración, ciudadanía e identidades transnacionales

México, D.F. Julio de 2017

Se agradece la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT para la realización de este posgrado

Tabla de Contenido

<u>INTRODUCCIÓN</u>	8
<u>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE</u>	18
ESTADO NACIÓN Y SOBERANÍA: DIMENSIONES JURÍDICAS Y TERRITORIALES	18
LA EXPANSIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL: LOS DESAFÍOS PARA EL ESTADO NACIÓN Y LA SOBERANÍA	22
SOBERANÍA LEGAL INTERNACIONAL, ESTADO E INTEGRACIÓN REGIONAL	25
INTEGRACIÓN REGIONAL Y MIGRACIÓN: DE LA CONFIRMACIÓN DE LA ESTATICIDAD A LOS DESAFÍOS DE LA SOBERANÍA	33
<u>CAPÍTULO II. INTEGRACIÓN REGIONAL Y ESTADO: LOS DEBATES SOBRE SOBERANÍA EN EL MARCO DEL TLCAN Y DEL MERCOSUR</u>	38
EL LUGAR DEL TLCAN EN LAS AGENDAS DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA (1990-2017)	40
LAS DISCUSIONES SOBRE SOBERANÍA EN LAS AGENDAS DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA	51
EL LUGAR DEL MERCOSUR EN LAS AGENDAS DE POLÍTICA DE EXTERIOR DE LA ARGENTINA (1990-2017)	58
LAS DISCUSIONES SOBRE SOBERANÍA EN LAS AGENDAS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA	68
<u>CAPÍTULO III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS AGENDAS SOBRE MIGRACIÓN: MARCO INSTITUCIONAL, DECISIONES Y DEBATES SOBRE EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EL TLCAN</u>	76
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL TLCAN	77
DECISIONES DEL TLCAN EN MATERIA MIGRATORIA	80
DEBATES REGIONALES SOBRE MIGRACIÓN EN EL MARCO DEL TLCAN	86
LA RETÓRICA DE LA SOBERANÍA NACIONAL EN EL ABORDAJE REGIONAL DEL TEMA MIGRATORIO EN LA RELACIÓN MÉXICO - TLCAN	97
<u>CAPÍTULO IV. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS AGENDAS SOBRE MIGRACIÓN: MARCO INSTITUCIONAL, DECISIONES Y DEBATES SOBRE EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EL MERCOSUR</u>	105
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL MERCOSUR	105
DECISIONES DEL MERCOSUR EN MATERIA MIGRATORIA	113
DEBATES REGIONALES SOBRE MIGRACIÓN EN EL MERCOSUR	122
LA RETÓRICA DE LA SOBERANÍA NACIONAL EN EL ABORDAJE REGIONAL DEL TEMA MIGRATORIO: LA RELACIÓN ARGENTINA - MERCOSUR	128
<u>CAPÍTULO V. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS DOS CASOS DE ESTUDIO EN LA PERSPECTIVA DEL ESTADO NACIÓN, LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS MIGRACIONES</u>	136
<u>CONCLUSIONES</u>	156
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	163

Resumen

Esta investigación tiene como propósito el abordaje y análisis de las relaciones que desarrollan los Estados en el marco de los procesos de integración regional y el impacto que estas dinámicas han generado sobre las concepciones de soberanía nacional. El punto de partida es la globalización política y la ampliación de los vínculos externos de los Estados nacionales a través de instancias intergubernamentales que se promueven para la articulación de objetivos principal aunque no exclusivamente económicos. El desarrollo de las agendas regionales evoluciona de acuerdo a la relación entre integración política e integración económica, y uno de los temas que mayor debate genera en la lógica de la profundización del vínculo regional, es el asunto migratorio. La migración es uno de los fenómenos que de mejor manera pone en evidencia los atributos de autoridad y autonomía de los Estados nacionales y por esta razón, el condicionamiento externo para la toma de decisiones en esta materia, es un desafío para la dimensión westfaliana de la soberanía. La comprensión de esta cuestión se desarrolló a partir del estudio de dos experiencias: TLCAN- México y Mercosur – Argentina. Primero, se partió por entender en una perspectiva histórica y comparada, la naturaleza de la política exterior de ambos países y el lugar que dentro de ellas han ocupado los mecanismos de integración regional identificando el debate político en relación con la soberanía nacional. Segundo, se profundizó en la comprensión de los dos mecanismos de integración a partir del proceso de toma de decisiones y las agendas regionales sobre migración, advirtiendo de igual manera, el papel de la retórica en torno a la soberanía nacional.

Abstract

The purpose of this research is to approach and analyze the relations developed by the states within the regional integration processes and the impact that these dynamics have generated on the national sovereignty conceptions. The starting point is political globalization and the widening of the outside bonds of

national states through intergovernmental instances that are promoted to articulate economical goals mainly, not exclusively though. The regional agendas development evolve according to the relation between political and economical integration, and one of the topics that most debate generates in the regional bonding deeming logic, is the migration issue. Migration is one of the phenomena that best reveals the authority and autonomy prerogatives of national states, which is why the outside conditioning for decision making in this matter is a challenge for westphalian sovereignty dimension. The understanding of this matter was developed as from the study of two experiences: NAFTA - Mexico and Mercosur - Argentina. First, the nature of outside policy of both countries and the place regional integration mechanisms have taken place within them, was understood, identifying the political debated related to national sovereignty. Second, the comprehension of both integration mechanisms as from the decision making and the regional agenda on migration, was deepened, warning likewise the role of rhetoric around national sovereignty.

*A papá y a mamá por ser los impulsores de mis sueños y por enseñarme que
la disciplina y la perseverancia son siempre los mejores caminos*

Agradecimientos

Hoy culmina la aventura que inicié hace tres años cuando por ir detrás de uno de mis más grandes sueños, dejé mi país, a mi familia y a todo lo que representaba mi zona de confort. Mi vida entera en una maleta, la misma con la que regreso, sin ser yo la misma de entonces.

Este camino no hubiera sido posible sin la generosidad de este hermoso país. México se queda con la mitad de mi corazón. La fortuna de recorrerlo, de saborear su comida y de conocer de cerca la bondad de su gente, hacen que la culminación de esta etapa esté acompañada de nostalgia y de melancolía.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la universidad que abrió sus puertas para mí, gracias eternas por ser el lugar en donde mis ideas se gestaron, donde el amor por la academia se reafirma como mi verdadera vocación y donde la suerte de compartir con Cecilia Bobes y con Susana Novick, rindieron sus frutos en mi trabajo de investigación, la cúspide de este camino. A estas dos mujeres gracias infinitas, porque sin saberlo no sólo fueron mi apoyo académico, sino que se convirtieron en una gran fuente de inspiración.

En la Flacso encontré también una pequeña familia, la familia que se elige. Carolina Bascuñan y Marisol Alcocer fueron mi mejor refugio fraterno, me brindaron la calidez de la amistad y la solidaridad y representaron el soporte en los malos días, esos en los que la soledad, la tristeza y los desencuentros te hacen dudar de haber tomado el camino indicado. A ellas gracias totales, juntas logramos sobrevivir y llegar a la meta.

A esta familia elegida sumo los lazos de Fredy Agudelo, de Angela Bedoya y de Angélica García, más que amigos, son mis hermanos. Con Fredy y Gela se mantuvo el amor y el vínculo con Colombia. Son los mejores embajadores de mi hermoso país, en ustedes siempre encontré la dicha de la amistad incondicional, de la alegría y de la generosidad sin límites. Con Angélica a la distancia seguimos

celebrando nuestra eterna amistad y, sin duda, eres mi alma gemela de las amigas. La complicidad y la certeza de un para siempre hicieron que este camino fuera más ligero.

Gracias a mi hermosa familia quien estuvo presente en todos y cada uno de estos días de estos tres años. Papá, mamá, César, Carolina, Eliana, Juan Fernando, Valentina, María Paz y Tomás, son la constante en mi vida, la familia es nuestro refugio permanente, son mi mejor aliciente y el más invaluable regalo de la vida. Por último, gracias a Patricio Solórzano por darme la más linda despedida de México. Gracias por enseñarme que a la vida se debe hacer frente con valentía, gracias por mostrarme que cada vez se puede volver a empezar, pero sobretodo, gracias por permitirme volver a creer que todo es posible y que el mundo es mejor sí logramos encontrar el paraíso de la soledad compartida.

Introducción

La presente investigación parte del interés de la sociología política por la comprensión de los fenómenos contemporáneos en torno al poder y a los nuevos escenarios de decisión política de los Estados nacionales. Un eje clave de la propuesta es la globalización como contexto macro del problema a través del cual se pretende mostrar algunas de las transformaciones más relevantes del ámbito político – institucional global y estatal, producto del surgimiento de nuevos actores – supranacionales y subnacionales – y su influencia en la estructura y campo para el ejercicio del poder doméstico y transformación de la soberanía.

Una de las premisas fundamentales para el desarrollo de esta investigación es: en un contexto de interconexiones políticas planetarias, el Estado se ha transformado y ha dejado de ser un actor exclusivo para la orientación de la sociedad. Los organismos supranacionales y los mecanismos de integración regional emergen como espacios a través de los cuales la política doméstica interactúa funcionalmente con niveles por fuera de su propio nivel. Es la expansión de la política hacia ámbitos más allá de los Estados nacionales (Arditi, 2001, p.60) y su intersección con actores y decisiones externas lo que instituye el marco de las relaciones políticas contemporáneas, y una de las realidades que mejor ha puesto en cuestión la noción de soberanía westfaliana –y otras formas de soberanía– de los Estados nacionales por cuenta del desdibujamiento de la línea que separa la política interna de la política internacional (Arditi, 2001, p.57).

Ejemplo de lo anterior son los mecanismos de integración regional. Estos espacios políticos que extralimitan las fronteras de los Estados nacionales son el resultado de acuerdos interestatales y de la decisión voluntaria de los Estados de expandir la política nacional hacia afuera y ampliar los marcos de decisión y cooperación. El auge de los mecanismos de integración regional se convierte en un elemento clave de la gestión de la política exterior de México y de Argentina durante la década de 1990, tiempo en el que se desarrollan las dos iniciativas de integración regional objeto de esta investigación.

La interestatalidad y supranacionalidad¹ de esos espacios son una señal de la vigencia que cobra la soberanía legal internacional soportada en el reconocimiento mutuo entre los Estados, pero al mismo tiempo, es una cuestión que problematiza el mantenimiento de la soberanía westfaliana producto de las interacciones políticas entre lo doméstico y lo regional; hecho que no permite limitar las probabilidades de intromisión de actores externos sobre la política nacional. La acción política mediante los mecanismos de integración regional se desarrolla a partir de la identificación de intereses comunes, principal pero no exclusivamente en el campo económico.

La integración regional se ha complejizado y se ha convertido en uno de los espacios de despliegue de la política internacional de los Estados nacionales. Su evolución ha consistido en importantes innovaciones institucionales para la deliberación y la toma de decisiones, así como en el avance y características de las agendas comunitarias. Las discusiones en torno a la profundización de los vínculos interestatales, ha marcado el debate en relación con los límites entre la integración económica y la integración política y, uno de los asuntos que mejor da cuenta de esto y que más controversias genera en los contextos regionales, es el tema migratorio.

La migración es uno de los fenómenos a través de los cuales se explica la autonomía estatal y las facultades soberanas de los Estados. La monopolización de los medios legítimos de la movilidad es el atributo que detentan exclusivamente los Estados nacionales para regular y controlar los flujos migratorios en sus fronteras (Torpey, 2000). Esta capacidad es una propiedad reafirmante de las competencias tradicionales de los Estados en la perspectiva de la soberanía territorial y política que sirve para delimitar las fronteras físicas y simbólicas (la idea de nación) de los Estados como unidades políticas organizadas que ordenan el espacio nacional,

¹ Lo supranacional se trata en este trabajo como una dimensión de análisis que implica el reconocimiento de realidades que se encuentran por fuera de las jurisdicciones nacionales sin que esto implique necesariamente la existencia de estructuras institucionales autónomas.

razones que sirven de soporte para entender las tensiones que sobre este asunto se generan en los espacios regionales.

El predominio de la visión estatocéntrica se ha replanteado por la emergencia de actores supranacionales y subnacionales que hallan un lugar para la interlocución en torno al poder y la política. Muchos de los espacios y actores políticos existentes por fuera del nivel doméstico han asumido parte del debate global en relación con el fenómeno migratorio; esto deriva en la formulación de interrogantes acerca de la influencia de estos actores, políticas y discursos supranacionales sobre el tratamiento interno de las migraciones internacionales y el impacto que esto genera en la transformación de las concepciones sobre la soberanía nacional.

Se reitera lo que ya se había planteado antes sobre la confirmación de lo estatal por la capacidad autónoma para el tratamiento de las migraciones internacionales, y lo que ha implicado para ello el manejo compartido de agendas y políticas sobre migración gestionadas en los escenarios de integración regional. En relación con esto, el problema que orienta esta investigación se sustenta en las preguntas de cómo en el marco de la política exterior de México y Argentina se desarrollan los debates sobre la integración regional a partir de los casos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y cuál es su impacto en las concepciones sobre soberanía, así como en la identificación de las características de los debates y las decisiones sobre el fenómeno migratorio en el TLCAN y en el Mercosur y las concepciones de soberanía que le son inherentes. Los objetivos de la investigación de acuerdo a estos cuestionamientos fueron analizar el desarrollo de la política exterior de México y de la Argentina en una perspectiva histórica así como develar la producción de discursos y decisiones en torno a la gestión del fenómeno migratorio y los debates producidos sobre soberanía en el nivel regional.

El Mercosur y el TLCAN son dos de los más importantes modelos de integración regional en los que participan países latinoamericanos. El Mercosur se ajusta a un tipo de asociación Sur- Sur que integra a algunas de las naciones del

continente americano, mientras que el TLCAN hace parte de la cooperación Norte – Sur. Aunque estas iniciativas han evolucionado de manera distinta, ambas se ajustan a lo que se ha denominado integración económica en el marco del nuevo regionalismo, producto de las transformaciones políticas y económicas globales de mitad de la década de 1980 (Maesso Corral, 2011). El contexto y el punto de partida de estos acuerdos son algunos de los elementos que tienen en común estas dos iniciativas de integración regional y que sirven para justificar un estudio de características comparativas.

Los objetivos que se promovieron para la creación de estos dos modelos de integración económica tuvieron como base el mejoramiento de las condiciones de competencia de los países en los mercados internacionales. Una estrategia para conseguirlo fue mediante la implementación de políticas comunes de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre las fronteras de los Estados partes. Los alcances del Mercosur son más ambiciosos en este sentido que los del TLCAN. El primero tiene como meta la creación de un arancel común externo y de un Mercado Común², además de una estructura macroeconómica consensuada entre los países; mientras que en el TLCAN se promueve la facilitación de la circulación transfronteriza de bienes y servicios, al margen de la inclusión de los factores productivos y conforme a la eliminación de barreras arancelarias. No obstante, ambas iniciativas responden a un modelo de apertura y liberalización económicas en el ámbito de la globalización y del regionalismo abierto (Gratius, 2008).

De acuerdo con las diferencias que se pueden presentar en los procesos de integración regionales, hay una distinción entre acuerdos preferentemente económicos como los tratados de libre comercio (Acuerdos tipo A) de acuerdos que proponen la profundización de las agendas en temáticas sociales, incluyendo la variable migratoria (Acuerdos tipo B) (Di Filippo, s.f). En los casos del Mercosur y

² Hay que aclarar que aunque los objetivos del Mercosur son ambiciosos en el largo plazo, los resultados han sido menores. En este sentido, el propósito de la Unión Aduanera, planteado en 1995, no se ha alcanzado plenamente (Gratius, 2008).

del TLCAN el punto de partida fueron objetivos económicos, es decir, en principio ambas iniciativas se correspondían con un modelo de integración tipo A.

Sin embargo, pueden existir matices sobre esta clasificación. Si bien el TLCAN se impulsó como un modelo de integración exclusivamente económico, la inclusión de acuerdos laborales y ambientales se puede interpretar como un tipo de *spillover*³ que hace de este un tratado que no sólo propone una Zona de Libre Comercio, sino que ha incorporado otros aspectos de naturaleza no económica al inicio de la negociación, pero que se ha mostrado cerrado frente a las posibilidades de ampliación política del tratado. Por su parte, la evolución del Mercosur lo convierte en un Acuerdo tipo B avanzando hacia otras agendas que incluyen temas políticos, sociales y culturales, pero de igual manera sigue conservando los propósitos económicos iniciales.

La profundización temática del Mercosur ha sido amplia; no obstante, para efectos de este trabajo, se analizarán en una perspectiva comparativa las características que dentro de ambos bloques ha tenido el debate y el tratamiento de la variable migratoria. En el Mercosur se ha dado una amplia discusión sobre esta cuestión que se traduce en algunas decisiones y un fuerte debate sobre movilidad laboral, la relación entre migración y derechos humanos, ciudadanía comunitaria y libre circulación de personas.

En contraste, el TLCAN no consideró dentro de su propuesta económica la movilidad de trabajadores, ni tampoco ha generado estrategias directas para tratar la problemática migratoria regional. Sin embargo, de manera paradójica, en el desarrollo de las negociaciones iniciales del tratado que produjeron un debate sobre la importancia de la migración laboral en un acuerdo económico, la alianza entre los países del Norte se presentó como una estrategia que ayudaría a mitigar las causas de la migración económica en las zonas de expulsión y por tanto, como un mecanismo que serviría para contener la migración irregular hacia Estados Unidos.

³ Esta es una categoría que se utiliza para entender el efecto derrame en la integración regional, es decir, el impacto que las decisiones tienen sobre áreas no consideradas dentro de los acuerdos iniciales.

En otros términos, hay un reconocimiento lógico de la relación entre acuerdo económico y migración que no se corresponde con las decisiones políticas del bloque en esta materia.

De acuerdo con lo anterior, los dos casos del estudio son distintos en cuanto a las decisiones sobre el tema migratorio, pero dentro de ambos este asunto ha sido objeto de debate y de controversia; base común que justifica analizarlos comparativamente. En el Mercosur, se ha reconocido desde una amplia perspectiva la importancia de la inclusión de decisiones sobre migración como parte de la integración económica y política del bloque; al contrario en el TLCAN, esta cuestión se ha abarcado negativamente, es un tema que divide los intereses de los socios y se excluye como parte de las condiciones para sostener y avanzar en los acuerdos de libre comercio, es decir, hay deliberadamente una separación entre un acuerdo económico y un acuerdo migratorio; entre la libre circulación de bienes y mercancías y la libre circulación de personas y de trabajadores.

En las dos experiencias de integración, esta discusión ha estado mediada por una retórica en torno a la soberanía nacional, elemento central de la comparación que se pretende realizar y un punto de partida en común de dos casos que se han desarrollado de manera distinta. Bajo esta lógica, la soberanía es un concepto ligado y atribuible a los Estados nacionales, razón por la cual plantear un análisis sobre este asunto implica *per se* la delimitación y selección de dos países pertenecientes a estos bloques y que puedan ser comparables entre sí en términos de la gestión de las relaciones exteriores, la vinculación a procesos de integración regionales y la articulación con las agendas (debates y decisiones) sobre el tema migratorio.

El análisis comparativo sobre la política exterior es clave para esta investigación en varios sentidos: es el insumo para analizar el comportamiento de los Estados en el sistema internacional; es el mecanismo legal y legítimo para participar en acuerdos de integración regional; y es el instrumento que respalda la participación de los Estados por fuera de sus fronteras bajo los principios de autoridad y de soberanía. Este último concepto es una categoría ligada a la

naturaleza de los Estados nacionales (la soberanía nacional es una cualidad atribuible exclusivamente a los Estados) y es objeto de cuestionamientos en el contexto de los procesos políticos y económicos que promueven la asociación entre los países y su articulación para la toma de decisiones en campos de interés comunes.

Con base en lo anterior, no sólo se van a comparar los casos del TLCAN y del Mercosur, sino que como contexto doméstico del análisis se han elegido México y Argentina. Ambos países se corresponden con lo que se ha denominado potencias medias latinoamericanas⁴ con una tradición importante en materia de política exterior y con un desarrollo especial durante la década de 1990. Este fue el momento del impulso neoliberal en el mundo, que a su vez implicó para estos países un condicionante externo para la orientación de la política económica (Sanhi, 2000) promovida estratégicamente a través de la vinculación a bloques económicos regionales.

Aunque México y la Argentina son países con economías importantes en el contexto latinoamericano, las posiciones en los bloques a los que pertenecen son distintas. Argentina inclina la balanza de la integración hacia América Latina, y es en ese contexto uno de los dos socios más fuertes del Mercosur junto con Brasil. Al contrario, México priorizó la integración con los países del Norte a costa de una posición menos privilegiada en términos macroeconómicos y geopolíticos con respecto a Canadá y Estados Unidos, pero justificando la importancia de la decisión de sumarse a una de las alianzas económicas más importantes globalmente hablando.

En este punto y siguiendo a Sartori y Morlino (1999, p.35), la comparación es entre dos casos que no son idénticos pero tampoco son distintos en toda su naturaleza. “Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no

⁴ Este concepto alude a “una categoría especial de Estados que carecen de capacidades para influir en el sistema de forma análoga a la de una gran potencia, pero cuyo tamaño, poder y papel regional es difícil de ignorar por esas mismas potencias mundiales” (Sanhi, 2000, p.3).

compartidos (y declarados no comparables)". Es justamente lo que puede observarse tanto en los casos Mercosur- Argentina como TLCAN y México. Existen entre ellos elementos cercanos y otros sustancialmente distintos pero que de igual manera sirven para enriquecer un ejercicio comparativo desde un enfoque del contraste pero también desde la similitud.

Recopilando, la comparación enfatizará en el análisis del desarrollo histórico de la política exterior de México y de la Argentina, identificando el debate que se da en relación con los mecanismos de integración regionales y los desafíos que estos implican para la soberanía nacional. En ambos países se da una fuerte discusión en torno a esta cuestión que permite su abordaje desde un estudio comparado. Del mismo modo, 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 miembros. Los matices y diferencias en relación con esto podrán abarcarse mediante el tratamiento que se ha dado en ambos bloques a la agenda migratoria y el lugar del debate sobre soberanía nacional, que permite plantear una comparación desde las diferencias en contextos similares y las analogías en sistemas distintos (Sartori y Morlino (1999, p.40).

De acuerdo con lo anterior, esta investigación comparativa prioriza el análisis en el nivel macro. No se desconoce la importancia de la sociedad civil, de los actores no estatales y de las dinámicas subnacionales (nivel micro) en estos procesos, pero dado que la naturaleza teórica de este estudio tiene como foco el abordaje de la soberanía nacional y la inserción del Estado en iniciativas regionales, son las relaciones internacionales, la política exterior y el Estado nacional los marcos de referencia a través de los cuales se desarrollaron las indagaciones empíricas y teóricas que orientaron el análisis.

Las fuentes de información empírica que sirvieron para desarrollar las indagaciones que orientaron este estudio exigieron la distinción analítica entre el nivel nacional y el nivel regional. En el contexto nacional se priorizaron fuentes

secundarias de información tales como investigaciones anteriores sobre la política exterior de ambos países, así como los debates parlamentarios del Senado, que en complemento con algunas entrevistas a legisladores pertenecientes a la Comisión de Relaciones Exteriores, sirvieron como insumo para plantear las posturas políticas acerca del desarrollo de la integración regional en los casos de México y de la Argentina. De la misma manera, los discursos de posesión y las intervenciones presidenciales sobre estas cuestiones resultaron ser referencias útiles para el análisis.

Para el abordaje del nivel regional, se recabaron los documentos fundacionales de ambas iniciativas así como la normativa, las declaraciones y las decisiones directamente vinculadas con el tema migratorio. Por la diferencia que existe en el desarrollo de esta variable en el Mercosur y en el TLCAN, se encontró más información sobre este asunto en el primero. Esta disparidad trató de compensarse mediante el análisis de información de prensa e investigaciones previas sobre el TLCAN que permitiera evidenciar el desarrollo del debate sobre esta temática. El análisis de la información secundaria, de los debates parlamentarios, de la prensa y de las entrevistas realizadas se llevó a cabo mediante ATLAS TI y siguiendo las categorías de análisis que orientaron esta investigación.

La exposición de los resultados de este trabajo parte de la definición del marco teórico y de los antecedentes que dieron origen a la formulación teórica del problema de investigación. En el capítulo I se lleva a cabo una discusión conceptual a partir de la sociología política y de las relaciones internacionales con el propósito de definir las dimensiones a través de las cuales se realiza el abordaje del Estado nación, la soberanía y toda la problematización en relación con la integración regional y el fenómeno migratorio.

En el siguiente apartado se hace el análisis del lugar que ha tenido la integración regional en la política exterior de México y de la Argentina, presentando el proceso de vinculación de estos países al TLCAN y al Mercosur respectivamente. El desarrollo histórico de este contexto se realiza partiendo de la década de 1990 hasta el primer trimestre del 2017. Se hace una exposición por períodos

presidenciales y enfocando la pesquisa alrededor de los debates políticos sobre la relación entre integración regional y soberanía nacional.

En los capítulos III y IV hay un abordaje del contexto regional con el propósito de comprender la estructura institucional de ambos mecanismos de integración y haciendo énfasis en el lugar que han tenido las decisiones y los debates sobre el fenómeno migratorio en una perspectiva exterior a las jurisdicciones políticas de los Estados nacionales. Este marco de análisis sirve como introducción para complementar este apartado con una indagación acerca de la soberanía nacional y de las tensiones entre las agendas regionales y las competencias estatales en materia migratoria. Para terminar, en el siguiente y último capítulo se hace un ejercicio comparado de los dos casos a partir de todo el análisis desarrollado en los apartados anteriores, que sirve como preámbulo para la presentación de las conclusiones de este trabajo de investigación.

Capítulo I. Marco teórico y estado del arte

Estado nación y soberanía: dimensiones jurídicas y territoriales

Las discusiones teóricas sobre soberanía nacional no se pueden desarrollar al margen de la comprensión sobre el Estado nación. El Estado en una perspectiva institucional se define a partir del monopolio de dominación coactiva autoritaria en un área territorialmente demarcada, que cuenta con un conjunto de instituciones y relaciones políticas que irradian del centro a la superficie (Weber 1964; Mann 2003). Estas dimensiones funcionales y espaciales de los Estados ordenan las estructuras de autoridad, los límites y las capacidades de autodeterminación sobre los territorios. Dentro de este marco, la autonomía de estas instituciones ha sido el principio a través del cual la soberanía se consolida como práctica e ideología que legitima la capacidad de regulación y control sobre los territorios y marca los límites de las relaciones externas.

La constitución de los Estados nacionales es el producto de luchas históricas que no sólo permitieron el surgimiento de nuevas instituciones, sino que propiciaron el tránsito hacia la modernidad. En términos políticos, el Estado moderno es un proyecto centralizador del territorio y del poder. El atributo de la soberanía es la condición que legitima la independencia frente a poderes internos y externos. La existencia de los Estados se mantiene gracias a la proclamación de un poder absoluto sobre un espacio y una población, aspecto que define las fronteras físicas, políticas e identitarias dentro de un territorio, al tiempo que limita la probabilidad de intromisión de poderes exógenos.

La evolución histórica del Estado va de la mano con el desarrollo de la noción de soberanía y de poder soberano, lo cual significa que los Estados constituidos bajo este principio no reconocen ningún poder que se proclame como superior a

ellos. En otras palabras, la independencia de los Estados nacionales delimita la capacidad de dominación hacia adentro de los territorios y restringe la posibilidad de subordinación frente a poderes que se encuentran por fuera de su jurisdicción política y territorial (Jellinek, 2000; Kelsen, 1948).

Sobre el Estado no existe ningún otro poder ni autoridad suprema, la autodeterminación y la autonomía son los principios a través de los cuales estas instituciones se rigen política y jurídicamente. De lo anterior, se explican las características negativas y positivas de la soberanía, es decir, el ejercicio de la voluntad del Estado al margen de la injerencia de poderes extraños (soberanía negativa) y la capacidad exclusiva que tiene el Estado para determinar su propio orden jurídico (soberanía positiva) (Jellinek, 2000, p.438).

Las concepciones teóricas sobre la soberanía remiten a tres elementos dentro de los cuales la autonomía es una cualidad permanente: la gestión de los territorios y de la población, la estructura jurídica de los Estados y las relaciones internacionales (Jellinek, 2000; Kelsen, 1948). Cada uno de estos aspectos demarca la capacidad independiente de los Estados para ejercer dominio dentro de sus propias fronteras y para limitar la probabilidad de influencia de actores y poderes externos.

La soberanía, tanto interna como externa, es la disposición que legitima la autoridad y el poder supremo de los Estados nacionales, regulando el orden doméstico y estableciendo un sistema político internacional dentro del cual el reconocimiento mutuo entre los Estados es la garantía para la salvaguarda de la soberanía, y por tanto, condición *sine qua non* para el equilibrio del poder en el nivel internacional. En otros términos, la idea y la práctica de la soberanía se han constituido a través de “una concepción normativa que vincula autoridad, territorio, y población” (Cardozo de Da Silva, 2007, p.184).

La dimensión territorial ha sido una de las condiciones fundamentales para que la disposición política del Estado se consolide y se mantenga. La referencia a un espacio físico delimitado es una de las cualidades observables de la organización

de los Estados. La existencia de fronteras territoriales delimita las estructuras de autoridad y el desarrollo de ordenaciones sociales y culturales que se van fortaleciendo en la idea de Nación. Una de las primeras referencias a las que da lugar la formación del Estado es la centralización del territorio y de un poder establecido legítimamente dentro de él para su dominio, superando la dispersión y la fragmentación físico espacial. “La estructura territorial del sistema de Estados parece ser una de las grandes constantes en los asuntos humanos (...). La gente acepta por lo general el supuesto de que la superficie de la tierra debe ser dividida en unidades territoriales” (Cardozo de Da Silva, 2007, p.181).

El territorio se concibe como el espacio dentro del cual el Estado se permite ejercer el poder público (Jellinek, 2000). El significado jurídico del territorio tiene varias connotaciones: la primera se entiende en la perspectiva de la prohibición de cualquier otro poder diferente al del Estado para ejercer funciones de autoridad; la segunda remite a la población que vive en ese territorio, es decir, al grupo humano identificable que habita en él y que se somete al poder del Estado (Jellinek, 2000, p.368), el cual tiene la obligación de asegurar la protección y el acceso a derechos sociales y políticos. De lo anterior se deduce el carácter externo e interno de la soberanía en relación con el territorio; es decir, se establecen las limitaciones frente a los poderes que se encuentran fuera, y se pautan las reglas de juego hacia adentro, legitimando las estructuras de autoridad que darán orden a los Estados nacionales.

De manera simultánea al desarrollo de la autonomía territorial se generan las condiciones para el surgimiento de la dimensión jurídica de la soberanía. Jellinek (2000) indica que en la evolución histórica del término, su origen tiene una connotación política que poco a poco empezó a integrar elementos jurídicos. Detrás de esta idea hay una estrecha relación entre Estado y derecho como aspectos indisolubles de la estructura de poder y del fortalecimiento de la autoridad interna ejercida en un límite de tiempo y espacio determinados.

El significado del poder supremo y soberano es en este sentido la validez de un orden jurídico estatal que no depende ni deriva de ningún poder externo superior.

Los Estados son los autores de sus leyes y de su estructura jurídica con independencia del influjo de normas o actores supranacionales. La validez y legitimidad del derecho público se produce porque emana de las autoridades internas. En palabras de Kelsen (1948), “si el Estado es soberano, todo lo jurídico es necesariamente interno y sí hay un “fuera”, es decir, una esfera jurídica fuera del Estado este no puede ser ya soberano” (p.139). Siguiendo esta argumentación, podría decirse que las decisiones y normativas producidas por fuera del Estado nacional no serían soberanas, pero en el contexto de la interdependencia política a la que da lugar la globalización, es difícil sostener estas premisas y los límites entre lo interno y lo externo. El nivel externo de la política puede ser también una fuente importante de legitimidad de las decisiones nacionales; ejemplo de esto, el debate alrededor de los derechos humanos y la democracia.

En relación con lo anterior, se establecen las diferencias entre un derecho público nacional (constitucional) y un derecho internacional. Esta clasificación permite distinguir el poder y el dominio que ejercen los Estados sobre las poblaciones dentro de sus territorios y su jurisdicción, de las relaciones con otros Estados en el nivel internacional.

Desde el derecho internacional, la soberanía nacional tiene dos significados: por un lado, el reconocimiento del derecho exclusivo que tienen los Estados a promulgar normas jurídicas que vinculan a sus nacionales (soberanía territorial y personal); y por el otro, la igualdad de autoridad frente a otros Estados (Hillgruber, 2009, p.8). Este último atributo define el carácter de las relaciones internacionales, las cuales se han concebido tradicionalmente como producto de la interacción entre los Estados legal y legítimamente constituidos. La soberanía es el eje que permite el equilibrio de poderes en cuanto representa la cualidad que respalda la existencia de unidades políticas autónomas y organizadas que participan de un sistema internacional que les asigna (idealmente) el mismo estatus y el mismo poder.

La expansión de la política nacional: los desafíos para el Estado nación y la soberanía

En el contexto de la intensificación de las relaciones internacionales producto de una realidad global política y económicamente interdependiente, las dimensiones jurídicas y territoriales de los Estados nacionales, así como su naturaleza y desempeño, se han puesto en entredicho. En el desarrollo de los análisis sobre la globalización, una de las tesis principales es que los actores estatales han dejado de tener el monopolio exclusivo para el direccionamiento político de las sociedades. La nueva configuración de las relaciones internacionales permite la interacción entre Estados, pero también la interlocución entre actores sociales e institucionales globales y subnacionales que desafían las concepciones tradicionales en relación con el poder, la política y la soberanía.

La política se expande por fuera de los confines territoriales de los Estados (Arditi, 2001; Beck, 1998), transformando algunas cuestiones sobre la soberanía y la estructura de autoridad de estas instituciones. Una premisa importante de los análisis sobre estos asuntos es que los Estados, como una forma particular de organización política, y dentro de ella la soberanía, están cambiando por el influjo de procesos políticos globales.

Algunas perspectivas se inclinan hacia la explicación de la erosión de la soberanía y del Estado, mientras que otros al contrario, prefieren señalar su apuntalamiento por el fortalecimiento de la práctica de la soberanía legal internacional, definida a partir del reconocimiento mutuo entre los Estados como unidades políticas autónomas y base de la constitución del sistema internacional (Krasner, 1999).

La transnacionalidad es un fenómeno que no sólo ha impactado la economía capitalista globalizada, sino que también ha influido en la transformación de la política. Nuevos actores, lógicas, discursos y arenas definen el escenario de las interacciones políticas a escala mundial. Esta extraterritorialidad de los espacios supranacionales tiene una dinámica propia, o "al menos una que no es plenamente

asimilable a procesos y decisiones que se originan y se desarrollan en el ámbito político interno de los Estados” (Arditi, 2001, p.59).

La complejidad de las relaciones políticas que emergen en la era global presenta una realidad paradójica para los Estados nacionales. La existencia de actores políticos supranacionales y subnacionales son indicativos de una sociedad que ha dejado de ser Estatocéntrica. Los escenarios de la política global se han diversificado al punto que actores y discursos plurales han ganado espacio y legitimidad dentro del debate y ámbito de decisión, producido por fuera de los contextos nacionales.

Sin embargo, no por esto los Estados se han debilitado. Han dejado de ser los actores exclusivos de la política, pero sin duda siguen siendo las unidades e instituciones a través de las cuales se ordenan las relaciones geopolíticas y la estructura de autoridad hacia adentro y hacia afuera de sus fronteras. Tanto el Estado como la soberanía son nociones construidas y deconstruidas de manera continua mediante las interacciones entre actores y entre actores y estructuras (Krasner, 1999, p.76).

La estructura básica de los Estados sigue permaneciendo sobre la base de características funcionales, territoriales, identitarias y jurídicas. Las nociones de territorio, reconocimiento, autonomía y control siguen vigentes. No obstante, la expansión de la política hacia afuera condiciona su transformación. El influjo de actores externos o la vinculación voluntaria a iniciativas supranacionales modifica el estatuto de autonomía de los Estados nacionales.

La emergencia de comunidades supranacionales y de la sociedad transnacional ha revelado la doble faz que hoy presenta el problema nacional. En efecto, la misma crisis del Estado, sobre la que se especula desde hace un siglo, es identificada, o así se intenta al menos, como una crisis de su soberanía (vale decirlo a la inversa) en sus dos dimensiones externa e interna. En el orden externo, por la existencia de instancias internacionales y supranacionales respecto de las cuales los Estados no sólo no adoptan una actitud de rechazo como antaño, sino que instan su incorporación a ellas, o que se traduce en la adaptación de su política y de su

ordenamiento jurídico, a la de dichas organizaciones, al menos en algunos - pero crecientes- aspectos (Torres del Moral, 2012, p.28).

La cesión voluntaria – y en cierto modo el debilitamiento – de la autonomía de los Estados ante instituciones supranacionales, o mediante la vinculación con actores externos a través de contratos y convenios, puede tener efectos sobre los distintos tipos de soberanía existentes. La soberanía westfaliana se debilita en el momento que los actores nacionales pierden la exclusividad para la dirección de la sociedad. La integración y legitimidad estatal otorgada a organismos supranacionales de distinta índole avala la existencia de actores externos con capacidad de incidencia en asuntos domésticos. Las decisiones tomadas en estos escenarios pueden llegar a influir sobre la estructura de autoridad interna de los Estados, signo claro del debilitamiento de la soberanía westfaliana y del reforzamiento de la soberanía legal internacional e interdependiente.

Mientras la soberanía westfaliana puede erosionarse por la participación de los Estados en espacios de decisión por fuera de sus fronteras y por la injerencia de actores externos, la soberanía legal internacional podría fortalecerse. La integración de los Estados para la determinación de políticas cooperativas ratifica el reconocimiento mutuo entre estas unidades políticas legítimas y formalmente instituidas. Paradójicamente en este caso, lo supranacional o lo transnacional no invisibiliza lo estatal, sino que al contrario confirma la importancia de estas instituciones y de su capacidad de agencia, incluso como mecanismo para corroborar la soberanía interdependiente, la cual tiene como objetivo el control de flujos – bienes, capitales, personas – a través de las fronteras, tema clave para un contexto que fortalece la economía globalizada y la cooperación estatal para su viabilidad y efectividad.

En concordancia con lo anterior, por un lado, los Estados no pueden dejar de tomar medidas de control en relación con los asuntos domésticos tales como: legislación sobre empresas extranjeras, inmigración etc., aspectos que terminan confirmando el carácter nacional de la política y del control del territorio; pero por

otro lado, tampoco pueden dejar de coordinarse con otros Estados para la eficacia transnacional de dichas medidas (Torres del Moral, 2012).

En esta misma lógica se desarrolla el proceso de integración regional. Este nuevo escenario global resulta de la cooperación y coordinación interestatal para el fomento económico de las regiones, la cooperación política, social, ambiental y cultural. Con el surgimiento de estos espacios políticos y económicos, el Estado reivindica su soberanía a través de la capacidad autónoma de decidir participar en la creación de organismos de decisión y de deliberación por fuera de sus fronteras. Empero, en otra perspectiva, ceder voluntariamente poder o capacidad de decisión en instancias que extralimitan los Estados podría ser un signo de crisis de eficiencia y cambio de escala para el tratamiento de algunos problemas (Novick, 2008), así como una causa del debilitamiento de la soberanía westfaliana.

Soberanía legal internacional, Estado e integración regional

La soberanía legal internacional es clave para entender las lógicas a través de las cuales los Estados se relacionan en una sociedad internacional cada vez más compleja e interdependiente. Los Estados históricamente se han relacionado con otros, y para hacerlo establecen reglas que les permitan una convivencia segura y mutuamente acordada (Arbuet Vignali, s.f, p.99). La existencia de un nivel 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, p.145) argumenta que la soberanía y el derecho internacional no sólo son compatibles sino que aquélla existe sobre la base de éste.

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 ideal⁵ es el instrumento que salvaguarda la legitimidad de los Estados por fuera de

⁵ Se aclara que es una concepción ideal del sistema internacional y del relacionamiento de los Estados el hecho de que exista igualdad de derechos y de trato. En la realidad, las relaciones

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. 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 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 (Hillgruber, 2009, p.9).

En el contexto internacional se promueve 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, p.6). Es un mecanismo que permite a los Estados legitimarse mediante la soberanía legal internacional, producto del relacionamiento entre Estados reconocidos como iguales por el derecho internacional.

La integración regional es un espacio de toma de decisiones y de articulación política que afecta el nivel doméstico y en el que pueden advertirse asimetrías y

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.

luchas por el poder. En otras palabras, la integración regional es el producto de nuevas relaciones interestatales que permiten poner en evidencia 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. En relación con esto se halla en la teoría general de los Estados un argumento que *prima*: sí 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, p.370).

El planteamiento de Krasner (1999) sobre esta cuestión es distinto. Este autor reconoce que en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales ha primado el supuesto según el cual la erosión de la soberanía westfaliana se produce por cuenta de las intervenciones coactivas sobre los Estados. Sin embargo, para él existen otras situaciones que de igual modo conllevan al debilitamiento de las estructuras de autoridad interna por cuenta de la vinculación con actores externos. La participación voluntaria en instancias de decisión externa, como el resultado de la invitación o de la libre asociación (definida mediante contratos o convenios) es también causal de la erosión de la soberanía westfaliana.

En relación con lo anterior, las producciones e investigaciones sobre integración regional se han inclinado hacia el campo meta teórico, fomentando la discusión alrededor del papel de los Estados nacionales en estos procesos. Las tensiones dentro de los enfoques teóricos remiten a la capacidad de incidencia de los Estados en la política internacional y al desdibujamiento de las fronteras que existen entre la política interna y la externa. Uno de los asuntos que resultan problemáticos en estas tensiones es la polarización entre lo nacional y lo internacional, lo externo y lo interno, lo doméstico y lo regional.

Los desarrollos teóricos del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo se han enfocado en el análisis de estos asuntos. Ambas propuestas conceptuales surgen y se posicionan para comprender la experiencia europea de la integración, priorizando la importancia de los actores, el poder y el papel de los Estados y las instituciones supranacionales para el avance de estos procesos (Perrota, s.f).

De lo anterior derivaron aportes relevantes en torno al progreso de una sociedad transnacional, la gobernanza supranacional y las relaciones internacionales (Stone Sweet y Sandholtz, 2010). Una de las premisas clave del neofuncionalismo es la reducción del rol protagónico de los Estados y de la consolidación de la integración como un mecanismo que posiciona cada vez con mayor fuerza a actores transnacionales independientes de la influencia de las realidades nacionales (Dur y Gonzáles 2004). En efecto, el neofuncionalismo pretende hacer un aporte en torno a la *destatalización*⁶ de la política y a la identificación de nuevos actores que inciden con éxito en el campo de la política internacional.

Una cuestión importante con respecto a lo anterior es que aunque desde el neofuncionalismo se minimiza la importancia y protagonismo de los Estados, la integración regional es vista como producto de la decisión formal de estas instituciones para cooperar en el campo político y económico regional. El neofuncionalismo pone el acento en el papel y la importancia que adquieren los actores no estatales en el desarrollo y evolución de la integración regional, sin embargo, en palabras de Malamud y Schmitter (2006), el neofuncionalismo reconoce que “los países miembros siguen siendo actores centrales en este proceso. Fueron ellos los que fijaron las condiciones del acuerdo inicial, aunque no determinaron en forma exclusiva la dirección y magnitud del cambio subsiguiente” (p.4).

⁶ El concepto de *destatalización*, según la perspectiva de Beck (2004), es la limitación de los Estados como actores exclusivos para la participación en asuntos de la economía global. En el contexto de este proyecto, la *destatalización* se entiende desde este mismo significado, pero aplicado al plano político, es decir, a la limitación de los Estados como actores exclusivos para la participación en asuntos de la política global y doméstica.

Un elemento a través del cual el neofuncionalismo ha desarrollado sus principales tesis es el estudio de la evolución de la gobernabilidad de la UE a formas cuasi federales vinculantes en distintos ámbitos políticos (Stone Sweet y Sandholtz, 2010, p.5) y que han logrado distanciarse de las relaciones intergubernamentales iniciales del proceso de integración regional. Para los autores de este enfoque, la supranacionalidad que emerge de la organización institucional de la UE resulta un indicador objetivo de la independencia de poderes y de un desarrollo político institucional autónomo de las estructuras nacionales. La fuerza de lo supranacional se explica gracias a la profundización y ampliación de la integración regional, la cual comienza siendo sectorial, pero que gracias a las instituciones autónomas regionales se expande a objetivos más complejos y al tránsito de la integración económica a la integración política.

Ernst B Haas (1971) realizó un aporte en esta perspectiva. En el desarrollo de los acuerdos regionales, el efecto de derrame (*spillover*) o efecto inducido, impulsa temáticas o sectores que no se habían considerado al inicio de los tratados de integración (Gratius, 2008; Malamud y Schmitter, 2006; Dur y González 2004; Perrotta, s.f). El derrame produce consecuencias indirectas sobre otras esferas no necesariamente económicas, y en esta ampliación se genera un estímulo para el tránsito de la integración económica a la integración política, la cual, siguiendo a este autor, incita al cambio de lealtades, expectativas y acciones de los actores domésticos hacia nuevos centros de poder con una existencia independiente del espacio político nacional.

En contraste con el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo liberal explica la integración regional, y el caso europeo en particular, con énfasis en el papel y protagonismo de los Estados y en su reivindicación producto de la cooperación y de los esfuerzos comunes para dar respuestas más eficientes a los desafíos globales. Es una lógica que pone en primer plano a los Estados (en una perspectiva que prioriza lo macro sobre lo meso y lo micro) como ejes centrales del sistema internacional bajo el argumento de la no cesión de atributos soberanos en el espacio político regional (Moravcsik, 1991, p.21).

Una premisa fundamental de esta teoría es que en los procesos de integración los Estados y los gobiernos son más importantes que las instituciones que se desarrollan en el nivel regional (Gratius, 2008), y los agentes supranacionales nunca consiguen plena autonomía o independencia de los organismos estatales, un aspecto que entra en tensión con el poder que desde el neofuncionalismo se le asigna a la estructura institucional regional para la toma de decisiones. En este contexto, los debates sobre la erosión de la soberanía son claves.

Por un lado, se encuentran las posturas que defienden la idea según la cual ni la globalización ni el regionalismo afectan la autonomía de los Estados. Siguiendo esta lógica, es la autodeterminación de las naciones la base que permite procesos asociativos en el contexto internacional y el atributo que legitima la responsabilidad y la reciprocidad entre los países. Los Estados siguen siendo las unidades políticas a través de las cuales se produce la orientación interna de las sociedades y el ordenamiento de las relaciones internacionales. Lo que se concluye de esto es que tanto la integración regional como otros procesos cooperativos entre los Estados fortalecen la dimensión legal internacional de la soberanía en la medida que el sistema internacional se sigue constituyendo sobre la base de unidades políticas formal y jurídicamente constituidas y reconocidas entre sí.

Por otro lado, están las líneas de estudio que analizan la integración regional y las demandas que se generan en estos espacios como causantes de la cesión de atributos de soberanía y de la afectación de la estructura tradicional de los Estados nacionales por cuenta de la expansión de la política más allá de las fronteras de los Estados (Arditi, 2001; Beck, 1998). Un argumento fuerte que respalda estas posiciones se desarrolla en una perspectiva instrumental en la que la pérdida de soberanía se compensa con los beneficios que se le atribuyen a 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 para participar en propuestas asociativas, en la cual el costo se corresponde con la transferencia de derechos de soberanía. 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 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 directamente la autonomía de los Estados y obligan a la delegación de atributos de autoridad. En consecuencia, la ley y el acervo comunitario se imponen sobre el orden político nacional (Mattli, 2000) y afectan de manera directa la soberanía westfaliana.

La vinculación voluntaria de los Estados nacionales a iniciativas de integración regionales se promueve por 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 a la pérdida de atributos fácticos de la soberanía, principalmente cuando se da una integración con características positivas⁷ (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 nivel político regional y doméstico.

Los Estados tienen la discrecionalidad (por lo menos en los casos en que se privilegia el intergubernamentalismo) de determinar cuáles asuntos podrían ser gestionados más eficientemente en el nivel regional y cuáles no⁸. 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

⁷ La integración positiva implica decisiones y políticas comunes para el moldeamiento de las condiciones en que funciona el mercado. La integración negativa consiste en el desmantelamiento de los obstáculos al comercio e intercambio transfronterizo operada por medio de acuerdos intergubernamentales (Malamud, 2010, p.3).

⁸ Para efectos de este estudio, uno de los asuntos que más controversia genera en el contexto de negociación regional es justamente el fenómeno migratorio; los intereses sobre economía y algunas veces la seguridad en la perspectiva del mantenimiento de la paz y la estabilidad de la región (Serbin, 2010), convergen más fácilmente en este nivel gracias a la eficiencia que representa la integración para una mejor competencia y gestión en escenarios de carácter global.

estructura institucional que se promueve para hacerlo. En otras palabras, es la relevancia de lo que se decide y no de cómo se decide.

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, p.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. Son entonces la diferencia entre formas de cooperación administrativa y delegación de autoridad (Botto, 2015) dos cuestiones distintas, con implicaciones en las concepciones y el carácter de la integración regional, y el papel o influencia que esto tiene en los Estados nacionales.

No sólo 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 nivel 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, puede ser que por efecto de 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, 2012, Malamud y Schmitter, 2006; Dur, 2004). Una de las agendas más controversiales en el escenario regional es la de la política común en torno a la movilidad de personas; esto es no sólo un desafío para el marco decisional regional sino también para la estructura tradicional de los Estados nacionales y la soberanía.

Integración regional y migración: de la confirmación de la estaticidad a los desafíos de la soberanía

La migración ha dejado de ser un fenómeno tratado exclusivamente en los espacios políticos nacionales. En el desarrollo de las iniciativas de integración regional este es un tema clave para analizar el carácter de las agendas y de la profundización de las relaciones interestatales, no obstante esta cuestión genera algunos interrogantes en relación con la soberanía, producto del vínculo entre lo regional y lo nacional, deconstruyendo la idea dominante de soberanía westfaliana y fortaleciendo las nociones de soberanía legal internacional e interdependiente.

El carácter multidimensional de los organismos de integración regionales incluye temáticas y decisiones que van desde aspectos geográficos hasta cuestiones sociales, políticas y culturales así como agendas compartidas sobre movilidad, las cuales exigen la flexibilidad y apertura de las políticas migratorias de los Estados (Novick, 2008; Novick 2011).

Lo anterior genera algunos dilemas sobre la autoridad de los Estados frente a este asunto. Los Estados nacionales tienen la facultad autónoma para la regulación y control de los flujos migratorios a través de sus fronteras. Esta capacidad es un elemento que soporta y reafirma la estructura y vigencia de la concepción estatal tradicional en sus dimensiones territoriales, de control, autonomía y reconocimiento que detentan estas instituciones sobre la base de principios internos y del lugar político que se ocupa en el sistema internacional de Estados.

La soberanía interdependiente se caracteriza por la capacidad que tienen los Estados para ejercer el control sobre los flujos de información, bienes y personas a través de las fronteras (Krasner, 1999, p.14). Esta categoría es útil en el sentido de confirmar el principio de autoridad interna mediante el poder y la administración territorial. Sin embargo, en el contexto de la globalización y de la expansión de la política nacional, la soberanía interdependiente es desafiada por cuenta de la intensidad de los flujos poblacionales y de los intercambios económicos.

El control de la movilidad a través de las fronteras es uno de los objetivos de la soberanía interdependiente. No obstante, por cuenta del aumento de la migración irregular, este hecho se ha convertido en un desafío en el sentido de que el movimiento (no autorizado) de individuos a través de los límites de los Estados puede violar el principio de soberanía sustentado en la delimitación y cierre territorial (Hollifield, 2006).

La concepción clásica para la gestión del fenómeno migratorio en la perspectiva de las capacidades otorgadas por la soberanía westfaliana puede transformarse a partir del influjo de actores externos sobre los Estados nacionales. La expansión de la política en escenarios que superan los espacios domésticos ha producido demandas y discursos relacionados con la migración.

No obstante, el Estado es discrecional para asumir o no las regulaciones y recomendaciones internacionales propuestas en relación con este tema, principalmente cuando las decisiones son interestatales (dependientes de los intereses de los gobiernos), sin estructuras institucionales supranacionales que obliguen o coarten el cumplimiento de la normatividad y de los acuerdos.

Los Estados se vinculan a decisiones sobre el asunto migratorio a través de convenios o tratados con actores e instancias externas pero siempre bajo la premisa de la armonización voluntaria (Krasner, 1999) de lo internacional y lo doméstico, hecho que de cualquier modo vulnera la soberanía westfaliana, ratifica la soberanía legal internacional (producto del reconocimiento del estatus político de los Estados) y los articula mediante la cooperación interdependiente.

En el plano de las regulaciones jurídicas y políticas para la gestión migratoria, el Estado puede ser discrecional, autónomo y determinar para sus territorios decisiones que se corresponden con sus intereses y con los de los actores políticos internos. La regulación de los flujos migratorios es una característica importante de los Estados nacionales sobre la base de la necesidad de clasificar y diferenciar a la población que habita dentro de su territorio (Domenech, 2009).

En cierto modo, la regulación de las migraciones contribuye a la construcción de la estaticidad (Torpey, 2000), es decir, a la centralidad que tiene el Estado nacional para el control de los procesos sociales como parte del ejercicio legítimo y legal de su autoridad. La definición de las políticas migratorias, los controles territoriales, la potestad para determinar los criterios distintivos entre propios (ciudadanos) y extraños (extranjeros), es una de las expresiones de la autonomía y el poder de los Estados sobre los territorios.

La selectividad es uno de los mecanismos a través de los cuales los Estados producen las clasificaciones para definir los criterios de entrada y permanencia en sus territorios, de modo que la inmigración por sí misma no es de plano asumida negativamente, sino que se filtra a través de condiciones restrictivas y ha sido uno de los aspectos que ha ayudado a la consolidación del Estado moderno y de los imaginarios sobre la identidad nacional como soportes a través de los cuales el Estado monopoliza los medios legítimos de movilidad. Esta monopolización se entiende como el derecho exclusivo que tiene el Estado para autorizar y regular los flujos de personas y las migraciones internacionales (Torpey, 2000; Domenech, 2009).

Las respuestas estatales frente a la migración dependen de las perspectivas que asumen los Estados soberanamente sobre este tema. Las políticas y criterios oscilan entre: 1) concepciones que sustentadas en la soberanía, restringen la entrada y residencia de personas en el territorio (Mármora, 2010), cerrando fronteras y marcando límites claros con los extranjeros; 2) enfoques que también desde la soberanía reconocen a los migrantes como sujetos del derecho público nacional. Independiente del carácter de las decisiones que se asuman, el Estado y la capacidad de regulación de la migración son el producto de “la monopolización de los medios legítimos de la movilidad” (Torpey, 2000), como un aspecto clave que pone en vigencia la existencia de los Estados, su papel y cómo se define su autoridad a partir de este fenómeno (Domenech, 2009).

La autonomía del Estado en esta materia está directamente relacionada con la idea de Estado nación soberano. Así, la diferenciación y clasificación de quienes

pertenecen o a quiénes se les adjudica el derecho de ingreso y permanencia en un territorio, son acciones todas producidas a través de las políticas migratorias de un Estado⁹, las cuales en efecto, no son sólo respuestas burocráticas al fenómeno de la movilidad sino que en esencia reflejan las filosofías y concepciones institucionales e ideológicas sobre la Nación. “Para la construcción del Estado-nación los extranjeros representaron y lo siguen haciendo, la antítesis de lo que el Estado busca representar: la unidad, el conjunto, lo que unifica; exactamente lo contrario de lo que la extranjería expresa: lo distinto, lo diverso, lo opuesto” (Calderón, 2012, pp.115-116).

La monopolización de los medios legítimos de la movilidad es uno de los mecanismos a través de los cuales los Estados nacionales persisten y refuerzas sus formas tradicionales (Calderón, 2012). Sin embargo, en el contexto de la integración regional, algunas decisiones en esta materia contradicen ese principio. El caso de la Unión Europea (en adelante UE) es uno de los mejores ejemplos en este sentido. La política europea sobre libre circulación de personas y la conformación de un espacio político y geográfico sin fronteras internas, se consolida en el Acuerdo de Schengen, promovido en 1985 e implementado en 1995.

La noción de frontera interna significa que no se llevan a cabo controles fronterizos o procedimientos rutinarios de ingreso a las personas que hagan parte del espacio Schengen y se muevan dentro de él. En términos de seguridad, existe un compromiso cooperativo para cuidar de las fronteras externas e internas de esta área, y los límites político administrativos entre los Estados no se tendrán en cuenta hacia adentro para el ejercicio de la autoridad policial, siempre y cuando el propósito sea el mantenimiento y cuidado de la frontera interna. Dicho de otra manera, los agentes policiales de un Estado podrán traspasar las fronteras de otro Estado en nombre de la protección del área Schengen (Comisión Europea, s.f).

⁹“La categoría de *inmigrante* no es una consecuencia de los hechos, sino una decisión clasificatoria. No emana de la naturaleza de los movimientos de población, es el resultado histórico de la imposición de determinada forma de visión y división que promueve un tipo de políticas que mientras restringen y problematizan ciertos movimientos de población, facilitan y normalizan otros” (Domenech, 2009, p.17).

Lo anterior es un desafío a la noción clásica de Estado nación definido mediante la delimitación de fronteras territoriales y el monopolio legítimo de la violencia. Las fuerzas militares y los agentes policiales de un Estado representan justamente la capacidad que tienen estos organismos de mantener el orden y las estructuras institucionales mediante el uso legítimo de la fuerza. El área Schengen desdibuja entonces la concepción de espacio político y de autoridad cerrado, compartiendo estos atributos con otros Estados, ampliando la frontera territorial y concibiendo maneras comunitarias para su administración. Desde un análisis teórico, medidas de este tipo coinciden con algunos de los postulados más importantes del neofuncionalismo. Se consolida un espacio político supranacional que reúne los intereses de los Estados, pero que a su vez se independiza de sus voluntades.

En relación con el asunto estatal y la soberanía, medidas como el Acuerdo de Schengen replantean competencias fundamentales de los Estados y generan retos en el escenario de un espacio político comunitario. Temas como la lucha contra la delincuencia y el terrorismo internacional, la cooperación penal, aduanera y policial, desafían las concepciones de la gestión doméstica de los territorios. En referencia a esto, las decisiones y las concepciones sobre las fronteras resultan ser aspectos clave para poner en operación la política de la eliminación de obstáculos físicos para el fomento de un territorio integrado, la cooperación y la gobernanza transfronteriza.

Conceptualmente, la noción de fronteras internas, cercanas a las que se conciben en una forma de Estado federado, cuestiona la idea de frontera westfaliana como una categoría fija (Sanguin, 2015) e infranqueable que depende de la estructura interna de autoridad de los Estados nacionales. Lo alcanzado por la UE en términos de circulación de personas puede interpretarse como una señal clara de cesión o transferencia de soberanía del Estado nación al espacio político comunitario mediante el tratamiento de uno de los fenómenos que de mejor manera habían logrado consolidar la noción de estaticidad bajo el principio del monopolio de los medios legítimos de movilidad. Sin embargo, vale la pena el análisis de este

asunto en el ámbito del TLCAN y del Mercosur, primero entendiendo el proceso a través del cual se da la participación en escenarios regionales de integración, producto de la gestión de la política exterior tanto de México como de la Argentina, es decir, comprendiendo el contexto doméstico y las motivaciones para hacer parte de iniciativas políticas por fuera de las jurisdicciones nacionales; para luego pasar a un análisis de la dimensión regional y del desarrollo de la variable migratoria.

Capítulo II. Integración regional y Estado: Los debates sobre soberanía en el marco del TLCAN y del Mercosur

En este apartado se tiene como objetivo el análisis de la política exterior de México y de la Argentina, sobre la base de la identificación de los principios que rigen las relaciones externas de ambos países, centrando la discusión en las agendas de integración regional del Mercosur y del TLCAN.

La delimitación de este contexto sirve como referencia para identificar los elementos políticos y jurídicos que orientan las acciones y decisiones en materia de política internacional, y cómo a través de ellas y de las principales agendas en esta materia se introducen algunas discusiones sobre la soberanía nacional y su papel en la interacción con otros Estados en la comunidad internacional. La pretensión es la comprensión de las dinámicas de expansión de la política hacia afuera, las relaciones de lo doméstico y lo internacional mediante el desafío que implica esto para los atributos de autoridad y soberanía.

La revisión del contexto de las relaciones internacionales tanto de México como de la Argentina permitirá mostrar en una línea de tiempo determinada las transformaciones más importantes que se dieron en relación con los vínculos externos de estos países. El análisis de las interacciones con otras naciones y con actores internacionales en el escenario de la integración regional será importante para entender las prioridades de la política pública externa y las concepciones generales sobre autonomía, territorio, reconocimiento e interdependencia.

Tanto para México como para la Argentina la década de 1990 fue un contexto de transformaciones políticas y económicas estructurales. Los procesos de apertura económica y reformas neoliberales hicieron parte del conjunto de políticas internas de estos países y fue una de las estrategias que permitió el vínculo externo con organismos económicos internacionales y con las naciones que lideraban la economía mundial. En este escenario, surgieron también las iniciativas regionales de integración, las cuales representaron una herramienta eficaz para la política económica externa y un mecanismo de inserción en las nuevas dinámicas económicas.

El fortalecimiento de las relaciones económicas y la creciente interdependencia comercial fomentaron las alianzas interestatales para el desarrollo económico regional. La premisa más importante de la integración en este contexto fue la de asegurar mejores condiciones de competitividad que las que se darían como producto de las acciones individuales de cada Estado. La integración regional desde un enfoque instrumental se promovió tanto en México como en la Argentina como una eficaz estrategia de incorporación en el sistema económico y financiero global.

Dentro de un marco ideal, las relaciones estratégicas que se organizan a través de las iniciativas de integración regional generan un vínculo fuerte entre los Estados a partir de un modelo de convergencia de intereses, que aspira a la obtención de beneficios mutuos (Llenderozas, 2004, p.4). En esta perspectiva, tanto para México como para la Argentina, la implementación de la cooperación a través de iniciativas de integración regional, particularmente a través del Mercosur y del TLCAN, buscaba esa convergencia, convirtiéndose en un instrumento clave de la política exterior de estas naciones.

El lugar del TLCAN en las agendas de política exterior mexicana (1990-2017)

El desarrollo de la agenda de integración regional en el contexto de la política exterior de México ha pasado por distintos momentos. Uno de los más significativos fue durante la vinculación del país a la iniciativa de integración regional con Estados Unidos y Canadá. El 1º de enero de 1994 entró en vigencia el TLCAN, un acuerdo negociado dos años antes por los presidentes de esos países: Carlos Salinas de Gortari (México), Brian Mulroney (Canadá) y George Bush (Estados Unidos). Sin embargo, hubo un importante antecedente en 1987 cuando los presidentes Miguel de la Madrid y Ronald Reagan suscribieron un acuerdo tendiente a establecer un mecanismo bilateral de comercio exterior (Rodríguez Gómez, 2013).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte representó la institucionalización de procesos económicos de larga trayectoria histórica entre México, Canadá y Estados Unidos (Roldán, 2015). El antecedente de la asociación económica de la región fue la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988 (Oropeza García, 2014). Dos años más tarde, a principios de la década de 1990, México se sumó a las negociaciones que pactarían las condiciones de un tratado regional entre los países del Norte, el cual terminaría por formalizar una relación económica que ya existía desde décadas atrás (Gutiérrez Mugerza, 2014).

La consolidación del TLCAN pasó por varias fases: la primera etapa se da en 1990 cuando Bush y Salinas de Gortari expresaron el interés bilateral por promover un acuerdo de estas características; y la segunda etapa, en 1992 cuando los mandatarios, incluido el de Canadá, suscribieron el documento final del Tratado. Durante este tiempo hubo un riguroso esfuerzo por parte de los grupos de trabajo nacionales para comprometer los intereses locales y pautar las convergencias económicas y técnicas que se plasmaron en la versión final del TLCAN, la cual quedaría sujeta a la respectiva aprobación por parte de los congresos de cada uno de los países participantes (Rodríguez Gómez, 2013).

El proceso de negociación del TLCAN se enmarca en el contexto de la década de 1990, este momento representó un tiempo de cambios políticos y económicos mundiales y nacionales. La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría fueron sucesos de orden internacional que influyeron en las transformaciones geopolíticas que posicionaron de manera distinta a las potencias, y planteó agendas alternativas para los países de América Latina. Los procesos de apertura económica y la expansión de las doctrinas neoliberales fueron aspectos clave para entender las nuevas dinámicas internacionales. Estos cambios de índole mundial impactaron en las realidades políticas de México, un país que se sumó a las lógicas económicas y políticas de apertura y liberalización económicas.

La retórica de la modernización, entendida en un contexto de reformas políticas y económicas a escala global, orientó el discurso oficial que justificaba para México la necesidad de vincularse a procesos económicos de apertura (Zabludovsky, 2005). Estas transformaciones van de la mano con la prioridad del país de profundizar las relaciones de interdependencia con otros Estados, orientando su economía hacia afuera en búsqueda de mejores condiciones de competitividad y desarrollo de capacidades comerciales.

En el debate que se desarrolló en torno a esta cuestión emergió la necesidad del país de diversificar las relaciones económicas internacionales ampliando las oportunidades de mercado. En principio, siempre se ha defendido la importancia de que México se integre a las economías latinoamericanas; la cercanía geográfica e identitaria, son algunos de los más fuertes argumentos para justificar esta cuestión. “América Latina es la región del mundo con la que compartimos identidad cultural, étnica histórica, similares niveles de desarrollo económico-social y a la que nos unen intereses y aspiraciones comunes” (Comisión de relaciones exteriores Senado de la República, 1989). Esta postura no está lejana de la tradición del discurso latinoamericanista que ha caracterizado en algunos momentos históricos los propósitos de la integración regional continental.

La constitución de una “Comunidad Latinoamericana” es el ideal que se pone detrás de los objetivos de la integración regional dirigida hacia América Latina. Esta

expresión es interesante en la medida que logra poner en evidencia los principios afectivos y tradicionales (Weber, 1964, p.33) que inspiran el discurso latinoamericanista como base para las relaciones políticas dentro del continente. Sin embargo, existe una paradoja alrededor de esta cuestión. Aunque el sentimiento comunitario entre los países latinoamericanos es parte del discurso constitutivo de las identidades nacionales, reproducido también por México, esto *per se* no es razón suficiente para promover el fortalecimiento de la integración económica y de las relaciones estratégicas dentro del continente. En contraste, pese a las desconfianzas y a las rivalidades históricas con el vecino del Norte, esto se sopesa por sobre los beneficios de tipo económico, racionales y de compensación de intereses, que hacen que México incline la balanza de la integración regional hacia el Norte a través de la estrategia trilateral del TLCAN.

Lo anterior, puede mostrar cierta polaridad entre los intereses económicos y políticos de México, así como la ruptura con una de las concepciones tradicionales de soberanía que había predominado hasta la década de 1990, dentro de la cual, el proteccionismo y la gestión nacional de la economía, al margen de la integración con actores externos, era la regla principal. El nacionalismo revolucionario mexicano fue hasta ese momento la bandera ideológica que reprodujo un discurso que iba en contra de las posibilidades de estrechar relaciones con Estados Unidos. En nombre de la soberanía nacional y de la defensa de los recursos energéticos y naturales, las políticas económicas fueron proteccionistas y ajenas a la alternativa de abrir los mercados y las relaciones económicas internacionales. Lo anterior era coherente con las bases ideológicas del nacionalismo mexicano el cual se ha soportado en la articulación y la correspondencia entre política, cultura y territorio como una sola entidad (Gutiérrez Chong, 2001, p.26).

Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se dio un giro radical en torno a estas concepciones de la soberanía. Se justificó desde otros ángulos, la importancia que representaba para México participar en un acuerdo económico de integración con los países del Norte. Empero, esta ruptura implicó un replanteamiento de las concepciones dominantes sobre soberanía hasta ese

entonces. El nacionalismo revolucionario imperante como bandera de política exterior desde la época de la revolución mexicana a principios del siglo XX, y, fundamentado en la necesidad de generar cohesiones internas y mantener una distancia especial con los Estados Unidos, se transformó en este período.

En este mandato presidencial se generaron puentes para acercar las relaciones políticas y económicas con el país vecino (Abella, 1992). Discursivamente, el nacionalismo seguía siendo un recurso importante de la retórica del gobierno, pero las ideas de soberanía e independencia tomaron un giro que se ajustó a los nuevos cambios globales. Esto pudo evidenciarse tempranamente en el discurso de posesión de Salinas de Gortari en 1988.

Si somos celosos por tradición, casi por naturaleza, de nuestra independencia política, debemos comprender sin menoscabo de ello que en el mundo contemporáneo las distancias y los tiempos casi no existen; las relaciones económicas, sociales y culturales se vuelven cada vez más interdependientes. Hay más interdependencia entre ricos y pobres; entre poderosos y débiles; entre el Norte y el Sur, y el Este y el Oeste. Modernizar el país en este sentido quiere decir abrirnos al mundo contemporáneo, reafirmando nuestra identidad (Salinas de Gortari, 1988).

Uno de los principios más fuertes del nacionalismo mexicano se basaba en la idea de la soberanía material, es decir, en la capacidad autónoma del país para explotar sus recursos naturales, fundamentalmente el petróleo. Detrás de esto se promovía un discurso hostil frente al capital extranjero y a las posibles intromisiones de Estados Unidos sobre los recursos energéticos nacionales. De esta manera, este asunto fue expresado por el Senado mexicano en 1992:

Por una parte, Estados Unidos pretende asegurar su acceso a productos como el petróleo, minerales y otros recursos naturales que abundan en México y Canadá. Por otra, busca garantizar un mercado más amplio para su tecnología y sus productos acabados, algunos de los cuales no tienen salida en el mercado mundial por la aguda competencia que enfrentan. Tercero, Estados Unidos pretende facilitar el desplazamiento de algunas de sus industrias pesadas de tecnología ya “vieja”,

como pueden ser la automotriz, la siderúrgica, y otras similares, que además de viejas son contaminantes. En el mejor de los casos, con el esquema integrador, México será el receptor de estas (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992).

Salinas de Gortari planteó, en referencia con lo anterior, la necesidad de que el país se conectara con los diferentes centros de poder sin que esto implicara una cesión de derechos de soberanía. En consecuencia, la variable energética se mantendría al margen de las negociaciones del TLCAN, lo que se consideró un indicador del mantenimiento de la soberanía sobre los recursos naturales, que como ya se indicó, ha sido uno de los símbolos principales de la retórica de la identidad y de la idea de nación mexicana (Vizcaíno Guerra, 2004).

La vinculación al acuerdo de integración del Norte, además de presentarse como una decisión estratégica, fue la formalización de la interdependencia económica con Estados Unidos, identificado como su socio más importante¹⁰. El TLCAN se ha interpretado desde una perspectiva académica y política como la institucionalización de las relaciones económicas entre ambos países producidas con anterioridad, pero al margen de un acuerdo marco que las regulara y consolidara. Así se definió en algunos debates parlamentarios del Senado mexicano:

El Tratado de Libre Comercio suscrito por los ejecutivos de Canadá, Estados Unidos y México constituye un instrumento más de la política económica que a nuestro entender forma parte importante de un esfuerzo de singular trascendencia y profundidad, tendiente a normar, ordenar y facilitar una relación comercial de gran magnitud que ya se da, de manera creciente, entre México y Estados Unidos (Ventura Valle, 1993)

En los primeros debates políticos sobre la cuestión, existe una identificación de las causas que pretenden explicar la iniciativa de México para sumarse al

¹⁰ Aunque México ha intensificado sus relaciones económicas con América Latina, el intercambio comercial con EE.UU. es 26 veces mayor que el que se da con sus socios latinoamericanos (Garza, 1996).

acuerdo de integración del Norte, así como las razones para que Estados Unidos y Canadá la aceptaran. El instrumentalismo bidireccional parece ser la principal razón que permitió la articulación de intereses en este acuerdo. Para México representó una estrategia importante con respecto a la deuda externa y a la oportunidad de vincularse competitivamente a la dinámica económica internacional, mientras que para los Estados Unidos se interpretó como un mecanismo mediante el cual se conformaba una región económica capaz de competir con la UE y con Japón, así como la puerta de entrada para abrir nuevos acuerdos de libre comercio en América Latina; estas fueron algunas de las causas identificadas en los debates políticos que suscitó el Senado mexicano al respecto (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992).

Sin embargo, además del utilitarismo y del interés de los Estados Unidos por los recursos naturales de México, se suman otros argumentos desfavorables acerca del acuerdo en la etapa de la negociación: 1) el predominio de una visión negativa de la propuesta neoliberal que se consolida en el TLCAN; 2) la identificación de asimetrías políticas y económicas que desfavorecían a México y a su soberanía; 3) el reconocimiento positivo de los objetivos y de las nuevas demandas de la economía internacional pero con una crítica a los procedimientos y tiempos de la negociación; 4) la exclusión de temas importantes dentro de un acuerdo comercial como fue el factor trabajo y los asuntos migratorios¹¹.

Posterior al gobierno de Salinas de Gortari, en efecto el TLCAN continuó siendo uno de los elementos prioritarios de la política exterior mexicana. No obstante, el debate se retomó con fuerza en el período de gestión de Fox. Antes de eso, en la administración de Ernesto Zedillo (1994 – 2000), el desempeño de la política exterior no fue el centro de la gestión del gobierno; el clima político interno demandó esfuerzos para tratar de ordenar y equilibrar las condiciones domésticas, y en referencia a las relaciones bilaterales con Estados Unidos se hizo una

¹¹ Estas son algunas de las cuestiones más importantes que se derivan del análisis de los debates de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado durante los años 1993 y 1994. Sobre el asunto migratorio se ahondará en el capítulo III y IV.

declaración conjunta sobre el tema migratorio y la corresponsabilidad de los dos Estados en esta materia¹².

El gobierno de Zedillo se caracterizó por iniciar su administración en medio de una crisis económico – financiera, política y de violencia¹³. Al analizar los aspectos centrales de la política exterior de este período, se encuentra que el primer punto de la plataforma de gestión del gobierno en esta materia era la defensa de la soberanía nacional y la continuación del legado de Salinas de Gortari, concretado en un acuerdo económico regional que formalizaba el vínculo bilateral con los Estados Unidos y Canadá. En la propuesta formal de Zedillo sobre política exterior además se planteaba la necesidad del fortalecimiento de los organismos multilaterales, la integración económica con América Latina y la lucha contra el narcotráfico (Covarrubias, 1996).

A pesar del discurso explícito sobre la necesidad de la diversificación de las relaciones internacionales de México, el gobierno de Zedillo mantuvo un vínculo central con Estados Unidos. En consecuencia, hubo acercamientos tempranos con el gobierno de Clinton para atender algunos temas de interés para las dos naciones. Uno de los asuntos que mayor debate propició fue el apoyo de Estados Unidos a México para hacer frente a la crisis económica, a través de estrategias que se proponían al margen del TLCAN. Esto suscitó cuestionamientos en torno a la cesión de soberanía al conocerse algunos condicionamientos de un grupo de congresistas estadounidenses que exigían que a cambio del paquete de ayudas, México se comprometiera a limitar el flujo migratorio irregular y a tomar distancias con el gobierno de Fidel Castro (Covarrubias, 1996, p.482)¹⁴.

¹² La referencia a este documento se ampliará en el capítulo III como parte del contexto de los debates regionales sobre migración.

¹³ Ernesto Zedillo fue nombrado como candidato del Partido Revolucionario Institucional luego del asesinato de Luis Donald Colosio, de quien Zedillo era el jefe de campaña.

¹⁴ Otro asunto importante tratado en la agenda bilateral fue la lucha contra el narcotráfico. Se discute sobre la necesidad de cooperar en torno a este fenómeno pero se condena el hecho de que EE.UU. quiera dirigir por fuera de sus fronteras el modo para hacerlo, de manera que la opinión pública y el poder legislativo, exigen a Zedillo plantear las diferencias entre cooperación y subordinación, lo mismo que la importancia de señalar la corresponsabilidad en la lucha contra ese flagelo y la

Durante el período 2000- 2006 inicia el primer mandato del Partido Acción Nacional liderado por Vicente Fox. La plataforma estratégica en materia de política exterior para este momento contenía tres líneas fundamentales: 1) el posicionamiento de México en la comunidad internacional; 2) la priorización de la relación bilateral con Estados Unidos; y 3) la participación activa de México en los foros multilaterales (Anaya Muñoz, s.f, p.32). En esta lógica, se identifican algunos de los resultados más importantes de Fox al frente de la política exterior mexicana dentro de la cual el TLCAN tuvo un lugar central.

La priorización de la agenda con Estados Unidos en el escenario del TLCAN tenía como propósito alcanzar un acuerdo migratorio integral y la profundización del proceso de integración regional. Los primeros acercamientos entre Fox y Bush abrieron la posibilidad de plantear algunas medidas que coadyuvaran a la regularización de ciudadanos mexicanos en ese país y en el establecimiento de un marco ordenado y seguro para la gestión de la migración desde el principio de corresponsabilidad. Vicente Fox enfocó gran parte de su política exterior en este propósito y planteó que el ideal de la integración regional de los países del Norte debía ser similar al nivel de organización logrado en la UE. De esta manera lo explicó el Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda durante el análisis del Primer Informe de Gobierno en materia de Política Exterior en el 2001.

Comunidad Económica de América del Norte, en el comunicado de Guanajuato hace una prosperidad compartida, decíamos: "Nos esforzaremos por consolidar una Comunidad Económica de América del Norte que beneficia las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables". Es decir, la primera premisa y el primer cambio en relación al Tratado de Libre Comercio, firmado por Estados Unidos y Canadá, consiste justamente en este principio, que se trata de beneficiar a las zonas y a los sectores menos favorecidos, como usted sabe,

condena a los procesos de certificación llevados a cabo por EE.UU. (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992).

porque conoce bien la historia de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio del '90 al '93 (Castañeda, 2001).

Las respuestas para una renegociación del TLCAN, tanto al interior del país como en Estados Unidos y Canadá, fueron criticadas por las pretensiones de Fox de simular una organización parecida a la UE. Sin embargo, y pese a las negativas, se insistió en la necesidad de generar acuerdos paralelos al Tratado que dieran respuesta a muchos asuntos de competencia regional y que fueran direccionando la integración regional del Norte hacia propósitos más amplios, entre ellos, la cuestión migratoria.

Detrás de estas propuestas hay una crítica explícita al modelo de integración que se ha promovido entre los países del Norte a través del TLCAN, que además de no haber logrado aprovechar las potencialidades económicas y comerciales, es interpretado por algunos como un mecanismo que reproduce el modelo de integración subordinada de México hacia Estados Unidos (Ornelas Delgado, 2003). El debate durante todo este período redundó entonces en la importancia de revisar los términos de la integración, apostando hacia una agenda más integral y profunda. Esto se evidenció en el tono que tomaron los debates parlamentarios en el Senado mexicano sobre este asunto.

Es necesario, en consecuencia, avanzar hacia una nueva forma de relación integral entre los tres países de América del Norte, que contemple los aspectos comerciales en equidad, pero también las necesidades de desarrollo de las regiones menos aventajadas, el libre tránsito de trabajadores y el respeto a sus derechos humanos, laborales y políticos y, sólo como parte de una relación solidaria y respetuosa, la defensa común de la seguridad de los tres Estados (Cárdenas Hernández, 2005).

Sin embargo, los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos redirigieron la política exterior de ese país hacia otros intereses, y finalmente, durante el gobierno de Fox fueron nulos los avances para un acuerdo migratorio. Algunos expertos han determinado que no existía posibilidad real de llegar a un acuerdo migratorio integral. El tema migratorio ha tenido un cariz negativo en el legislativo estadounidense y en un sector fuerte de la opinión pública, obstáculos

importantes para llegar a decisiones profundas y estructurales sobre esta cuestión (Anaya Muñoz, s.f).

Luego de Vicente Fox, el poder ejecutivo fue asumido por Felipe Calderón (2006 – 2012), quien permite la continuidad del Partido Acción Nacional en el poder. Durante este período no se identifica un plan de acción fuerte alrededor de la política exterior. En principio, se tienen que asumir algunas de las gestiones que ya venían realizándose o tratar de reparar las fracturas diplomáticas que se dieron con Cuba y Venezuela principalmente durante el gobierno anterior. El distanciamiento de México con respecto a América Latina por cuenta de una aparente política alineada con los Estados Unidos obligó a Felipe Calderón a poner dentro de las prioridades el acercamiento y mejoramiento de las relaciones con Cuba.

Las relaciones bilaterales con Estados Unidos durante la gestión de Felipe Calderón (2006-2012) siguieron teniendo un lugar central dentro del ámbito de la política exterior. El Plan Mérida, pensado como una estrategia para combatir el narcotráfico, se desarrolló a través de un paquete de ayudas económicas, técnicas y tecnológicas de los Estados Unidos, y por tanto, se mostró como un programa de cooperación entre los dos países para hacer frente a esta problemática. Estados Unidos otorgó 1.400 millones de dólares a México con este fin (Covarrubias, 2013, p.464). En materia de las relaciones con Estados Unidos esta fue la decisión más importante, y en relación con el TLCAN, no se presentó ninguna novedad.

Al igual que durante el gobierno de Calderón, en la gestión de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la integración con Estados Unidos y Canadá - a través del TLCAN - permaneció bajo las condiciones iniciales hasta el año 2016. Durante este gobierno las relaciones diplomáticas con Estados Unidos son cordiales, al punto de hacer propuestas conjuntas referidas a la cooperación económica y de educación superior, la innovación tecnológica y la investigación científica. En un análisis temprano de la política exterior de este período, Pellicer (2014) indica que el interés de las relaciones internacionales de Peña Nieto -aunque mantiene la importancia de las relaciones con Estados Unidos- se dirige con mayor fuerza hacia América

Latina, principalmente a través de la Alianza del Pacífico¹⁵, una iniciativa de cooperación entre México, Chile, Perú y Colombia dentro de la cual Estados Unidos no tiene ninguna participación.

Sin embargo, durante el 2016 y en el escenario de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, los debates sobre el TLCAN y las reformas migratorias son reabiertos y representan un gran desafío para la política exterior de México por la postura antiinmigrante y antimexicana del candidato republicano. La victoria de Donald Trump en noviembre de 2016, para quien la renegociación y revisión del Tratado y de las relaciones bilaterales con este país es una demanda inmediata, se define como una de las cuestiones más significativas en relación con la situación actual de la integración regional entre los países del Norte¹⁶.

Los primeros días del mes de enero del 2017 y tras las declaraciones ejecutivas de Donald Trump, las cuales comprometían las relaciones bilaterales con México, han sido motivo de tensión y de replanteamiento de las prioridades en materia de política exterior en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Una de las primeras reacciones fue el cambio del líder al frente de la cartera de Relaciones Exteriores. Asume Luis Videgaray como Canciller de la República mexicana y se plantean los objetivos que el país seguirá para hacer frente a los nuevos retos que se producen en el marco de la nueva administración presidencial de los Estados Unidos.

En consecuencia, Enrique Peña Nieto manifiesta las prioridades que en materia de política exterior tendría el país. Primero, alude a la presencia de México

¹⁵ La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional que busca beneficiar a su población a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Por ello, cuenta con un Acuerdo Comercial que facilitará el comercio entre los cuatro países a través de la reducción arancelaria, la disminución de obstáculos al comercio, la solución de controversias, la agilización de las operaciones de importación y exportación, la facilitación del comercio de servicios, entre otros” https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2015/06/abc_AP.pdf. Consultado el 19 de noviembre de 2015

¹⁶ Por el desarrollo reciente de los acontecimientos, las referencias que se hagan sobre el giro de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en el escenario del triunfo de Donald Trump en la presidencia, se soportan exclusivamente en análisis de prensa y tomando como límite temporal el mes de marzo de 2017.

en otros países con el propósito de diversificar las relaciones externas, y luego señala el inicio de una nueva etapa de diálogo y de negociación en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. “Es claro que tenemos que iniciar una negociación. Hay quienes por el tono que tomaron las campañas electorales en Estados Unidos, sugieren que México ahora tenga una postura agresiva y de confrontación, otras más, al ver las asimetrías entre ambos países anticipan sumisión” (Peña Nieto, comunicación personal, 23 de enero de 2017).

El presidente mexicano hizo un llamado al gobierno de los Estados Unidos para que garantice un trato humano a los inmigrantes mexicanos, que los procesos de repatriación se lleven a cabo de manera ordenada y calculada, y que se respete el libre flujo de remesas. En términos de una visión regional, se reivindica la idea de un desarrollo hemisférico producto de la corresponsabilidad de los países de la región, objetivo que pasa por el mantenimiento de los acuerdos comerciales y políticos vigentes entre México, Estados Unidos y Canadá. Esta coyuntura sigue abierta y es difícil plantear en esta tesis el futuro del TLCAN y de las negociaciones referidas a las migraciones internacionales, pero sin duda se están presentando algunas transformaciones que encaminarían de manera diferente estos procesos.

Las discusiones sobre soberanía en las agendas de política exterior mexicana

La soberanía se ha constituido en un aspecto vital de la política exterior mexicana. Desde la consolidación de los principios en esta materia hasta el desarrollo de las doctrinas que han orientado las relaciones internacionales, han tenido como eje la defensa de la soberanía nacional. Los siete principios que rigen la política exterior y que se citan en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Nacional son discursos que consolidan un ideal de defensa de la soberanía nacional y del reconocimiento de la autonomía de otras naciones bajo este mismo postulado. Es decir, hay una defensa abierta tanto de la soberanía westfaliana como de la soberanía legal internacional sobre la base del reconocimiento y del respeto mutuo entre los Estados.

La constante mención al derecho de autodeterminación y no intervención sobre las naciones es una defensa abierta de la soberanía westfaliana, es la crítica a la participación de actores externos en los asuntos domésticos de los países. La apelación al derecho de autonomía y a la invalidez del uso de la fuerza sobre territorios soberanos es, en efecto, una consecuencia del reconocimiento de los Estados sobre la base de la soberanía legal internacional. En este sentido, las naciones tienen el mismo derecho a la igualdad jurídica y a regirse bajo sus propios principios, sin que existan interferencias de otros países o actores externos en las cuestiones que atañen a su propia jurisdicción. En esto se basaba la doctrina Estrada¹⁷, en la capacidad autónoma de los Estados para determinarse política y jurídicamente, independientemente de la legitimidad que otras naciones les adjudiquen a los procesos de organización interna.

La violación de la soberanía puede interpretarse desde los principios de la política exterior mexicana como el resultado del uso de la fuerza sobre los países, pero también por la subordinación ante medidas económicas y políticas que afecten el desarrollo de las naciones. Esto está en la lógica de entender las violaciones a la soberanía más allá de la concepción hobbesiana del sistema internacional, sustentada en la posibilidad de guerra y de amenaza entre los Estados.

En coherencia con eso, se identifican otras maneras de sometimiento que no implican necesariamente la disputa del monopolio legítimo de la violencia o el conflicto bélico, sino que se vinculan con la imposición y condicionamiento económico y político externo. Esta cuestión se relaciona con las explicaciones acerca de la erosión de la soberanía hechas por Krasner (1999), las cuales incluyen las invitaciones y la libre asociación a procesos externos, como una causal de la pérdida de atributos soberanos.

¹⁷ La doctrina tomó el nombre del Secretario de Relaciones Exteriores Genaro Estrada quien fue el responsable de la redacción de los principios consignados en aquella para regir la política exterior de México en 1930 (Soler, 2002). Los fundamentos principales de esta doctrina eran los de la defensa de la soberanía de las naciones ante la intervención extranjera y el respeto a la autodeterminación de los pueblos para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos sin que este derecho fuera dependiente del reconocimiento de otros Estados

Las decisiones en materia exterior durante la década de 1990 no estuvieron exentas de los cuestionamientos y críticas a las medidas de apertura y vinculación económica con el Norte, interpretadas como causas de la vulneración a la soberanía nacional. Como ya se mencionó con anterioridad, el discurso nacionalista mexicano no sólo defendía la soberanía política sino también la económica, motivo por el cual la participación del país en el proceso de integración regional con Estados Unidos y Canadá se interpretó, desde algunos sectores políticos, como una amenaza latente a la autonomía y a la soberanía de la nación. Esta fue una de las posturas que asumió la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado sobre esta cuestión.

El mundo está inmerso en un proceso profundo de cambio y transformación que ha sacudido los cimientos de las economías de muchos países y ha modificado las relaciones comerciales internacionales. En algunas regiones, los procesos de integración económica han venido aparejados con una mayor vinculación política. En algunas formas de integración se han creado entidades supranacionales y los países miembros han tendido a adoptar una misma política comercial, agrícola, fiscal y monetaria. Tal es el caso de los mercados que ésta no es la ruta para México y se opone categóricamente a cualquier negociación que implique pérdida de soberanía (Comisión de Relaciones Exteriores, 1990).

Las asimetrías entre los países miembros del TLCAN y la hegemonía de los Estados Unidos generaron debates políticos, académicos y de la opinión pública acerca de las vulneraciones a la soberanía y de las desventajas que podrían producirse en este contexto para México. La tutela de los recursos naturales y la explotación nacional de los mismos es una señal de la defensa de la soberanía westfaliana en una perspectiva territorial. Es decir, se señala la importancia de evitar la intromisión de actores externos en la gestión estatal de la riqueza del país, principalmente del petróleo. Sin embargo, la flexibilización de las barreras arancelarias y la apertura del mercado y de la inversión a empresas extranjeras en México es otra manera de ceder derechos de soberanía y capacidades del Estado en el control de la economía nacional.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se defendió la idea según la cual el nacionalismo mexicano no debía ser el principio que cerrara al país a los nuevos procesos económicos mundiales. La inserción de México a iniciativas de integración regional se haría cuidando la soberanía nacional y los intereses del país, de manera que trató de ampliarse o flexibilizarse la idea de soberanía westfaliana sin que ésta se interpretara como el cierre de México a los procesos económicos globales; al contrario, se hace una lectura de la globalización económica como una oportunidad para legitimar la soberanía legal internacional del país, es decir, el posicionamiento y reconocimiento del país en un escenario económico externo con una creciente interdependencia que a su vez se traduciría en el mejoramiento de las condiciones económicas internas. Así fue expresado por el Senador Miguel Alemán Velasco durante el debate parlamentario sobre el Informe Presidencial en 1993.

Reiteramos nuestra confianza en que el proceso histórico de acercamiento que ha desembocado en la negociación de acuerdos de libre comercio, es sólo un síntoma de la activa política exterior de nuestro país, que tiene por principio rector la promoción de los intereses del país y la defensa de nuestra soberanía (Alemán Velasco, 1993).

En la década de 1990, la modernización del país pasaba por un proceso de inserción económica y política global. La marginación frente a las agendas internacionales se interpretaba como un anacronismo en la idea de soberanía nacional. Por este motivo, en el contexto del impulso al TLCAN, se defendió desde el discurso oficial, principalmente en cabeza del Secretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello Macías (1994), la importancia de entender que la soberanía se legitima mediante el eficaz relacionamiento del Estado mexicano con los demás. El aislamiento dificulta la tarea de legitimar la igualdad jurídica de los Estados nacionales, y la interdependencia se mostró como la opción que sirve al propósito de posicionar a México en el escenario político global mediante el ejercicio de las capacidades de autonomía y autodeterminación.

De acuerdo con lo anterior, se puede interpretar la alusión a la soberanía westfaliana de una manera distinta a la tradicional, en la que los discursos hostiles contra Estados Unidos eran parte fundamental de la retórica del nacionalismo mexicano. La vinculación de México a procesos de integración regional con los países del Norte y la apertura económica neoliberal son indicadores de la importancia que se le asignó a la soberanía legal internacional e interdependiente. La decisión del gobierno en ese momento fue posicionar política y económicamente al país en el sistema internacional, sobre la base de la idea de que México se podía desempeñar como socio de los países desarrollados en igualdad de condiciones y defendiendo los intereses nacionales. Es decir, a partir de una noción más flexible de soberanía westfaliana, el país podía insertarse en procesos asociativos globales, defendiendo su capacidad de negociación y su condición como Estado autónomo capaz de hacer uso de las facultades y de la legitimidad que se le otorgan a través de la soberanía legal internacional.

Las críticas en relación con la vulneración a la soberanía se promueven en los debates iniciales sobre el TLCAN, dentro de las cuales predomina la idea según la cual México hizo concesiones que ninguno de los otros dos países estuvieron dispuestos a hacer. Los desequilibrios en el poder y la posición del país como el más débil dentro de este acuerdo fomentan una interpretación negativa del proceso de negociación y de la falta de un escenario trilateral óptimo, en el cual pudieran converger los intereses de todos los países, sin la imposición del socio más fuerte (Muñoz Ledo, 1993). En estas condiciones el TLCAN se consideró lesivo para la soberanía de México y una oportunidad de los Estados Unidos para acceder a los recursos naturales, energéticos y de inversión favorables a su propia economía.

En efecto, el TLCAN promovió algunos cambios normativos para México. Resulta interesante preguntarse por las implicaciones que tiene un estatus distinto adjudicado al Tratado en el relacionamiento externo entre los países. En el caso de México, la condición del acuerdo, considerado como tratado internacional, deriva en la incorporación de la normativa de la Convención de Viena en materia de derechos y regulaciones de los tratados, es decir, se parte del derecho internacional como el

garante de las interacciones entre los Estados. Sin embargo, para hacerlo, los países involucrados deberían darle a lo acordado la misma base de legitimidad para la operacionalización trilateral del TLCAN.

En la defensa del acuerdo siempre se dio una fuerte argumentación en relación con la soberanía. En efecto, las características de un tratado meramente comercial se mostraban como la mejor manera para evitar lesiones a la autonomía, y como el instrumento mediante el cual las naciones respaldaban su autodeterminación en materia económica. Asimismo, se demandó la necesidad de establecer reglas claras sobre la solución de controversias y el manejo de estándares laborales y ambientales que equilibraran las relaciones entre los tres socios. No obstante, cada país se encargaría de asegurar dichos estándares, evitando traspasar el límite de la soberanía de las otras naciones.

Se señaló la importancia de salvaguardar la soberanía jurídica y territorial. “Ninguna disposición en este Acuerdo se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación ambiental en territorio de otra Parte” (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LV legislatura, 1992). De la misma manera, se hacen advertencias sobre la variable laboral del Tratado y la discrecionalidad de los gobiernos para su incorporación en las normativas nacionales sin presiones ni intromisiones externas.

Esta cuestión es interesante porque logra poner en evidencia algunas contradicciones en el discurso sobre la soberanía. Por un lado, se observa la advertencia en torno al respeto a las facultades jurídicas y territoriales de cada uno de los Estados y en la no participación de los otros Estados en la aplicación jurisdiccional de las leyes. Pero por el otro lado, por lo menos para el caso mexicano, las condiciones iniciales del acuerdo promueven modificaciones de la estructura normativa interna que pueden interpretarse como una presión externa sobre la soberanía, a pesar de haber respaldado su respeto mediante la denominación de un contrato económico.

Se han logrado identificar posturas ambiguas sobre esta cuestión. Los opositores del acuerdo aludían a la soberanía como un elemento que se vulnera a través de la profundización o formalización de las relaciones económicas con Estados Unidos y Canadá. Como ya se mencionó con anterioridad, existió un temor por la posible cesión que se pudiera hacer de la explotación de los recursos naturales y energéticos del país, pero al mismo tiempo - durante el gobierno de Fox – fue importante la discusión sobre el Tratado al solicitar la ampliación de sus alcances más allá de las cuestiones meramente económicas.

Hay una doble tensión derivada de la identificación de asimetrías y de la primacía de los intereses del líder hegemónico dentro del acuerdo, que se traducen en la imposición de su soberanía a la de México y en la cesión de atributos de autoridad por parte de este país; pero a su vez, en los debates iniciales del Tratado y en los producidos a principios del año 2000, se demandó la apertura de la agenda regional a temas de interés binacional que deberían tratarse en el marco de una renegociación del TLCAN, y que sin duda tendrían consecuencias sobre la soberanía nacional.

Por otro lado, México no desconoce la importancia de articular esfuerzos para hacer frente a algunos fenómenos tales como la migración, el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, se defiende la idea según la cual el respeto a la soberanía y la corresponsabilidad son los fundamentos de la cooperación y las relaciones bilaterales. En otros términos, se reconoce la soberanía interdependiente expresada en la dimensión transnacional de muchas problemáticas y de su erradicación pero sobre la base del respeto a las jurisdicciones nacionales y a los derechos de soberanía; es decir, bajo el equilibrio que otorga la soberanía legal internacional, donde ningún Estado debe imponerse sobre otro. Estas fueron en coherencia algunas de las posiciones que se defendieron en los debates parlamentarios en el Senado mexicano.

Los conflictos regionales, la migración, la lucha contra el narcotráfico, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, son fenómenos que, como México lo ha señalado de manera reiterada, deben enfrentarse a través de

una clara y eficaz estrategia internacional, fundada en el respeto a la soberanía de cada nación y en un exigente principio de corresponsabilidad (Carvajal Moreno, 1996).

Como puede advertirse, los debates referentes a la soberanía nacional en México se han desarrollado principalmente en el marco de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Los vínculos fronterizos con el poderoso vecino del Norte generan tensiones con respecto a la autonomía y a la capacidad de autodeterminación de México en temáticas que involucran a ambas naciones. Ejemplo de esto son las medidas que se toman frente al tema migratorio y a la lucha contra el narcotráfico, las cuales han privilegiado los intereses de Estados Unidos.

El lugar del Mercosur en las agendas de política de exterior de la Argentina (1990-2017)

La década de 1990 fue un momento de cambios importantes en la política exterior de la Argentina. A partir de 1989 asume como presidente Carlos Menem, quien se mantiene en el ejecutivo hasta 1999. Su gestión se caracterizó por una agenda amplia en términos de relaciones internacionales, las cuales se caracterizaron por estar en sincronía con algunas de las transformaciones más relevantes del contexto global. En el mundo se estaba desarrollando un nuevo orden y en la Argentina se manifestaba una aguda crisis económica y social (Diamint, 2003).

La apertura económica, la privatización y la desregulación fueron características de la administración de Menem. En efecto, desde el discurso de posesión de este mandatario se observaron algunos elementos que tomarían posteriormente forma a través de la liberalización del comercio y de la alineación del país con políticas de corte neoliberales y de ampliación de los vínculos económicos externos.

En este tiempo fundacional, la independencia económica significa para este gobierno la derrota de nuestro estancamiento, la victoria de la producción, el triunfo

del desarrollo. La independencia económica es desenterrar petróleo, extraer minerales, incrementar nuestras exportaciones, comerciar de igual a igual con el resto del mundo, afirmar un espacio de decisión autónomo, transformar la voluntad del país en acción (Menem, 1989).

Durante todo este período (1989-1999) hay una activa inserción de la Argentina en las relaciones internacionales. Uno de los elementos más significativos fue la ruptura con una concepción tradicional - tanto de gobiernos democráticos como militares- que manifestaba una abierta oposición a los Estados Unidos y a la posibilidad de alineación con las políticas emprendidas por este país. Menem hizo explícita la intención de diversificar las relaciones externas de la nación, focalizando el interés en Estados Unidos, Europa y en los vínculos políticos de carácter regional (Bruno Bologna, 1998).

En este sentido, Menem se movió en una dirección opuesta a la de su predecesor Raúl Alfonsín (1983-1989). Su política económica abierta y neoliberal fue apoyada por Estados Unidos y por las instituciones económicas que vieron con buenos ojos la entrada del país en el Plan Brady¹⁸, y el compromiso de pago de la deuda externa abrió la posibilidad para que el país pudiera acceder a nuevos créditos.

Otros guiños de la política exterior argentina con Estados Unidos fue la participación militar del país en la guerra del Golfo, la política de no proliferación nuclear, la vinculación en las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, el voto a favor de la revisión de la cuestión de derechos humanos en Cuba y de la intervención militar multilateral en Haití. El vínculo con Estados Unidos se definió como una “relación carnal” por parte del Canciller argentino, en el sentido de sacar un beneficio real de las recién fundadas relaciones bilaterales (Bruno Bologna, 1998, p.11).

¹⁸ Este fue un plan que tuvo como objetivo reestructurar la deuda contraída por los países en vías de desarrollo con organismos financieros (Zebadúa, 1994).

En relación con las decisiones sobre política exterior durante este período, la vinculación plena al Mercosur es otro de los logros sobresalientes de la gestión de Menem. Se mantiene el legado de Raúl Alfonsín y José Sarney, quienes a través de la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 sellaron la alianza política entre Argentina y Brasil, que daría posteriormente origen al Mercosur en 1991 mediante el Tratado de Asunción, al cual se vincularían en calidad de socios plenos también Uruguay y Paraguay¹⁹. Desde un principio Menem había declarado la importancia de insertarse en el mundo teniendo como prioridad la cercanía con los países hermanos (Menem, 1989).

El rol activo del país en el acuerdo regional de integración mimetizó en gran parte el desarrollo de la política exterior de la Argentina. Los acercamientos a otras naciones o a otros bloques se empezaron a realizar a través del Mercosur; incluso, algunas de las relaciones con Estados Unidos dejaron de ser bilaterales y se desarrollaron con la participación de los otros miembros del bloque. El mejor ejemplo de esto fue el acuerdo 4 + 1 que pretendía ampliar los nexos comerciales con el país del Norte y que no tuvo ningún resultado concreto para ese momento, pero que logró evidenciar el papel de las negociaciones a través del bloque económico.

El sucesor de Menem, Fernando de la Rúa (1999-2001) continúa en la línea de otorgarle importancia al acuerdo regional de integración como un recurso estratégico para las negociaciones económicas internacionales de la Argentina. El Mercosur se sigue gestionando como una iniciativa comercial que permite generar las mejores condiciones para competir en el mercado mundial. La presidencia de De la Rúa se caracterizó por tener más continuidades que rupturas con la gestión anterior. Dentro de las propuestas de campaña se proponía el mejoramiento de algunas de las decisiones tomadas por Menem, pero siguiendo algunos trazos generales (Torres, 2010).

¹⁹ Los países fundadores del Mercosur fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, luego como Estados Partes, adhirieron Venezuela (2006) y Bolivia (2015) y como Países Asociados se encuentran Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Hubo adhesión a los postulados económicos neoliberales que venía desarrollando Menem y se privilegiaron las relaciones bilaterales con Estados Unidos, aunque en el discurso quiso matizarse la línea de continuidad de esa política exterior. Se habló del paso de las “relaciones carnales” a las “relaciones intensas” con el objeto de marcar alguna distancia con la política de alineación que se había fomentado durante el gobierno anterior. De la Rúa adhirió a las propuestas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pero consideraba que las negociaciones de este acuerdo deberían hacerse en bloque a través del Mercosur (Torres, 2010), de manera tal que se continuó con la importancia estratégica de la integración regional para las negociaciones económicas internacionales.

Las relaciones exteriores durante este período fueron importantes y se consolidaron en una plataforma que tenía como objetivos principales el crecimiento económico, la integración política y económica sudamericana, la democratización del sistema internacional y la histórica defensa de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgia del Sur y Sándwich del Sur (Giavarini, 2000)²⁰.

Sin embargo, la situación económica del país y las inestabilidades internas obligaron a que el foco de atención del gobierno estuviera puesto en tratar de dar respuesta a las coyunturas domésticas. La profunda crisis económica del 2001 fue el producto de un conjunto de medidas que llevaron a la recesión y a un *impasse* político que obligó al gobierno a retirarse del poder con tan solo dos años de gestión. El período que siguió al 2001 se caracterizó por la inestabilidad política y la crisis de gobernabilidad reflejada en la nominación de cuatro presidentes desde finales del 2001 hasta el 2003²¹.

El ambiente político en la Argentina durante la crisis económica condujo a unas elecciones presidenciales en las que un candidato con el 22% de los votos fue elegido como presidente. Néstor Kirchner gobernó desde el 2003 hasta el 2007 y su gestión se caracterizó en un principio por una crítica al modelo menemista

²⁰ Discurso del Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini sobre la política exterior de Argentina.

²¹ En el 2001, estuvieron en períodos cortos al frente de la presidencia Federico Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño y del 2002 al 2003 Eduardo Alberto Duhalde.

neoliberal y a los organismos financieros internacionales, los que por su irresponsabilidad habían llevado al país al colapso económico. Este personaje, casi desconocido en el ámbito de la política nacional, tuvo el desafío de liderar la Argentina en uno de sus peores momentos históricos y de imprimir un sello particular a su gestión.

En términos de la política exterior, Kirchner manifestó la necesidad de que el país se insertara en procesos económicos y políticos de carácter global. Aunque durante su mandato no se dieron cambios importantes en las relaciones con Estados Unidos, el discurso en contra de los organismos financieros y de las desigualdades entre países pobres y ricos fue contundente. En consecuencia, una de las estrategias privilegiadas en materia de relaciones exteriores fue el acercamiento con los países vecinos y el fortalecimiento de las iniciativas regionales latinoamericanas, principalmente la relación estratégica con Brasil y el Mercosur (Diamint, 2003).

En su discurso de posesión explicitó la necesidad de que el país se vinculara a las dinámicas económicas de la globalización pero a través de una lógica que privilegiara los intereses nacionales. Por esta misma razón, defendió la idea de la inserción del país en iniciativas latinoamericanas que permitieran mayores ventajas en las negociaciones internacionales. Así lo expresó en su discurso de posesión en el año 2003:

En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. Basta ver cómo los países más desarrollados protegen a sus productores, a sus industrias y a sus trabajadores.

Nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional - fundamentalmente a través del Mercosur-, y de políticas cambiarias flexibles acorde

a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional (Kirchner, 2003).

Por otro lado, es durante el gobierno de Néstor Kirchner que se impulsa el Mercosur, no sólo como iniciativa económica, sino también de integración política. En palabras del mandatario: “Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social” (Kirchner, 2003). Esto generó puentes que acercaron las relaciones entre Brasil y Argentina, históricamente tensas, y fue la base de propuestas latinoamericanas de integración que tomaron forma en el 2004, a través de la creación de la Unidad de Naciones Suramericanas (UNASUR), iniciativa dentro de la cual el gobierno argentino asumió un importante papel, así como en la ampliación de las agendas del Mercosur. Al respecto Kirchner defendía que:

El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional (Kirchner, 2003).

El papel del Mercosur ocupó un lugar importante dentro de los discursos presidenciales sobre política exterior. Para Néstor Kirchner la integración, además de ser un instrumento estratégico para la inserción económica mundial, era un espacio en el que debían entrelazarse las agendas domésticas con las decisiones y políticas de carácter regional. Para él, todos los países pertenecientes al bloque tenían realidades y problemas similares que atender: empleo, inclusión, medio ambiente, competitividad internacional e inserción económica en el mundo; todos asuntos presentes en las agendas nacionales, y que, a través de los esfuerzos regionales articulados podrían atenderse de manera más efectiva.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) es un *continuum* en muchos aspectos del gobierno que la precedió. En el ámbito de la política exterior

esto se evidencia en el mantenimiento de muchas de las agendas que se venían desarrollando, pero también en la permanencia de los funcionarios encargados de las relaciones exteriores, principalmente en la ratificación del Canciller de la Nación.

La integración regional siguió jugando un papel clave dentro de las estrategias de fortalecimiento de las relaciones con los países latinoamericanos. El Mercosur se mantuvo como la iniciativa a través de la cual se gestionaban muchos de los intereses económicos del país, así como el mecanismo que logró acercar a Brasil y Argentina como los dos socios más importantes del bloque. En la gestión de Cristina Fernández de Kirchner hubo un esfuerzo significativo por vincular a Venezuela al Mercosur bajo el argumento de incluir la variable energética en la organización económica de la región, pero también como un aliado político importante.

Los discursos sobre la integración regional en este gobierno y en el anterior señalaron hacia dónde apuntaban los intereses económicos y políticos de la Argentina. Aunque no existió una confrontación directa con Estados Unidos, en efecto el Mercosur fue la decisión que reflejó la inclinación de la balanza geopolítica hacia América Latina y el alejamiento de la alineación por la que había encaminado Menem al país. En palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner:

Por eso creo que es importante plantearnos hoy como punto de partida la necesidad de construir un nuevo orden regional que dé cuenta de las transformaciones de ese mundo que no volverá a ser el mismo. Y dar cuenta de esta transformación, significa saber que tenemos que relacionarnos, no desde la subordinación, sino desde la colaboración y la cooperación. Asumir ese cambio, significa comprender que el gran desafío es la integración y no la injerencia en los asuntos internos de nuestros países violentando, muchas veces, nuestras soberanías nacionales (Fernández de Kirchner, 2009).

En la concepción de la presidenta, el esfuerzo de integración regional daba a los países miembros mejores posibilidades de negociación y competencia en el mercado mundial. De allí que su apuesta por la cooperación Sur- Sur haya sido una de las principales banderas de su gobierno. Durante la era Kirchner, el Mercosur y

otras iniciativas de integración regional fueron ejemplos de la transformación de las condiciones a través de las cuales se daba el intercambio comercial internacional, en el que la cooperación y la solidaridad entre los países emergentes les proporcionaban mayores ventajas.

Fue durante este período, y en el entorno de la intensificación de las relaciones regionales, cuando se promovió la resistencia contra la implementación del ALCA, interpretado como un acuerdo económico que no favorecía a los países latinoamericanos y que reproducía un modelo de subordinación frente a las potencias económicas mundiales.

Otra cuestión que cobró especial relevancia durante los dos gobiernos de los Kirchner fue el asunto migratorio. Durante el 2003 y 2004 se aprobó una nueva Ley Migratoria para el país con un enfoque en derechos humanos. Esta decisión suma una nueva agenda en las relaciones internacionales en la cual la temática consular y migratoria comienza a ser tema importante dentro de la política exterior. La atención a los connacionales residentes en otros países es parte de las prioridades, así como las decisiones para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos de otros países residentes en la Argentina.

La era Kirchner llegó a su final con el triunfo electoral de Mauricio Macri en el 2015²². Este cambio de liderazgo en la Argentina perfiló un horizonte distinto en la gestión de las relaciones exteriores del país. En relación con los vínculos regionales a través del Mercosur, se promovió desde el discurso oficial la necesidad de mantener las relaciones con el bloque, pero proponiendo algunos ajustes importantes. Para empezar, desde el momento de la toma de posesión del nuevo presidente hay una crítica abierta al lugar que tiene Venezuela dentro de esta alianza y se cuestionan algunas de las situaciones políticas de ese país, las cuales

²² Después de 12 años en el poder, el Partido Frente para la Victoria, el cual promovió el liderazgo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, es derrotado en la contienda por la presidencia de la República argentina. La coalición de varios partidos como el PRO (Propuesta Republicana) la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica ARI (Afirmación de una República Igualitaria) entre otros, formaron "Cambiamos" la alianza que permitió el triunfo de Mauricio Macri y el giro en la perspectiva ideológica y doctrinal del poder ejecutivo en ese país. Hay un cambio de tendencias que van del peronismo progresista y de izquierda a una propuesta conservadora.

deberían, según Macri, revisarse en el ámbito de las cláusulas democráticas del Mercosur²³.

Las diferencias ideológicas del gobierno saliente y entrante se manifestaron en algunas de las discusiones en el Mercosur. Durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, la Argentina lideró la vinculación de Venezuela como socio pleno del bloque. Dentro de los argumentos más importantes, se expuso la importancia estratégica de un miembro que contara con algunas ventajas en el sector energético. Sin embargo, detrás de esto se podía evidenciar la afinidad política entre estos países y el discurso compartido en torno a la integración latinoamericana. El ingreso pleno de este país a esta alianza se dio en el año 2012. Sin embargo, en el marco del gobierno de Macri, con tendencias políticas distintas, las críticas no se hicieron esperar.

Mauricio Macri expuso en la primera cumbre del Mercosur, en la que participó el 21 de diciembre de 2015, que no pueden tolerarse violaciones a la democracia o a las libertades por parte de ninguno de los países del Mercosur, refiriéndose concretamente a Venezuela y a la situación de algunos miembros de la oposición de ese país que se encuentran privados de la libertad (Mastropierro, 2016, p.5). Por estas circunstancias, el presidente argentino se opuso rotundamente a que Venezuela asumiera la presidencia *pro tempore* del bloque en el segundo semestre del 2016, lo cual desató una importante crisis interna en el Mercosur, que se tradujo en la suspensión de ese país por el resto de los miembros del bloque, aludiendo incumplimientos técnicos y políticos. Pese a esta situación, Venezuela asumió la presidencia del bloque en junio de 2016 (por primera vez desde su vinculación plena en 2012) hasta diciembre de ese mismo año, cuando hace el traspaso a la Argentina²⁴.

²³ La cláusula democrática del Mercosur se desarrolla en el contexto del Protocolo de Ushuaia firmado en 1998 y en el que se establece la suspensión de cualquiera de los miembros del bloque, en caso de ruptura del orden democrático.

²⁴ La rotación de la presidencia *pro tempore* del Mercosur se hace conforme al artículo 5 del Protocolo de Ouro Preto, según el cual, esta responsabilidad se asumirá por períodos de seis meses y siguiendo un orden alfabético.

La participación temprana de Macri en el bloque dejó entrever la importancia que se le asignó al Mercosur por parte de este gobierno. Sin embargo, el giro ideológico y el cambio de paradigmas en la Argentina, pero también en otros países miembros como Brasil²⁵, cuestiona el carácter y el rumbo que el proceso de integración tomará en los próximos años. “Así se expresaba la canciller argentina al anunciar que el presidente tenía claras intenciones de modificar la agenda argentina respecto a las relaciones con la región, un bloque más inclinado al libre comercio que lo propuesto por el Mercosur (Mastropierro, 2016, p.3). De esta cuestión se deriva la empatía de Macri con la Alianza del Pacífico, espacio con el que generó algunos acercamientos y al que se sumó como país observador en junio de 2016.

La propuesta desde la Argentina para el Mercosur es que se sume a la Alianza del Pacífico. En palabras de Macri, esto sacaría al bloque del “congelamiento” en el que se ha sumido en los últimos años, haciendo converger los intereses del libre comercio del bloque con iniciativas que se están desarrollando en otras latitudes (Fernández, 2016).

En relación con lo anterior, uno de los principios de política exterior que se exponen como fundamentales para la gestión de las relaciones económicas internacionales, es el acercamiento estratégico y no ideológico a las agendas regionales y globales. Así ha sido expresado por Susana Malcorra, Canciller de la Argentina. Durante el gobierno del presidente Macri, dice ella, habrá que hablar de las relaciones exteriores como políticas de Estado, desideologizando lo que se hace. Esto implicará que todo lo que sea favorable a los intereses argentinos será tenido en cuenta (Pristupluk, 2015). Siguiendo esta lógica, uno de los objetivos expuestos por el gobierno de Macri en materia de política exterior es la diversificación de las relaciones, que implica el acercamiento a importantes centros

²⁵ El 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff fue destituida como presidenta de Brasil a través de un proceso de *impeachment* que duró aproximadamente ocho meses. El poder ejecutivo fue asumido por Michel Temer Vicepresidente, líder del *impeachment*, antes aliado, ahora enemigo político de la expresidenta (Jiménez Barca, 2016).

de poder como Estados Unidos y China, sin que esto implique el deterioro de las relaciones regionales.

En el contexto de estas propuestas, el acercamiento ideológico entre el Presidente de Brasil Michel Temer y Mauricio Macri, los dos aliados más fuertes del Mercosur, empieza a ser un indicador clave del giro que podría tener el bloque en los próximos años²⁶ y que en efecto direcciona la política exterior de la Argentina. Ambos mandatarios han propuesto un giro histórico de la integración regional de los países del Sur, en consonancia con el libre comercio y con la ampliación de los acuerdos económicos internos y externos, lo que significa crear puentes reales con la Alianza del Pacífico y sostener lo alcanzado con la UE (De Oliveira, 2017).

Las discusiones sobre soberanía en las agendas de política exterior argentina

El centro de los debates acerca de la soberanía en la Argentina ha sido el reclamo histórico sobre las Islas Malvinas, Georgia del Sur, Sándwich del Sur y del espacio marítimo circundante. Esta disputa entre el Reino Unido y la Argentina tiene unos orígenes lejanos. El conflicto por la soberanía de este territorio se remonta al siglo XIX, cuando por la fuerza, Gran Bretaña asume el control político y territorial de las islas. Antes de la independencia de la Argentina, España contaba con poderes sobre las Malvinas. Luego de la independencia colonial, automáticamente la Argentina reclama los derechos de soberanía de ese lugar, pero los ingleses protestan y deciden hacer uso de la fuerza para disputar el dominio y autoridad sobre estos territorios.

La disputa por la soberanía de las Malvinas se ha promovido por los últimos gobiernos argentinos, no sólo como un reclamo nacional, sino como la reivindicación de la igualdad jurídica de los Estados en un sistema internacional que aún conserva enclaves coloniales y asimetrías de poder. En coherencia con esto, la Argentina ha conseguido la solidaridad de los países miembros del Mercosur y de la Cumbre

²⁶ El desarrollo de esta tesis sobre la base de acontecimientos que se siguen desarrollando puede plantear algunos de los rumbos que los acontecimientos pueden tomar, sin embargo, no se tiene ninguna pretensión futurística sobre realidades tan complejas y en pleno desarrollo.

Iberoamericana para posicionar regionalmente el requerimiento de la soberanía sobre las islas Malvinas, no sólo como un problema argentino, sino como una cuestión que atañe a todos los países con posiciones menos privilegiadas en la política internacional y como parte del discurso de la subordinación a la que han obligado las potencias a las naciones latinoamericanas. La profundización de esta postura durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner advierte sobre la falta de equilibrio de la soberanía legal internacional, la cual parte del supuesto y del ideal de la igualdad entre los Estados, irrealizable en el escenario de un sistema internacional caracterizado por la distribución desigual del poder y con rezagos de relaciones coloniales.

Sin embargo, los debates sobre soberanía no se agotan en la defensa de los derechos jurídicos y territoriales sobre las islas Malvinas. Desde la definición de los principios de política exterior del país y su marco normativo pueden derivarse algunos puntos importantes sobre esta materia. En la fundamentación de los principios de política exterior de la Argentina se expone la vocación del país para llevar a cabo acuerdos y negociaciones de tipo económico con otros Estados. El artículo 27 es claro en este propósito: siempre y cuando las relaciones exteriores se dirijan conforme a las normas y en sintonía con los intereses nacionales. Es decir, hay una vocación por parte de este país para ampliar sus relaciones hacia afuera, legitimando las relaciones de interdependencia económica.

Del mismo modo, en el artículo 75 se plantea la posibilidad de delegar competencias por fuera del Estado en instancias supranacionales. De acuerdo con esto, los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes nacionales, una señal de la importancia que le otorga la Argentina al ámbito de las relaciones internacionales y a la legitimidad y legalidad de las interacciones producidas a través del desarrollo de la soberanía legal internacional. En efecto, esto es un indicador de la ampliación del margen de actuación del Estado por fuera de los límites domésticos, y de la dialéctica producto de la posibilidad de intensificar los vínculos entre los niveles domésticos e internacionales.

La inserción económica de la Argentina en dinámicas globales neoliberales durante los mandatos de Menem se justificaba desde esa óptica y desde la retórica de una nueva noción de soberanía nacional. Esta categoría dentro del discurso oficial se utilizaba como un elemento de proyección política y económica hacia afuera. El aislamiento no sería más un sinónimo de autonomía, por el contrario, su significado se reinterpretaba desde la liberación de todos los recursos y potencialidades económicas del país. En el discurso de posesión, Menem alude a la idea de una “soberanía constructiva” capaz de ajustarse a los nuevos paradigmas económicos derribando fronteras ideológicas para el manejo de la política exterior y con la finalidad de vincular al país con los principales centros de poder económico y político (Menem, 1989).

Durante los dos gobiernos de Menem hubo decisiones de la política exterior coherentes con el propósito de estrechar los vínculos internacionales del país por medio de la adopción de medidas que incluían a la Argentina en la dinámica de la liberalización. Sin embargo, en perspectiva histórica, es interesante notar que estos esfuerzos se dirigían tanto hacia Estados Unidos como hacia las iniciativas económicas de integración con los países de América del Sur. Es decir, en esta etapa inicial el Mercosur no se planteó como la estrategia que privilegiaba la integración latinoamericana en contraposición con los intereses de los centros económicos globales, sino que al contrario era coherente con ese mismo proyecto.

En la etapa del lanzamiento del Mercosur, pueden identificarse razonamientos que promovían estas decisiones como instrumentos que facilitarían la participación de algunos países latinoamericanos en las dinámicas económicas internacionales. Al parecer el auge del neoliberalismo en la década de 1990 no sólo promovió las políticas de apertura y flexibilización económica, sino también los procesos asociativos como una herramienta que posicionaba de mejor manera a las regiones en el contexto económico global. Las economías nacionales se complementarían, y los Estados integrados podrían tener mejores posibilidades de negociación en el escenario de las relaciones económicas internacionales. Esto, sumado a la distensión de las relaciones entre la Argentina y Brasil, así como a la

legitimación de la democracia en el Sur del continente, hizo parte de los principales argumentos que dieron lugar a la conformación del Mercosur.

De acuerdo con lo anterior, la soberanía legal internacional tiene nuevas connotaciones producidas, no por las acciones aisladas de cada Estado en su condición de actor legítimo de la comunidad internacional, sino porque ahora los bloques, como resultado de la unión entre varios Estados, asumen un lugar clave en este espacio bajo el presupuesto del equilibrio de fuerzas y la complementariedad de intereses. Esta cuestión es clave dentro de la toma de decisiones en el Mercosur, donde las negociaciones económicas con otros Estados, o con otros bloques económicos, se hacen bajo los lineamientos y el consenso de los países asociados.

Sin duda, durante la gestión de Néstor Kirchner el proceso de integración regional tuvo un rol clave en torno a la defensa de la soberanía, pero no fue la única decisión trascendente en este sentido. Una de las primeras y más relevantes acciones económicas tuvo como principio la reivindicación de la autonomía del país frente a los organismos financieros internacionales. El pago de la deuda y las distancias con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se justificaron bajo los argumentos y derechos que otorga la soberanía nacional, con el objetivo de no seguir los lineamientos o recetas externas para la gestión de la economía del país. En esta decisión hay un indicador claro del distanciamiento con el proceso de alineación económica que había iniciado Menem.

Sin embargo, el aislamiento de la Argentina de las dinámicas económicas globales no fue la decisión que se sigue luego de las posturas contestatarias contra los organismos financieros internacionales, sino que son las alianzas regionales y el fortalecimiento de la cooperación latinoamericana las que se presentaron como las mejores opciones para la competencia en el mercado y la política globales. En palabras del Presidente Néstor Kirchner:

El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe

profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional (Kirchner, 2003).

En esta misma perspectiva, la integración regional ha sido considerada uno de los símbolos de resistencia ante iniciativas económicas lideradas por potencias que pretenden la subordinación de los países latinoamericanos. Este es uno de los argumentos fuertes en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner acerca de la importancia del Mercosur como instrumento de resistencia de las naciones frente a organismos y procesos económicos internacionales desfavorables para América Latina.

En coherencia, el bloque no se identifica como una amenaza para la soberanía, sino que por el contrario se visualiza como un medio para su reivindicación. Se observan las funciones contra hegemónicas que en algunos momentos han caracterizado los procesos de integración regionales en América Latina, o la visión endógena de cómo se debe llevar a cabo la participación en un contexto económico internacional, con desiguales distribuciones de poder. Este ha sido uno de los más importantes argumentos defendidos por la Presidenta Fernández de Kirchner durante su mandato.

La verdad que no puedo menos que acompañar y también en cierta medida emocionarme con las palabras de Lula y sobre todo más que con las palabras con la situación, con el momento que estamos viviendo. Es cierto lo que dijo recién, por esas cosas del destino su última reunión internacional es en casa, en América del Sur, todo un símbolo de la elección que hemos hecho los que aquí estamos sentados, de pertenencia y de identidad. Que no significa en modo alguno desconocer la globalización, al contrario, debemos incorporarnos activamente, pero queremos incorporarnos activamente desde nuestra propia región, desde nuestro propio proyecto, desde nuestra propia visión acerca de cuáles son los problemas del mundo y de cómo resolverlos (Fernández de Kirchner, 2010b)

Acorde con la evolución política del Mercosur, que se produjo principalmente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, el acuerdo de integración no sirvió sólo a los propósitos económicos, sino que se construyó un discurso político de reivindicación de la autonomía y soberanía de los países del Sur. En concordancia con esto, se identifica una función contra hegemónica del Mercosur en los debates estatales que se producen en la Argentina. La unidad latinoamericana y la idea de “Comunidad Continental” se fortalecieron como principios que orientarían el acuerdo y como resistencia a las iniciativas económicas lideradas por las potencias hegemónicas.

Otra de las discusiones sobre soberanía en el bloque se ha dado desde la lógica de la profundización de la agenda del Mercosur. En los inicios de la integración regional, el propósito fundamental, dado el contexto en el cual se desarrollaba el proceso asociativo, era la generación de condiciones para la óptima inserción de los países miembros en la dinámica económica internacional. No obstante, a pesar de los objetivos marcadamente económicos, el discurso y los propósitos políticos han sido también importantes. Los acercamientos tempranos entre Raúl Alfonsín y José Sarney que dieron origen al acuerdo de integración no estuvieron al margen de la intención de dirimir algunos históricos conflictos políticos entre Brasil y Argentina, así como de legitimar la importancia de la democracia para los países del Sur y del continente.

En sintonía con esto, el mayor acercamiento político entre los países miembros permitió plantear la necesidad de profundizar y ampliar las agendas económicas hacia aspectos sociales y culturales que pudieran promoverse a través del bloque. En este nuevo escenario de negociación se incluyeron temas relevantes que pudieran tratarse en el contexto del acuerdo, así como la presencia de otros actores y la posibilidad de la inclusión de nuevos países latinoamericanos. Estos aspectos fueron importantes dentro del discurso político del Presidente Néstor Kirchner acerca del Mercosur.

El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Para nosotros, en ese marco, el fortalecimiento del

Mercosur constituye un paso estratégico, pues su profundización hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar a la integración económica y ampliarse buscando nuevos miembros, ayudará a una mejor presencia en el marco internacional actual fortaleciendo nuestras posturas (Kirchner, 2004).

La intensificación de las relaciones políticas del Mercosur y el llamado a la profundización del acuerdo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, hicieron del acuerdo de integración un instrumento fundamental de la política exterior argentina, encaminado hacia el propósito de la unidad continental no lesiva de la soberanía, sino al contrario como un esfuerzo que elevaría la noción ideal de comunidad latinoamericana.

En esta perspectiva, la integración regional promovida en el Mercosur es un ejemplo de las alianzas Sur – Sur como alternativa a la propuesta integracionista del nuevo regionalismo o a la hegemónica liderada por Estados Unidos. En este ámbito se acude al discurso de la soberanía como una reafirmación de la autonomía de América Latina (Latimer, 2012) frente a las grandes potencias, pero como consecuencia se ha convertido para algunos analistas en un obstáculo para la profundización de la integración regional en este continente (De Almeida, 2013; Keller, 2013), aunque los objetivos explícitos fueran tendientes a ampliar política y económicamente el bloque.

El liderazgo de la Argentina en el desarrollo del Mercosur durante la era Kirchner puso de relieve la necesidad de convertir este proceso en una política de Estado, lo cual implicaba un ajuste institucional tanto en el nivel regional como en el nacional. En el primero, haciendo hincapié en la importancia de matizar las asimetrías entre los Estados miembros, y en el segundo, en el esfuerzo que cada Estado debe hacer para la internalización e incorporación de las decisiones que se tomen en el nivel regional.

Las gestiones en el escenario de la integración tienden a tener cada vez mayor correspondencia con los intereses nacionales en materia de educación, justicia, seguridad y política migratoria, temas que en efecto trascienden

ampliamente los objetivos del intercambio comercial entre los socios. En referencia a esto, tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández de Kirchner presentaron al bloque como un espacio económico, político, social y cultural mediador del proceso de inserción de los países latinoamericanos en la comunidad internacional, propósito que sería aún más difícil como producto de las acciones aisladas de cada país (Kirchner, 2004).

En otras palabras, de la mano con el fortalecimiento del discurso político como instrumento para salvaguardar la soberanía de los Estados Partes y de la región, se suma la necesidad de promover un acuerdo profundo e integral. Este ha sido uno de los giros importantes del Mercosur desde sus inicios: la inclusión de nuevas agendas y el propósito de una integración política, social y cultural. Sin embargo, la ampliación de las agendas no se ha acompañado de modificaciones de la estructura institucional del bloque para la toma e incorporación de las decisiones; el argumento para esto es el mantenimiento de la soberanía nacional y el respeto a las jurisdicciones particulares de cada Estado.

En relación con este asunto, el intergubernamentalismo y el presidencialismo se ajustan a la forma de organización a través de las cuales se toman las decisiones de interés regional, cuidando los atributos de autonomía e independencia nacionales. Esta es una manera de legitimar la igualdad jurídica entre los Estados y un marco de relacionamiento político horizontal que tiene como principio mantener los derechos de soberanía de los Estados miembros.

En otros términos, este tipo de organización política e institucional del Mercosur promueve en el ámbito regional el equilibrio de las relaciones donde cada uno de los Estados tiene el mismo reconocimiento y estatus, es decir, el atributo de la soberanía legal internacional legitima la articulación de intereses entre los países miembros. Por otro lado, el vínculo interestatal es una manera de salvaguardar la soberanía westfaliana, cuidando que la incorporación de las decisiones se haga conforme a la estructura normativa de cada uno de los países. Cada uno de estas medidas se traduce en disposiciones institucionales regionales y en el carácter que toman las agendas, los debates y las medidas ejecutivas comunitarias.

Capítulo III. La integración regional y las agendas sobre migración: marco institucional, decisiones y debates sobre el fenómeno migratorio en el TLCAN

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. Como pudo observarse en los apartados anteriores las deliberaciones políticas tanto del nivel 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 domésticas 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 a los procedimientos internos y a las instancias que se crean para articular los intereses y las decisiones comunes de los Estados Parte. Tanto en el Mercosur como en el TLCAN existe 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 toman y ejecutan mediante procedimientos reglados y conforme a las normas comunitarias que permitan la coordinación institucional.

Sin embargo, partiendo del hecho de que la integración regional es un proceso que se desarrolla de acuerdo a las condiciones históricas domésticas e internacionales y pese al entendimiento que promueven la articulación de intereses interestatales, existen algunas agendas comunes que resultan ser más controversiales que otras y que representan mayores obstáculos para ser tratadas en el ámbito regional. Es el caso de la cuestión migratoria, un asunto que suele entenderse como el complemento de los procesos de integración económica en su

variante laboral y el mejor indicador de la profundización política dentro de las iniciativas regionales, al tiempo que es uno de los temas de mayor debate por el desafío que implica para la soberanía y las estructuras de autoridad jurídica y territorial de los Estados nacionales.

Estructura institucional para la toma de decisiones en el TLCAN

La estructura institucional del TLCAN es más simple que la del Mercosur o la de la UE. Esa fue una determinación dentro de los marcos organizativos del Tratado. La elección de una estructura intergubernamental de coordinación y administración del acuerdo es lo que se dispuso para orientar el desarrollo de los objetivos económicos. En el rol dominante de los Estados Unidos, se expusieron fuertes críticas a las instituciones de carácter supranacional, las cuales acarrearían altos costos burocráticos (Bouzas, Gratius, Soltz y Sberro, 2008, p. 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 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 cuenta con unos órganos de coordinación conformados por la Comisión de Libre Comercio (CLC), integrada por los ministros de Comercio; es la 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, p.66), es decir, cada país es un voto. La CLC tiene funciones ejecutivas, de coordinación de los Secretariados, y de gestión, trámite y solución de controversias.

Los grupos de trabajo conformados fueron 8: El 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, 9 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, Gratius, Soltz y Sberro, 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, Gratius, Soltz y Sberro, 2008, p. 67). Esta forma de administrar el Tratado se sustenta 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 hacen 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 por su parte, 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 han constituido en espacios también 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 han constituido en el contexto del TLCAN instancias con características trilaterales, los órganos existentes dependen de un sistema organizativo nacional, lo que se traduce en la discreción de los Estados para asignar un lugar al TLCAN dentro del propio esquema administrativo. Para el caso de México, el Tratado es 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 provoca 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.

Los encuentros que se promueven en el marco del TLCAN tienen como cualidad el abordaje especializado de 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 con base en 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.

Decisiones del TLCAN en materia migratoria

Como se advirtió previamente, el TLCAN es un acuerdo de naturaleza económica que no ha transitado hacia formas más complejas de integración regional o de profundización de las agendas trilaterales. La defensa de una noción de contrato económico cerrado ha bloqueado las posibilidades de adherir asuntos regionales de interés como la migración laboral y la migración irregular. Dentro del desarrollo del Tratado y de la definición de su estructura institucional no existe la posibilidad de encaminar este acuerdo hacia soluciones y medidas que integren a los trabajadores migratorios como parte de los factores productivos, y menos como una alternativa que ayude a canalizar soluciones consensuadas para la gestión de los flujos migratorios irregulares.

El fenómeno migratorio en la región del Norte de América es complejo en sus dimensiones y desarrollos. El flujo regular e irregular de personas desde y a través de México que tienen como destino los Estados Unidos y en menor medida Canadá,

es uno de los más importantes globalmente²⁷. A pesar de los impactos demográficos, económicos y políticos de las migraciones internacionales entre los países del Norte, este sigue siendo uno de los asuntos que aún no logran coordinarse dentro de una agenda de carácter regional y menos en el contexto del desarrollo del TLCAN.

En el marco de las negociaciones del TLCAN, la cuestión migratoria hizo parte de los más importantes debates académicos y políticos. Los términos iniciales del acuerdo tuvieron como principio la no incorporación de decisiones relacionadas con la libre circulación de trabajadores ni con la búsqueda de soluciones al tema de las migraciones irregulares. Uno de los argumentos más fuertes para defender esta posición fue la naturaleza económica del Tratado, negociado sobre la base de un contrato comercial que facilitara las inversiones y el intercambio económico entre México, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, aunque la migración laboral e irregular se haya excluido de lo pactado dentro del acuerdo, hay consideraciones de una migración legal internacional con prioridad sobre un tipo de migración altamente calificada y profesional.

Dentro del articulado del TLCAN se incorporan algunas medidas importantes para regular el ingreso de personas a los territorios de los Estados Partes con la intención de desarrollar actividades económicas referidas a los objetivos del Tratado. En el artículo 1603 del TLCAN se regula el procedimiento de entradas temporales, que consiste en la autorización del ingreso de personas de negocios a cualquiera de los países miembros del acuerdo, siempre y cuando se cumpla con todas las condiciones establecidas por las políticas y las autoridades migratorias en términos de salud, seguridad pública y seguridad nacional. Además de personas de negocios, se menciona a los comerciantes e inversionistas y a los ciudadanos que ingresan por transferencias solicitadas por una empresa. En el desarrollo de estos

²⁷ Según datos de la OIM se estima que aproximadamente un millón de mexicanos (documentados y no documentados) migran hacia Estados Unidos cada año. Once millones de personas nacidas en México viven en ese país; y, en términos de la condición de país de tránsito, aunque no existen datos oficiales, se calcula que alrededor de cuatrocientas mil personas principalmente procedentes de Centroamérica, cruzan la frontera sur de México para llegar a Estados Unidos (OIM, 2014).

procesos y procedimientos se respeta la discrecionalidad de cada Estado y de la legislación interna en esta materia para considerar o no la autorización del ingreso temporal.

Para la coordinación de estas cuestiones técnicas - migratorias se propuso dentro del articulado del TLCAN la creación de un Grupo de Trabajo, conformado por representantes de cada uno de los Países Partes, incluyendo funcionarios responsables del tema migratorio. Uno de los objetivos de este grupo sería la “elaboración de medidas que faciliten aún más la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad” (TLCAN, 1993, Artículo 1605). De la misma manera, se presentan un conjunto de definiciones para el común entendimiento acerca de los alcances de esta propuesta.

Por entrada temporal se entenderá la entrada de una persona de negocios de una Parte a territorio de otra Parte sin la intención de establecer residencia permanente; y por persona de negocios, se define un ciudadano de alguno de los países miembros que participa en el comercio de bienes, prestación de servicios, o en actividades de inversión (TLCAN, 1993: Artículo 1608). La mención al asunto de la prestación de servicios es importante en este tratado de libre comercio porque es el elemento que permite la inclusión de la movilidad profesional como una categoría ligada a la variable de la migración altamente calificada o del tránsito regulado de profesionales (Rodríguez Gómez, 2013) que sirvió de insumo para la creación de la visa TN²⁸ o visa TLCAN.

Los servicios profesionales en el TLCAN se abarcan desde dos perspectivas: 1) desde el comercio transfronterizo de servicios y 2) como parte de las categorías de entrada temporal de personas de negocios. Los servicios profesionales se definen a partir de la prestación de un servicio que requiere educación superior especializada, adiestramiento o experiencia equivalentes cuyo ejercicio es autorizado o restringido por los Países Partes (TLCAN, 1993, Artículo 1213). Además de esto, se establecen las disposiciones generales para el trámite de

²⁸ Visa TN (*Trade National*).

solicitudes, la elaboración de normas profesionales y el otorgamiento de licencias temporales.

Esta decisión se complementó con un apéndice (TLCAN, 1993, Apéndice 1603.D.1) dentro del cual se enlistaron el conjunto de profesiones que serían tenidas en cuenta para el ingreso temporal de personas para la prestación de servicios en algunas áreas específicas. Más de sesenta profesiones fueron incluidas y se agruparon en cuatro secciones: científicos, profesionales en general, profesiones médicas y profesores. Los requisitos para acreditar la condición de profesional son la presentación del título y/o la licencia profesional válida para el lugar donde sería ejercido el empleo (Rodríguez Gómez, 2013, p.202).

La determinación en relación con la migración calificada ajustó el sistema estadounidense de visas para personas “no inmigrantes”. Las nuevas categorías promovidas por vía del TLCAN empezaron a hacer parte del tráfico migratorio autorizado y regulado. “Las visas TN, creadas *ex professo* para el TLCAN, que autorizan la ocupación temporal de profesionales en las categorías ocupacionales enlistadas en el tratado y (...) las visas E1 y E2²⁹ destinadas a actividades empresariales, comerciales y financieras respectivamente” (Rodríguez Gómez, 2013, p.202).

La visa TN tiene la característica de ser otorgada a personas de México o de Canadá con profesiones altamente calificadas y con una propuesta laboral de tiempo completo o de medio tiempo de un empleador en Estados Unidos. Los empleadores de trabajadores extranjeros deben tener certificaciones laborales debidamente legalizadas y ser capaces de demostrar la cualificación del postulante para el empleo y la no disponibilidad de profesionales nacionales para cubrirlo. En síntesis, estos requerimientos buscan priorizar los intereses nacionales, procurando

²⁹ Esta visa ha existido antes que la visa del TN, pero ha cumplido una función similar de coordinar el ingreso de personas procedentes de países con los que Estados Unidos tiene acuerdos comerciales formales.

que estas medidas no afecten ni los salarios ni las condiciones de los trabajadores estadounidenses (Jiménez Godínez, s.f).

Aunque las decisiones en esta materia aplicarían para los tres países Partes del acuerdo, estas consideraciones responden a la adecuación de los requerimientos migratorios de Estados Unidos para facilitar el movimiento del capital humano altamente calificado y necesario para desarrollar las operaciones comerciales relacionadas con el Tratado. En otras palabras, no se crean canales regionales para el desarrollo de la movilidad laboral, sino que se les asigna un procedimiento especial para las personas de negocios y profesionales dentro de las categorías migratorias especializadas de la política migratoria de los Estados Unidos. En síntesis, “El TLCAN avanza en la libre movilidad del capital, mercancías, servicios, inversiones, personas de negocios, pero excluye la movilidad del factor mano de obra” (Sandoval Palacios, 2000, p.64).

La visa TLCAN, regula el movimiento temporal de personas desde Canadá y desde México con unos criterios muy claros, relacionados con la solicitud mediante contrato de trabajo; es decir, esta visa no permite el libre ejercicio de la profesión ni el autoempleo, siendo esta última una limitación a las posibilidades de los profesionales para ofrecer sus servicios de manera independiente (Rodríguez Gómez, 2013).

Aunque los criterios de la visa se estandarizaron en el TLCAN, existe un trato distinto para los ciudadanos mexicanos y los canadienses. La visa TN se subdivide en TN-1 para Canadá y TN-2 para México. En la relación bilateral y comercial entre Estados Unidos y Canadá, previa al desarrollo del Tratado, existían algunos canales que facilitaban y flexibilizaban el tránsito y la circulación de profesionales entre los dos países, sobre la base de un tipo de migración temporal sin visa y sin ninguna cuota cuantitativa³⁰. Esta condición se mantiene, de manera tal que un ciudadano canadiense puede ingresar a Estados Unidos y formalizar desde allí un estatus

³⁰ Para México las condiciones son distintas, para empezar Estados Unidos definió una cuota de 5.500 visas por año con validez durante los primeros diez años del acuerdo (Rodríguez Gómez, 2013).

migratorio mediante los requerimientos de la visa TN-1 (Rodríguez Gómez, 2013); en contraste, todos los ciudadanos mexicanos deben formalizar el ingreso a Estados Unidos desde su lugar de origen.

La solicitud de la visa TN-2 desde México sigue varios procedimientos: 1) es tramitada por los servicios consulares de Estados Unidos en México, 2) debe mantenerse dentro de las cuotas establecidas por este país (5.500 visas por año), criterio y límite cuantitativo que sólo estableció Estados Unidos, y 3) debe contar con una invitación formal del empleador. Algunas de las diferencias del trámite de esta visa con respecto a otras son que su renovación puede hacerse directamente desde Estados Unidos, se realiza cada tres años, y no existe un límite legal para el número de renovaciones (Rodríguez Gómez, 2013). Sin embargo, las posibilidades para fortalecer una migración altamente calificada mediante la entrada temporal de profesionales encuentran su principal obstáculo en el proceso de convalidación y reconocimiento de títulos, que se traduce en escasos logros en esta materia.

Los procedimientos de visado y las consideraciones técnicas para regular la migración profesional, comercial y de negocios son decisiones de carácter operativo lejanas de la posibilidad de incluir la variable de la migración laboral regional. Pese a la importancia de los flujos migratorios entre los países del Norte, la libre circulación de bienes, mercancías y capitales no se extiende hacia una política de libre circulación de trabajadores y de personas. La importancia de la dinámica de los flujos migratorios documentados e irregulares no se considera parte de los asuntos que podrían tratarse en el ámbito de uno de los más importantes acuerdos económicos mundiales, y el debate en relación con esto ha tenido algunas características cuya base son los acuerdos bilaterales.

La ausencia de decisiones regionales sobre migración en el escenario del TLCAN hace que este sea un asunto tratado por medio de las relaciones bilaterales, más intensas con Estados Unidos pero también con ciertas particularidades con Canadá. Después de la puesta en marcha del Tratado en 1994 se intensificaron los flujos laborales hacia Canadá, las peticiones de residencia permanente y temporal, así como las solicitudes de refugio. Por esta razón, desde el año 2009 se empezaron

a endurecer las condiciones de entrada para los mexicanos y se impuso una visa para los viajeros procedentes de México (Verea, 2010). Esta medida caducó en el año 2016, momento en el que el gobierno canadiense decidió la eliminación de este requisito como un gesto del mejoramiento de las relaciones bilaterales entre ambos países.

En consonancia con lo anterior, se confirma que las decisiones en materia migratoria dependen exclusivamente de las decisiones particulares de cada Estado. Es decir, en el contexto del TLCAN se desarrolla la noción de región económica al margen de acuerdos políticos que integren una idea de región cultural o poblacional; si algo continúa en la lógica de los intereses y las jurisdicciones nacionales es la política migratoria, la cual se determina de manera unilateral y por fuera de acuerdos regionales.

Debates regionales sobre migración en el marco del TLCAN

La consolidación del TLCAN se sostuvo sobre la base de integrar las ventajas comparativas de cada uno de los países miembros, con el fin de fortalecer las capacidades productivas y competitivas del mercado regional. Las proyecciones de sus resultados apuntaban al mejoramiento del crecimiento, las inversiones, el empleo y las condiciones de vida de la población (Gutiérrez Muguerra, 2014). El TLCAN es un acuerdo que se fomentó e impulsó a través de la idea de bloques económicos capaces de formalizar un proceso de producción e intercambio transfronterizo históricamente desarrollado entre los tres países (Gutiérrez Muguerra, 2014), pero excluyendo decisiones en torno a la circulación de trabajadores migratorios.

La marginación de la variable migratoria (laboral e irregular) fue una de las condiciones iniciales para que México pudiera sumarse al proceso de integración con Canadá y Estados Unidos. Aunque la migración de trabajadores y la migración irregular han sido reconocidas como asuntos prioritarios para la región, su abordaje se dejó por fuera de esta negociación. Detrás de este asunto se pueden encontrar argumentos de tipo económico que excluyen al trabajo de los factores productivos,

y razones políticas que se traducen en asimetrías de poder entre los socios. “Excluir de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio a los trabajadores migratorios, bajo el supuesto de que se trataba de un acuerdo comercial y no de migración; y también bajo el supuesto de que Estados Unidos presionó a México y Canadá para que esta cuestión no se incluyera” (Sandoval Palacios, 2000, p.50).

En el debate político mexicano sobre esta cuestión, algunos sectores no separaron lo migratorio, en una perspectiva amplia, de los acuerdos sobre movilidad de trabajadores. Por ejemplo, en la discusión parlamentaria la inclusión de acuerdos paralelos al margen de decisiones económicas representó una crítica y una oportunidad para demandar la consideración de la variable migratoria. “En el TLCAN se pactan acuerdos que sobrepasan lo estrictamente comercial, tienden a la movilidad de los factores: mercancías, servicios, inversión y agentes de capital; pero excluyen la problemática crucial de millones de trabajadores migrantes mexicanos que en la mayoría de los casos son también desplazamientos temporales” (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992).

Dentro de todas las consideraciones económicas vinculantes en el Tratado, quedaron por fuera las discusiones en torno a la migración laboral como parte de los factores productivos que podrían tenerse en cuenta en acuerdos de estas características (Roldán, 2015; Vereza, 2014). Los temas migratorios en el TLCAN se han abordado en una perspectiva negativa, es decir, o bien como un asunto que podría entorpecer los objetivos económicos del acuerdo, o como una cuestión (la migración irregular) que podría reducirse en el contexto del mejoramiento de las condiciones económicas de los Estados Partes, principalmente de México, identificado como un país de tránsito y expulsión de migrantes que tienen como destino Estados Unidos (Oropeza García, 2014; Vereza, 2014)³¹.

³¹ La dinámica migratoria mexicana se ha caracterizado por un conjunto de complejidades producto de la multidimensionalidad del fenómeno en este país. México cuenta con todos los tipos de migración existentes: inmigración, emigración, migración de tránsito y de retorno (Calderón, 2012; Ramírez García, Ángel Castillo, 2012). El proceso de salida de nacionales ha sido uno de las cuestiones que más se ha tratado por el impacto económico, social, cultural y demográfico que

En otros términos, no se tomaron decisiones directas sobre la variable de la migración laboral y menos en relación con la migración irregular, pero dentro de la retórica del TLCAN se expusieron los impactos que el acuerdo económico tendría en la reducción de los flujos migratorios irregulares. Los alcances económicos del Tratado en el largo plazo se traducirían en mejores condiciones laborales y económicas para las zonas de expulsión de migrantes, de manera que esto sería un factor que intervendría en las causas estructurales y económicas que generan los flujos migratorios irregulares en la región. Se evidencia un discurso ambiguo en referencia con este tema, en el que se separa un acuerdo económico de uno migratorio, pero a su vez el TLCAN es concebido como una estrategia para solucionar los conflictos migratorios regionales (Sandoval Palacios, 2000).

“Al apostarle todo al TLCAN el gobierno mexicano aceptó tácitamente, las reglas del juego impuestas unilateralmente por Estados Unidos en lo que respecta a la migración entre muchos otros factores” (Sandoval Palacios, 2000, p.53). En efecto, tras la instrumentación del TLCAN, las políticas migratorias de Estados Unidos hacia México se enfocaron en aspectos ligados al manejo bilateral de la frontera, tales como el cruce de mercancías y personas, el control de la migración irregular y de los estupefacientes (Mendoza, 2005). Es decir, fue un asunto que se dejó bajo la discrecionalidad de los Estados Unidos, con un enfoque en los temas de seguridad y evitando la articulación de los intereses bilaterales y regionales.

A pesar de que México accedió a la demanda de no incluir el tema de la circulación de trabajadores migratorios, por lo menos en la etapa de la negociación inicial del Tratado, hubo presiones internas desde el sector político parlamentario para que esta cuestión se introdujera en las agendas junto con los temas laborales

provoca y que parten del hecho de que México sea la nación con más emigración del planeta (Calderón, 2012, Delgado Wise y Mañán García, 2005).

y medioambientales, dos asuntos no considerados al principio, pero finalmente incorporados como acuerdos paralelos.

Sostenemos que los nuevos acuerdos deben incluir, adicionalmente a los apartados estrictamente comerciales (...), otros capítulos de importancia fundamental para la defensa del interés nacional, especialmente en lo relativo a estándares ambientales y laborales (...) y un capítulo especial sobre regulaciones en materia de migración, que permitiera sancionar, en un tratado internacional, los derechos humanos, sociales y laborales de los mexicanos residentes en los E.U y facilitar flujos migratorios con pleno respeto a las normas internacionales (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992).

De acuerdo con lo anterior, no sólo se concibe la importancia de la migración de trabajadores sino la movilidad regional en una perspectiva amplia, que conforme al respeto de los derechos humanos y a las normativas internacionales resuelva la situación legal de los mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos, así como el emprendimiento de mejores estrategias que permitan los flujos ordenados de personas en aras de fomentar una integración económica regional más profunda³².

Los debates propuestos sobre la ampliación de la agenda en la integración con los países del Norte estaban sujetos a las críticas que develaban cómo el acuerdo dependía de las voluntades de los tres gobiernos, y que pese a justificar su naturaleza exclusivamente económica, en la realidad se habían adicionado temas que no sólo tenían que ver con el comercio, los servicios y la inversión, sino que también impactaban en las políticas sociales de los Estados miembros. De allí que desde los debates parlamentarios se expusiera la necesidad de tratar la

³² El 25 de mayo del 2011 se expide la nueva ley de migraciones mexicana. Dentro de las primeras disposiciones preliminares hay un reconocimiento de la importancia de atender de manera integral y en todas sus modalidades el fenómeno migratorio. De la misma manera, el respeto por los derechos humanos; el principio de reciprocidad (garantizar los mismos derechos que son reclamados para sus ciudadanos en el exterior); la corresponsabilidad consistente en la vinculación de autoridades nacionales y extranjeras para la gestión de esta cuestión; la facilitación de la movilidad internacional de personas con orden y seguridad; y la complementariedad de los mercados laborales en la región, son algunos de los asuntos más destacados.

problemática de millones de trabajadores migrantes mexicanos como un asunto de índole económica, política y social de responsabilidad bilateral y regional (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992), así como la inclusión de la circulación de trabajadores como parte de los factores de producción y en consonancia con la naturaleza económica del Tratado.

La discusión sobre el asunto migratorio dentro del TLCAN tuvo varias características en la etapa de la negociación: a) priorizó la temática desde el enfoque de la migración especializada y profesional (agentes del capital) a través de compañías y procedimientos legales de visado³³, es decir, hubo un peso importante de la movilidad laboral selectiva como parte de los factores productivos que podían incluirse en los Tratados de Libre Comercio; b) la migración irregular se trató como un problema de seguridad para los Estados Unidos y como un asunto de estricta responsabilidad de cada uno de los Estados; y c) en correspondencia con el punto anterior, el TLCAN no logró promover de manera directa decisiones regionales sobre la migración irregular como un aspecto que demandara la cooperación entre los países del Norte.

Como se presentó anteriormente, el debate político sobre lo migratorio en el TLCAN se retomó con fuerza durante el gobierno de Fox (2000-2006). Esta cuestión fue una de las prioridades en materia de política exterior durante ese periodo, y se planteó la posibilidad de la apertura del Tratado como el eje que permitiría articular las soluciones binacionales para este fenómeno. Un acuerdo migratorio integral con los EE.UU. requería de soluciones estructurales y definitivas. Los cuatro elementos que definían la propuesta de Fox eran: 1) regularización de migrantes mexicanos indocumentados, 2) acuerdos para trabajadores temporales, 3) seguridad en la

³³ Como se advirtió en el apartado anterior, dentro del TLCAN, aunque no existe un capítulo amplio sobre migraciones, se reguló el otorgamiento de los visados TLC, "NAFTA VISAS" o TN para cuatro categorías: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, profesionistas y transferencias entre compañías (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV legislatura, 1992). Al mismo tiempo, las discusiones más actuales sobre esta cuestión se han llevado al propósito de ampliar la movilidad académica y de actualizar la lista de profesiones del TLCAN (Massieu, comunicación personal, 29 de enero de 2016).

frontera, 4) aumento de visas permanentes para mexicanos, 5) desarrollo económico y canalización de recursos a zonas expulsoras (Castañeda, 2001).

Durante el gobierno de Fox se impulsó la idea de un acuerdo migratorio dentro del TLCAN, mediante la estrategia de un NAFTA *plus*, que tenía como objetivo la profundización del proceso de integración en varios aspectos: a) expandir y trascender la libertad del comercio y la inversión a otras esferas; b) armonizar las políticas públicas con los objetivos del Tratado de Libre Comercio; y c) definir un acuerdo migratorio que institucionalizara y regulara el movimiento migratorio de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y Canadá (Novelo, 2004, p.226). Este último punto proponía superar el enfoque económico del Tratado sin inclusión de la variable migratoria.

Estas iniciativas, impulsadas en los gobiernos de Vicente Fox y George Bush³⁴, venían tomando fuerza al punto que el presidente mexicano logró un espacio de diálogo en el Congreso de los Estados Unidos donde el mandatario expuso la necesidad de un acuerdo migratorio para la regularización de los migrantes mexicanos en territorio estadounidense (Novelo, 2004, p.233). Las resistencias no se hicieron esperar por parte de sectores políticos y sociales conservadores de ese país. Los argumentos principales en contra de la propuesta redundaban en pronunciamientos xenófobos, racistas, y en algunos casos la apelación de la naturaleza cerrada del Tratado dentro del cual no se había considerado la ampliación de las libertades a otros factores productivos más allá del comercio y la inversión (Novelo, 2004, p.27).

Esta propuesta fue para muchos un atentado contra la soberanía de los Estados Unidos, bajo el supuesto ya mencionado de que son los Estados nacionales los que deben definir las normas para el ingreso de extranjeros al territorio sin

³⁴ En la primera reunión que llevaron a cabo los presidentes Bush y Fox acordaron la creación de una comisión de migración integrada por los secretarios de gobierno y el secretario de relaciones exteriores de México y por el secretario de Estado y el procurador general de los Estados Unidos (Novelo, 2004). La idea era establecer una propuesta bilateral para el manejo del fenómeno migratorio, superando el unilateralismo delegado a México por ser el país expulsor y de tránsito de flujos migratorios con destino hacia los Estados Unidos.

influencia de actores externos, y menos bajo el condicionamiento de un acuerdo económico, aspecto sobre el que se profundizará en el siguiente apartado de este capítulo. Sin embargo, en el discurso de la burocracia mexicana, encargada de promover el acuerdo migratorio, se defendían los argumentos de las ventajas recíprocas que obtendrían ambos Estados, uno en condición de expulsor y el otro en condición de receptor del flujo migratorio más importante del mundo (Novelo, 2004).

La coyuntura del 11 de septiembre, la resistencia de grupos políticos nacionales y los obstáculos para la gestión multilateral de la migración irregular, frustraron las aspiraciones de Fox en esta materia. Dentro de la agenda de discusión de los líderes del Norte la migración irregular no ha sido un tema central, a causa de las controversias que genera y de los obstáculos que se producen por la importancia que se le adjudica al asunto de la seguridad, aspecto que termina direccionando la política migratoria estadounidense hacia la *securitización* de las fronteras y el control militar de los flujos migratorios irregulares (Novelo, 2004; Mendoza, 2005).

La más reciente discusión sobre el TLCAN y las migraciones se da durante las elecciones presidenciales del 2016 con Donald Trump como candidato republicano y luego presidente de los Estados Unidos. Uno de los puntos centrales de los debates de la campaña fueron las propuestas en relación con las políticas migratorias que, por lo menos en la perspectiva de Trump, continúan en la línea de la criminalización y la seguridad. En referencia al TLCAN, se cuestionan todavía más los alcances del acuerdo, se plantea una limitación al intercambio económico entre los países, y en consecuencia, el momento más actual del Tratado aleja cada vez más las posibilidades de dar algunos pasos hacia las decisiones que tengan que ver con la migración regional de trabajadores y las soluciones políticas y consensuadas (no militares y arbitrarias) a la migración irregular.

La propuesta de Trump de una reforma migratoria para los Estados Unidos contiene: la eliminación del derecho de ciudadanía por nacimiento, el reforzamiento de la seguridad fronteriza, y el endurecimiento de los requerimientos para las

solicitudes de refugio (Royo y Ureña, 2015, p.5). La retórica de Donald Trump se ha caracterizado por argumentos de carácter nacionalista, de una visión de las migraciones en una perspectiva de *securitización*³⁵ y la criminalización de inmigrantes de procedencia de países latinoamericanos y musulmanes. La idea de un país para los estadounidenses, de un gobierno que defienda los intereses nacionales, de la protección de los trabajadores y de la inversión norteamericana, son algunas de las cuestiones que se exponen en sus discursos y en sus tempranas decisiones al frente del poder ejecutivo con repercusiones directas sobre la integración regional y la globalización.

Una cuestión interesante es que en el momento que Trump expuso algunos de los puntos más importantes de su propuesta en materia migratoria, alude también al aumento de los costos de todas las visas de los trabajadores del TLCAN procedentes de México, así como a los aranceles en los puertos de entrada que se encuentren en este país³⁶. Desde aquí se advierte el propósito de proponer una renegociación del TLCAN acorde con su política tendiente a la protección de la producción y de la inversión nacional estadounidense.

En el discurso público del presidente de los Estados Unidos se ha hecho una explícita vinculación entre el TLCAN, la inmigración y la seguridad fronteriza³⁷ que pone trabas a las limitadas decisiones sobre migración profesional y de negocios, y a las posibles aspiraciones de ampliar el alcance migratorio del Tratado y del reconocimiento de la importancia de este fenómeno para la región.

³⁵ El día 27 de enero de 2017, el presidente Donald Trump emitió una decisión ejecutiva dentro de la cual decretaba el cierre de las fronteras de Estados Unidos para ciudadanos procedentes de países de mayoría musulmana y refugiados. Los países afectados serían: Irán, Sudán, Yemen, Siria, Libia e Irak. Esta decisión se respaldó en argumentos que aparentemente defienden la seguridad de los Estados Unidos citando en su discurso a las víctimas del atentado del 11 de septiembre de 2001 (Bassett, M, 2017). Esta medida fue finalmente bloqueada por un tribunal de apelaciones de los Estados Unidos pero demuestra claramente el tinte de la política migratoria en este gobierno.

³⁶ Traducción propia del texto "increase fees on all NAFTA worker visas from Mexico (another major source of overstays); and increase fees at ports of entry to the United States from Mexico" Tomado de la propuesta "immigration reform" de Donald Trump en: <https://assets.donaldjtrump.com/Immigration-Reform-Trump.pdf>

³⁷ "We're going to start some negotiations having to do with NAFTA," Trump said. "Anybody ever hear of NAFTA?" he said. "I ran a campaign somewhat based on NAFTA. But we're going to start renegotiating on NAFTA, on immigration, on security at the border." (Bradner, 2017).

Como logra observarse en las distintas etapas de discusión del binomio TLCAN – migraciones, esto ha implicado un desafío para las relaciones geopolíticas en la región del Norte. La histórica emigración de ciudadanos mexicanos hacia los Estados Unidos³⁸ y la importancia que toma la migración de tránsito para México han marcado un punto de inflexión política dentro del acuerdo de integración regional. Por estos motivos, “(...) pronto resultó claro que incluir a la migración de trabajadores en la agenda de negociación, tema de indudable interés para México, habría comprometido el acuerdo interno que los Estados Unidos de América (EUA) requería para negociar” (Oropeza García, 2014; Alpízar Vallejo, 2014). La solicitud de incluir la variable migratoria dentro del TLCAN (tanto en la etapa de negociación como en el gobierno de Fox) generó bastantes resistencias por parte de sectores políticos conservadores norteamericanos (Drache, 2011).

De acuerdo con lo anterior, las decisiones estructurales en materia migratoria quedan descartadas. El manejo de fronteras y las políticas de movilidad poblacional se consideran parte de la política interna de cada país. El predominio de la *securitización* en los asuntos migratorios de los Estados Unidos se sustenta en la protección de la soberanía nacional (Drache, 2011) y en el mantenimiento de intereses en torno a la seguridad y a la contención del terrorismo, discursos que toman mayor fuerza en el gobierno actual de Donald Trump, en el que no sólo se frustra el consenso regional para atender esta cuestión, sino que se pretende bloquear a México (literal y metafóricamente) como interlocutor válido en esta temática.

Sin embargo, existen contradicciones y ambigüedades en esta materia que demuestran que México y Estados Unidos han cooperado activamente en el tema migratorio y que no siempre ha prevalecido el sesgo argumentativo de las

³⁸Uno de los momentos más dinámicos de la emigración hacia el país del norte se inicia en la década del 70 del siglo XX, y aunque ha habido una disminución tras la crisis del 2008, sin duda es la principal corriente migratoria hacia el exterior. Los datos de inmigrantes estadounidenses nacidos en México alcanzan una cifra cercana a los 12 millones (Ramírez G, T, Ángel Castillo, 2012), y si se consideran a los hijos de mexicanos nacidos allí la cifra sube a 33.7 millones de personas aproximadamente. De modo que para el total de inmigrantes en los Estados Unidos los mexicanos representan un 27,8% (Delgado Wise y Mañán García, 2005).

competencias nacionales.

Históricamente y con mayor relevancia después del 11 de septiembre, México y Estados Unidos han tenido una fuerte cooperación en asuntos que atañen a la seguridad de las fronteras³⁹ que no se restringe al ámbito doméstico. Incluso en el TLCAN se tomaron decisiones compartidas que facilitarían el libre flujo de mercancías a través de las fronteras, y sumado a esto, hay una activa coordinación bilateral en temas como el narcotráfico y la seguridad que si bien se soportan en el respeto de la soberanía, implican una interferencia externa en asuntos de resorte nacional. “Tenemos con Estados Unidos una colaboración muy amplia en la lucha contra el narcotráfico, basada en el principio de corresponsabilidad, con pleno respeto a la soberanía de los dos países, y estos hechos hacen precisamente que redoblemos esfuerzos, comunicación con nuestros colegas” (Pérez Verdía, 2015).

El enfoque de una política de seguridad para las fronteras ha orientado el manejo bilateral de las migraciones bajo esa misma perspectiva. En las agendas regionales y binacionales se hace mención de la migración al lado del combate al crimen organizado, del tráfico de armas y de estupefacientes entre otros. La seguridad y la cooperación fronteriza son una prioridad de las relaciones entre México y Estados Unidos, y el fenómeno migratorio hace parte de lo que se ha denominado “la agenda dura”. “Con Estados Unidos tenemos desde luego lo que llamamos la agenda dura “la agenda de migración”, la agenda de seguridad que trabaja de una manera muy fluida, por lo que también está basada en la confianza compartida en la frontera como un espacio de corresponsabilidad” (Massieu, 2016a).

De acuerdo con lo mencionado hasta aquí, el TLCAN se desarrolló como un acuerdo rígido que se direccionó con base en las negociaciones económicas pero que no logró moverse eficazmente hacia otras agendas (Bensusán, 1994). Estos

³⁹ Pactamos una visión y un programa de trabajo en materia de frontera, la Frontera Siglo XXI, que implica desde cruces, logística, coordinación. Y también tenemos la posibilidad de revisar cómo vamos, al tiempo que revisamos el tema de seguridad y ahora es un componente muy particular en el tema de migración (Meade, 2014)

análisis son interesantes para comprender que la naturaleza económica de los Tratados de Libre Comercio sigue justificando que la esencia de los acuerdos sea de naturaleza comercial y de inversión, sin la obligación de incluir otras dimensiones dentro del nivel de la política y las decisiones en el nivel regional.

No obstante, esta tampoco es una condición inflexible. La ampliación de las agendas y los acuerdos depende de la voluntad y la cooperación de los países miembros. Un ejemplo de esto es que el TLCAN vinculó algunas agendas complementarias en la negociación, tales como los acuerdos laborales, ambientales y de derechos de propiedad intelectual como parte de los convenios articulados y adjuntos a los pactos eminentemente económicos (Novelo, 2004).

La profundización de las agendas de integración regional en el ámbito de los Tratados de Libre Comercio se advierte como un proceso complicado a causa de la participación de una élite y una burocracia nacional que promueve sus intereses a través de estos acuerdos (Sung- Hyong, 1999, p.92; Anderson, 2008). La falta de apertura de estos procesos dificulta que las demandas de la sociedad civil y de otros actores sean tenidas en cuenta, razón por la cual la regulación de los impactos sociales de los TLC genera más resistencia que los impactos sobre la dimensión económica (Bensusán, 1994, p.109).

En los propósitos iniciales del TLCAN se encontraba la profundización de los flujos de comercio e inversión y el impulso a la integración regional. Después de un poco más de veinte años, los objetivos se siguen manteniendo, pero luego de lo pactado al comienzo de las negociaciones, los avances no han sido muy significativos en relación con las adecuaciones adicionales en materia de comercio, inversión y flujo de personas (De la Calle Pardo, 2012). Los análisis en este sentido indican que la integración económica y regional precisa de inversión en capital humano, adoptando medidas que permitan un mayor flujo y movilidad de las personas en la región, aprovechando su perfil demográfico competitivo. En otros términos, el TLCAN se ha estancado sin avanzar a otras etapas de la integración, dentro de las cuales la movilidad del factor productivo es un punto clave, y detrás

de esta decisión la retórica del respeto por la soberanía ha cumplido una importante función.

La retórica de la soberanía nacional en el abordaje regional del tema migratorio en la relación México - TLCAN

La integración regional en el TLCAN se ajusta a lo que se ha denominado Acuerdos tipo A. Dentro de este tipo de acuerdos, los tratados de libre comercio sirven al propósito de vincular objetivos principalmente económicos. La naturaleza y la vocación comercial del TLCAN se mostraron como los argumentos para justificar la marginación de algunas agendas alternativas de carácter político y social con impactos y de interés regional. La negativa de la profundización de las agendas se concentró con fuerza en el tema migratorio.

La demanda de incluir la variable migratoria dentro del acuerdo, principalmente durante el gobierno de Fox, generó resistencias que incluyeron dentro de la retórica la defensa de la soberanía de los Estados. Desde los grupos resistentes en Estados Unidos se argumentaba que ningún tipo de acuerdo, y menos uno de características económicas, debían condicionar la política migratoria de los Países Partes. Esta ha sido la postura dominante del socio más fuerte del TLCAN: los asuntos referentes a los procesos migratorios dependen exclusivamente de las competencias nacionales.

El argumento sobre la autonomía de los Estados es uno de los recursos más importantes que se han utilizado para justificar la naturaleza cerrada del Tratado, sin considerar otras etapas de la integración regional (Roldán, 2015) que vinculen la movilidad de personas y de trabajadores a través de las fronteras. La apelación al recurso de la salvaguarda de la soberanía impide la profundización de la integración económica regional en América del Norte, y se muestra como el principio a través del cual se niega la posibilidad de la inclusión de acuerdos migratorios y la base para la preservación de las jurisdicciones nacionales en los acuerdos internacionales (Anderson, 2008; Bensusán, 1994).

La anterior fue la justificación más fuerte expuesta por Estados Unidos para no vincular la variable migratoria a lo pactado en el TLCAN. En coherencia con este asunto, en otros escenarios se probó la importancia de la cooperación bilateral en temas migratorios, pero siempre respetando la soberanía y los intereses nacionales en esta materia.

En 1997 Bill Clinton y Ernesto Zedillo presentaron una declaración conjunta sobre migración. En este comunicado se manifiesta la importancia que el tema migratorio tiene para las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos y la decisión estratégica de cooperar con el fin de hacer más efectiva la administración de este asunto en cada una de las naciones.

Los principios que sustentan esta declaración, además del respeto a la soberanía de cada Estado, son el acatamiento de la normativa internacional en materia migratoria y de derechos humanos, el compromiso de administrar integralmente este fenómeno, así como todo lo referente a la frontera común entre los dos países. En consecuencia, los objetivos que se persiguen tienen el propósito de fortalecer la cooperación en este tema, proteger los derechos de los migrantes, establecer procedimientos ordenados de repatriación, reducir la violencia a lo largo de la frontera, combatir el tráfico de migrantes y promocionar un enfoque integral de la migración que contribuya a un mejor entendimiento bilateral sobre este fenómeno (Declaración conjunta adoptada por el Presidente de México y el Presidente de los Estados Unidos sobre migración, 1997).

Hay un peso importante de la gestión de la frontera en esta declaración, por lo tanto, se propone la articulación de medidas estratégicas que hagan de la zona de la frontera un área para el desarrollo y la cooperación, y no un espacio para el conflicto bilateral. El contraste de la postura de Zedillo y Clinton (a pesar de hacerse menciones a la soberanía nacional) contrasta con la negativa durante la negociación del TLCAN de avanzar en un acuerdo económico que incluyera la migración laboral, una cuestión que en efecto compromete también los intereses de ambas naciones.

Las discusiones y debates sobre la cooperación bilateral de México y Estados Unidos para el tratamiento del tema migratorio se han caracterizado por ser ambiguos. En momentos se exalta la importancia de articular esfuerzos para hacer más eficientes las medidas que se tomen en cada país, reconociéndose la importancia de este fenómeno en una perspectiva regional y no sólo en el marco de las realidades nacionales. Pero en otros momentos, tal y como sucedió con el TLCAN, afloraron los argumentos de las jurisdicciones y de la delimitación de las competencias estatales para tratar este tema conforme a las necesidades domésticas y al respeto de la soberanía nacional.

Aunque México se mantuvo en las condiciones iniciales del acuerdo en materia migratoria, el discurso que se ha promovido oficialmente en el país es que esta es una cuestión que atañe a todos los países del Norte y que por tanto se deben sumar esfuerzos con el fin de atender la migración irregular y ampliar el TLCAN con iniciativas de movilidad académica y profesional. México no sólo reconoce la importancia de coordinar una agenda bilateral sobre migraciones, sino que ha identificado en este fenómeno una dinámica transnacional que precisa de acciones en ese mismo nivel y en el ámbito multilateral. Así lo ha declarado la Secretaria de Relaciones exteriores, Claudia Ruíz Massieu:

En la agenda de política exterior mexicana hay temas que si bien han estado presentes desde hace décadas hoy cobran una dinámica y un rol distinto, un ejemplo de ello lo encontramos en la transformación del fenómeno migratorio que se comporta bajo una lógica transnacional que nos obliga a prever mecanismos de vinculación más eficientes y eficaces, porque las políticas que se establecen para nuestros mexicanos tienen efectos directos e indirectos en los connacionales que se encuentran más allá de nuestras fronteras (Ruíz Massieu, 2016).

La cooperación internacional y binacional son consideradas las alternativas viables para hacer frente a un fenómeno tan complejo para México como la migración. La expulsión, la recepción, el tránsito y el retorno precisan de decisiones integrales y corresponsables con los países vecinos del Norte y del Sur. En esta perspectiva, se justifica la desnacionalización del tema migratorio, así lo ha

justificado la Subsecretaría para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores “Este (la migración) es un fenómeno que atañe no sólo a los países en lo doméstico, sino atañe a una cooperación regional (...) Aquí estamos hablando de un fenómeno principalmente de carácter humanitario” (Rubio, 2014). Esta postura ha tenido que reafirmarse con fuerza tras la victoria presidencial de Donald Trump, para quien el fenómeno migratorio debe tratarse con dureza y al margen del diálogo y la negociación con los países vecinos.

Como se mencionó con anterioridad, en el escenario de las campañas presidenciales en Estados Unidos, las tensiones sobre la gestión del fenómeno migratorio pusieron en evidencia el endurecimiento de las posibilidades de la cooperación binacional y regional en esta materia. Desde el discurso y las propuestas del candidato republicano se expusieron iniciativas que comprometían las relaciones bilaterales con México. La construcción de un muro en la frontera sur, justificado detrás de un discurso criminalizante⁴⁰ de la inmigración y de corte xenofóbico y discriminatorio de los ciudadanos mexicanos y latinoamericanos, es ahora una de las primeras medidas ejecutivas del gobierno de Donald Trump⁴¹. Sumado a esto, el objetivo de una reforma migratoria que incluye dificultar el envío de remesas a México y la deportación masiva de migrantes irregulares, hacen de este uno de los momentos de mayor tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos.

Detrás de todas y cada una de las proposiciones de Donald Trump, bien sea sobre el TLCAN o sobre las reformas migratorias, hay un discurso nacionalista vinculado a la autonomía y a la soberanía como las premisas que sirven para defender los intereses nacionales estadounidenses al margen, e incluso en contradicción, con los intereses de otros países. Hay una vuelta radical a una

⁴⁰ El discurso contra los hispanos, especialmente contra los mexicanos, se caracteriza por tachar a los inmigrantes de criminales. “México manda a su gente a nuestro país, pero no manda lo mejor. Está enviando a gente con un montón de problemas (...) Está trayendo drogas, el crimen, a los violadores (Royo y Ureña, 2015).

⁴¹ El 25 de enero de 2017 y a tres días de su toma de posesión, el Presidente Donald Trump firma la orden ejecutiva para la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos con México (BBC Mundo, 2017).

concepción cerrada de la soberanía westfaliana en detrimento de las posibilidades que la soberanía legal internacional otorga para articular y gestionar decisiones por fuera de las jurisdicciones políticas de los Estados y considerar la interdependencia de los países y la naturaleza transnacional de algunos fenómenos, dentro de ellos la migración.

La renegociación o salida del TLCAN por parte de Estados Unidos es otro de los asuntos que compromete las relaciones con México y con la región. Uno de los argumentos más fuertes de esta propuesta se fundamenta en la protección y creación de empleos en ese país. Siguiendo la perspectiva de Trump, las características de este Tratado han sido desventajosas para el desarrollo de la economía norteamericana, traducidas en la pérdida de empleo en la industria manufacturera (Forbes, 2016). El compromiso de reunirse con los líderes de México y Canadá para tratar este asunto se frustró, por lo menos para el caso de México, por cuenta de las declaraciones que confirmaban la decisión ejecutiva para la construcción del muro en la frontera sur, el cual sería además (según Trump) pagado por ese país⁴².

Se debe añadir que Canadá, por su parte, ha decidido defender sus propios intereses, manifestando que aunque existe una gran simpatía por México, los intereses de ese país están primero (El País, 2017). Esto último confirma la ausencia de una idea de región en el marco del TLCAN y del contrapeso que podrían generar los dos países más débiles frente al líder hegemónico.

Ante el reciente *impasse* político con el vecino país del Norte por cuenta de las decisiones que comprometen a México, el Presidente mexicano salió al paso a las declaraciones y decisiones de su homólogo estadounidense, y el primer recurso político y argumentativo para defender los intereses del país es el de la soberanía.

⁴² Las declaraciones de Donald Trump sobre el muro en la frontera sur y la respuesta del gobierno mexicano que indicaban que México no pagaría por ningún muro, tensan las relaciones al punto que la reunión de los dos presidentes programada para el día 31 de enero de 2017 fue cancelada.

Peña Nieto señaló durante los últimos días del mes de enero de 2017 los cinco principios que orientarían los acercamientos diplomáticos con Estados Unidos. Como primer punto se mencionó la importancia de la soberanía nacional. “Somos una nación soberana y actuaremos como tal. El ejercicio de la soberanía implica que en el proceso de negociación nuestro único interés es el de México y el de los mexicanos. México y Estados Unidos dialogaremos como países soberanos” (Peña Nieto, comunicación personal, 23 de enero de 2017). Aludió a la importancia de respetar el Estado de derecho y de fomentar una visión constructiva y propositiva para ambos naciones. Finalmente, defendió la idea de la integración norteamericana producida por la articulación de los intereses de los tres países miembros, razón por la cual expone en su discurso la necesidad de llevar a cabo una negociación integral que incluya temas vinculantes para toda la región del Norte:

México tratará de manera abierta y completa todos y cada uno de los temas de nuestra relación. Llevaremos a la mesa todos los temas. El comercio sí, pero también la migración y los temas de seguridad incluyendo la seguridad de las fronteras, las amenazas terroristas y el tráfico ilegal de drogas, armas y efectivo (Peña Nieto, comunicación personal, 23 de enero de 2017).

En relación con lo anterior, está claro que para México las dimensiones y la complejidad del fenómeno migratorio precisan de la articulación de medidas que superan el ámbito nacional. Las declaraciones del Secretario de Relaciones Exteriores y del Presidente de la República de México del día 23 de enero de 2017⁴³ sintetizan algunas de las estrategias que se promoverán para generar acercamientos y diálogos con el gobierno de los Estados Unidos.

En primer lugar, se hace una contextualización de la importancia del fenómeno migratorio y del cambio en la dinámica de los flujos hacia los Estados Unidos. Según lo expuesto, el aumento de la migración de tránsito y la disminución

⁴³ Pronunciamento en materia de relaciones exteriores. Revisado el día 20 de febrero de 2017 en: <http://www.gob.mx/presidencia/videos/pronunciamento-en-materia-de-relaciones-exteriores-91953>

de la expulsión de migrantes desde México, hacen que los países que comparten la frontera del sur deban cooperar para hacer frente a un fenómeno de interés binacional y regional. “Este es un cambio fundamental en la forma en que ocurre el fenómeno migratorio e implica que Estados Unidos y México hoy comparten un problema y comparten un interés para resolver juntos esta compleja dinámica de flujos poblacionales” (Videgaray, comunicación personal, 23 de enero de 2017).

En esta lógica y detrás del sentido de las declaraciones que se dan por parte de México en el escenario de las coyunturas políticas con Estados Unidos, hay un planteamiento que defiende las jurisdicciones de los países que no es excluyente con la idea de la cooperación.

En otros términos, la articulación de intereses y decisiones en el contexto regional no necesariamente debe hacerse bajo el condicionamiento de la cesión de la soberanía nacional. El carácter transnacional de muchos fenómenos, entre ellos la migración, hace que las fronteras de los Estados nacionales no sean los mismos límites en los que se desarrollan estos fenómenos. Sin embargo y pese a las reiterativas menciones al respeto a la soberanía, hay análisis que dan cuenta de cómo justamente en el TLCAN esta es una de las esferas más afectadas.

Sung-Hyong (1999), haciendo un análisis de los efectos del TLCAN sobre la estructura política y económica de México, desmitifica la idea según la cual los Tratados de Libre Comercio son simples instrumentos para la apertura económica y de los mercados. Estos acuerdos definen el marco básico para la formulación de las políticas públicas de los Estados. El autor argumenta que los TLC son mecanismos de control para la definición de la política social de un país, y por tanto elementos que transforman la estructura interna de los Estados. Los acuerdos vigilan que los programas sociales no afecten o distorsionen los intereses comerciales de la región ni los propósitos pactados en la alianza trilateral. “Si el nuevo programa es considerado como causante de efectos sustanciales en el comercio justo, el TLC, establecería una compensación financiera a las corporaciones extranjeras por sus pérdidas” (Sung-Hyong, 1999, p.96). En esta lógica, los Tratados de Libre Comercio tienen propósitos que trascienden la esfera

económica con implicaciones directas sobre las políticas públicas, y las dimensiones ambientales, culturales y políticas de los países (Novelos, 2004).

Los controles restrictivos de los Tratados de Libre Comercio limitan las posibilidades de un cambio de modelo y de política pública, condicionando las decisiones en materia de inversión, política monetaria y económica, con la finalidad de compatibilizarse con los objetivos del TLC. Para Sung-Hyong (1999) esto es un atentado directo contra la soberanía nacional evidenciable de manera particular en el caso mexicano. La élite gobernante de México trató de defender lo contrario, indicando que en la naturaleza de estos tratados no existía posibilidad de afectación del sistema político ni de la soberanía, justamente por el carácter económico de la integración sin posibilidad de profundización en la dimensión política.

No obstante, en respuesta a lo anterior, Sung-Hyong (1999, p.101) ha tratado de mostrar que la integración económica misma constituye una variable capaz de afectar y promover cambios en el sistema político de los Estados nacionales. En efecto, las fronteras difusas entre lo externo y lo interno introducen niveles de interacción de los países, en los que las percepciones e intereses de unos pueden convertirse en los de otros. Según Sung-Hyong (1999, p.101), es lo que sucede en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, en las cuales este último país define la dirección de las agendas más importantes de política exterior, bilaterales y regionales, y por tanto, impacta sobre aspectos esenciales del sistema político mexicano, en la estructura interna de autoridad y en la formulación de políticas públicas.

De acuerdo con esta argumentación, es interesante observar que un tratado económico puede supeditar cambios de la estructura interna de autoridad, y por tanto atentar contra la soberanía westfaliana en una perspectiva jurídica, como el resultado del condicionamiento externo sobre el proceso de toma de decisiones estatales. Así mismo, desde las esferas oficiales no se niega el impacto del TLC sobre la soberanía nacional, de manera que nos enfrentamos a un discurso ambiguo y contradictorio: al del mantenimiento de la naturaleza económica del TLCAN en

defensa de la soberanía nacional y aquel que reconoce la cesión de atributos de autonomía relacionados con la pertenencia a acuerdos de estas características.

Capítulo IV. La integración regional y las agendas sobre migración: Marco institucional, decisiones y debates sobre el fenómeno migratorio en el Mercosur

Estructura institucional para la toma de decisiones en el Mercosur

Como se ha mostrado hasta aquí, 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 principio en cuestiones económicas y de mercado (tarifas aduaneras, políticas macroeconómicas etc.) y todo lo atinente al desarrollo comercial y económico de los países miembros y de la región (Bouzas, 1996; Heyman, 1998; Bouzas y Fanelli, 2001; Bellina, 2003; Olmos 2014, Novick, 2011, 2014; 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 (Mercosur, s.f).

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 diez y siete 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 (Mercosur, s.f). 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 a la comparación del desarrollo institucional del Mercosur con el de la UE (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 Preto⁴⁴ 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 marcadas 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.

¿Cuáles son los órganos regionales? Parlamento, no decide nada; la secretaría de Mercosur, no decide nada, eso un órgano técnico; y el único organismo que hicieron que tenía un nivel de dimensión política, que era la presidencia de la Comisión de Representantes, lo achicaron a un alto representante que no puede decir nada. Porque en un proceso de integración donde la palabra de los presidentes es tan importante, necesitás (sic) que el que tenga la presidencia de ese organismo regional sea alguien que pueda interlocucionar (sic) con ellos (Nejamkis, comunicación personal, 25 de abril de 2016).

Otro debate fuerte sobre esta cuestión tiene que ver con las consecuencias del déficit institucional del bloque, sobre la profundización de las agendas y la armonización de las normas y decisiones regionales con las estructuras normativas nacionales (Cimadamore, 2007, p.184)⁴⁵. El mercado intergubernamentalismo del

⁴⁴ 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).

⁴⁵ “La aprobación de normas en el Mercosur requiere aprobación parlamentaria, lo cual obliga al mejoramiento de los mecanismos de coordinación de los órganos decisorios y las legislaciones nacionales” (Gratius, 2008, p.64).

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. Es 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 deriva deviene de los atributos y capacidades adjudicados a la diplomacia presidencial como parte de las estrategias de la política exterior (Malamud, 2006) y del juego de la negociación en espacios regionales de integración.

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, p.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 Estado⁴⁶. Esto ha resultado ser problemático en la medida que no todas las decisiones tomadas en el Mercosur se han incorporado en la estructura jurídica domésticas de los países miembros o se hacen de manera tardía (Cimadamore, 2007, p. 189; Ferrer, 2007). De esta manera, se reduce la efectividad del proceso de toma de decisiones, el cumplimiento de objetivos, y se presenta

⁴⁶ 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).

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 promueve 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, p.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 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 político, 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 Vichich, 1997, p.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, 1999).

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 al interior 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, p.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 capacidades económicas; esto respalda el principio de igualdad jurídica y equilibrio de poder⁴⁷. 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 nuevas instancias y actores sociales 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 de los tres órganos decisorios del Mercosur (GMC, CMC Y CCM), lo que le da el carácter intergubernamental (Bouzas, Gratius, Soltz y Sberro, 2008, p.40) al proceso de decisión que, aunque se ha abierto a las recomendaciones y llamados de la sociedad civil, las agendas siguen dependiendo exclusivamente de los Estados Partes.

⁴⁷ 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.

Decisiones del Mercosur en materia migratoria⁴⁸

El tema migratorio es uno de los asuntos que genera mayor controversia en los espacios regionales. La libre circulación de personas como parte de los acuerdos económicos o de la profundización de las agendas, demanda un proceso complejo de coordinación y cooperación por parte de los Estados miembros. En el contexto del Mercosur, el Tratado fundacional de Asunción planteó las condiciones para la conformación de un mercado común que permitiera la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos mediante la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías (Alfonso, 2012). En esta primera etapa de negociación, la movilidad está sujeta a la variable económica de factores de producción.

En el contexto del Mercosur existe una producción amplia de normas, resoluciones y directrices que tienen como propósito la organización procedimental y logística del tema migratorio en una perspectiva extensa y variada. Las decisiones tienen que ver con el control migratorio y la facilitación de la circulación en dos dimensiones: en lo relativo a la documentación y a los controles fronterizos integrados, tránsito vecinal fronterizo, migración laboral, facilitación de la residencia entre otros. Por la complejidad y amplia producción en relación con el tema de interés, se hará un seguimiento sólo a las decisiones más importantes del CMC que permitan rastrear el desarrollo y la evolución del abordaje general sobre movilidad y libre circulación de personas.

⁴⁸ Por la amplia información y documentación con la que se cuenta en el Mercosur en este apartado se tendrán únicamente en cuenta las decisiones que en materia migratoria se han tomado desde el Consejo del Mercado Común (CMC) como parte de los acuerdos emanados de la Reunión de Ministros del Interior y de las recomendaciones del Foro Especializado Migratorio. Ni las resoluciones, ni las directivas serán consideradas para el análisis. Del mismo modo, se hacen algunas referencias a decisiones de los años 2012 y 2014 que tienen que ver con la ampliación del Acuerdo de Recife en materia migratoria; posterior a ese tiempo y hasta el momento en que se hace esta revisión -Marzo del 2017- no se halla ninguna otra decisión importante sobre estos asuntos.

En 1992, mediante El Cronograma de Las Leñas, se empiezan a introducir de manera muy somera algunos temas relacionados con lo migratorio desde una perspectiva económica, laboral y fronteriza. Este instrumento sirvió al propósito de establecer las condiciones de la cooperación en materia civil, comercial, laboral y administrativa (CMC/DEC.005/92)⁴⁹. Sin embargo, la naturaleza de lo decidido en la temática laboral no logró mostrar con claridad la intención de fomentar los procesos de movilidad intrarregional. La variable laboral se trató como uno más de los asuntos que se promovían en el escenario de una negociación principalmente económica y en una perspectiva doméstica, no regional. Por otro lado, en ese mismo año se inicia el debate sobre la integración fronteriza mediante la decisión CMC/DEC.9/92 que instaba a instrumentar los controles integrados con el propósito de generar una mejor coordinación interna y bilateral en la frontera que facilitara el libre flujo de bienes y mercancías. Este fue un insumo importante para la formulación de la primera versión del Acuerdo de Recife de 1993 (CMC/DEC.005/93).

En 1994 y tras la definición de la estructura institucional del Mercosur mediante el Protocolo de Ouro Preto, se conforma el subgrupo de trabajo 10 (SGT 10) responsable de los asuntos laborales, empleo y seguridad social. Este espacio en principio se caracterizó por moverse en un marco conceptual que no consideró la inclusión de la libre circulación de personas como parte de las negociaciones regionales, y sus aportes quedaron reducidos al estudio de las condiciones de trabajo en las esferas nacionales y en las regiones de frontera (Pérez Vichich, 2007).

Un hecho importante que permitió el avance del abordaje comunitario sobre la temática migratoria fue la creación de la Reunión de Ministros del Interior (RMI) mediante la decisión CMC/DEC.007/96. El objetivo central de este espacio era el avance del proceso de integración regional bajo la responsabilidad de funcionarios de nivel ministerial que articularan mecanismos e intereses de su competencia,

⁴⁹ En adelante la referencia a las decisiones tendrán este formato CMC que corresponde a Consejo del Mercado Común; DEC que refiere a una decisión y la correspondiente numeración.

entre ellos los temas de seguridad. Sin embargo, poco a poco se fue desarrollando en su seno un amplio debate sobre la cuestión migratoria.

“Dentro de la estructura original de la Reunión de Ministros de Interior, el tema migratorio se abordaba en el llamado Grupo de Trabajo Especializado Migratorio que dependía de la Comisión Técnica (...) y en el 2003 fue reemplazado por el Foro Especializado Migratorio (Alfonso, 2012, p.37). Este espacio ha cumplido un papel determinante en la consolidación de una visión regional sobre las migraciones y en la asesoría para la toma de decisiones en esta materia. En coherencia con lo anterior, la noción de un Mercosur político implicaba el reconocimiento y fomento de un proceso de integración que pudiera articular múltiples dimensiones de la integración regional, entre ellas la movilidad de personas.

Durante los primeros años de funcionamiento de la RMI, el carácter de las decisiones en materia migratoria consistía en el intercambio de información en relación con la situación legal y jurídica de los ciudadanos extranjeros procedentes y residentes en alguno de los países del Mercosur. De la misma manera, se debatía en torno a las inhabilidades y procedimientos nacionales para la obtención de las visas, las expulsiones y las amnistías para el impulso de procesos de regularización migratoria, buscando mecanismos de homologación de las legislaciones nacionales referentes a esos asuntos. Los controles fronterizos y la articulación de medidas para la gestión de la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, fueron ejes centrales del desarrollo de la dimensión migratoria que se convirtieron en decisiones de carácter comunitario.

A través de un enfoque centrado en las posibilidades de la profundización del proceso de integración regional, el Mercosur empezó a articular algunas medidas de cooperación procedimental y logística para el manejo de las fronteras. Las primeras propuestas en relación con esto tenían que ver con La Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo (CMC/DEC.014/00), que Conforme a la decisión CMC/DEC.15/00 y CMC/DEC.14/00 establecieron las bases para la implementación de ese régimen, exponiendo la voluntad de los Estados Partes para

acordar soluciones jurídicas y cooperar en torno a intereses comunes referentes al control migratorio en el Mercosur⁵⁰.

Coherente con la medida anterior, en el 2000 se revisa y se hacen ajustes al Acuerdo de Recife, con el fin de hacer más eficiente el flujo de bienes, mercancías y personas, estableciendo procedimientos técnicos y operativos para la regulación de las fronteras de los países signatarios. Este nuevo acuerdo se mantuvo en la prioridad de instaurar controles integrados compatibles entre los países que comparten los puntos de frontera. A este acuerdo se le hace una complementación en materia migratoria en el año 2012 y 2014 (CMC/DEC.07/12 y CMC/DEC.018/14) con el objetivo de implementar un control integrado migratorio que facilitara la circulación de las personas por las fronteras de la región.

De la mano con la propuesta de manejo integrado de fronteras, también en el año 2000 se promueve la exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración (CMC/DEC.044/00); la exención de visado para la permanencia hasta de noventa días en alguno de los Estados Partes (CMC/DEC.048/00); y la instalación de canales privilegiados en los aeropuertos que permitiera un trato preferencial a los ciudadanos del Mercosur (CMC/DEC.046/00 y CMC/DEC.047/00).

Como puede observarse hasta aquí, las principales decisiones en materia migratoria en la primera década de operación del Mercosur se desarrollaron con el propósito de facilitar la circulación de los factores productivos (incluido el flujo de trabajadores) y la homologación de procedimientos administrativos y logísticos para el tratamiento del tema migratorio en cada uno de los Estados Partes. “El acuerdo Mercosur lo que diseña es un mercado común, y entonces para una categoría de integración, mercado común, corresponde qué nivel de libertad de circulación de trabajadores, no se hablaba de circulación de personas en general, sólo de

⁵⁰ Sobre Tránsito Vecinal Fronterizo se tomaron también las decisiones CMC/DEC.18/99 y CMC/DEC.19/99 y fueron los insumos para las decisiones finales del año 2000.

trabajadores, todavía como una categoría económica, puramente económica” (Pérez Vichich, comunicación personal, mayo 2 de 2016).

Sin embargo, desde las primeras decisiones que se tomaron en la década del 2000 se empezó a evidenciar un giro discursivo importante en el tratamiento de las migraciones regionales, que se tradujo en importantes medidas y posturas comunitarias sobre esta cuestión⁵¹. Las declaraciones conjuntas de los países miembros sobre temas tales como la Institución del Refugio y la Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas en 2001, evidenciaron el compromiso del Mercosur con la dimensión migratoria y la necesidad de articular intereses y esfuerzos comunes en esta materia⁵² que incentivaron el desarrollo del estudio de la dinámica migratoria en la región⁵³, y constituyeron un insumo para empezar a sentar posiciones comunitarias sobre algunos asuntos.

Los Acuerdos de Residencia (CMC/DEC.028/02) inauguran una nueva etapa en el desarrollo del Mercosur y en el tratamiento de la variable migratoria. Estos acuerdos se convierten en el medio que consolida el discurso y los instrumentos jurídicos para la facilitación de los trámites migratorios y de la regularización de migrantes en los Estados Partes. Esta decisión comunitaria permitió hacer una transición de la categoría de movilidad laboral y cooperación administrativa y logística en temas de migración y frontera, a una más amplia, dentro de la cual el criterio de la ciudadanía es la variable que facilita la circulación de personas entre los países del Mercosur.

Dos fueron los antecedentes más importantes para la formulación de los Acuerdos de Residencia: 1) la presentación de un proyecto de amnistía migratoria por parte de la delegación de Brasil, en una reunión del Grupo Migratorio del

⁵¹ Sin embargo, aunque la cuestión de la movilidad poblacional se ha incluido en los debates dentro del Mercosur, apenas un 2,5% de las decisiones del bloque se refieren a este asunto (Modolo, 2008 citando a Susana Novick).

⁵² El 10 de noviembre del 2000 se firma en Río de Janeiro la Declaración sobre le Institución del Refugio que comprometía al Mercosur al tratamiento de los refugiados conforme a la normatividad internacional y al principio de los Derechos Humanos.

⁵³ Logra observarse en la Memoria Institucional de la RMI el interés por desarrollar espacios de análisis sobre las causas y consecuencias del fenómeno migratorio en la región.

Mercosur en agosto de 2002, en el que se planteaba un proceso de amnistía para los ciudadanos mercosureños durante un período de seis meses; y 2) las iniciativas que exponían la importancia del tratamiento diferencial favorable a los ciudadanos del Mercosur en procesos de tramitación y regularización migratoria en territorio de los países pertenecientes al Mercosur, sin que existiera la obligación de egresar del país para la gestión de dichos trámites (Alfonso, 2012, p.49).

Tras la propuesta de la delegación brasileña, el grupo de trabajo de la Argentina asume un liderazgo representativo para incentivar esta iniciativa⁵⁴. En la RMI del 30 de agosto del 2002 se planteó dentro de la agenda de discusión el asunto de la “Amnistía Migratoria”. La delegación de la Argentina propuso no hablar de Amnistía sino de Regularización, término que permitía el planteamiento de una política menos coyuntural y sin límites de tiempo (Memoria Institucional RMI, s.f, p. 27); en otros términos, sería una política permanente del bloque y de los países miembros que logró consolidarse en el proyecto de los Acuerdos de Residencia, presentado por ese país y aprobado posteriormente por el resto de los miembros del bloque.

Estos Acuerdos se justificaban como una decisión que aportaba al objetivo de la profundización del proceso de integración por medio de la implementación de un discurso y una política regional que abría el camino a la libre circulación de personas y a la regularización de migrantes, temas que empezaban a tomar un impulso fuerte en la RMI.

⁵⁴ Las decisiones y los debates sobre el tema migratorio en el Mercosur, analizados desde la perspectiva del relacionamiento de la Argentina con el bloque, genera algunos elementos importantes para la definición de las políticas migratorias de ese país y de su posicionamiento con respecto a las migraciones internacionales y regionales. La vinculación de la Argentina al acuerdo de integración del Mercosur ha tenido impactos sobre la estructura jurídica y la formulación de políticas públicas para el tratamiento de las migraciones intrarregionales (Maguid, 2005). Ejemplo de esto fue la firma de los Acuerdos de Residencia, los cuales no sólo representaron una decisión fundamental para el tratamiento regional de la movilidad poblacional (Domenech, 2007; Modolo, 2012), sino que también se convirtieron en un insumo de la nueva política migratoria de Argentina y del desarrollo del programa de regularización migratoria “Patria Grande”.

El Acuerdo de Regularización Migratoria en el Estado de Residencia fue defendido como una propuesta que no modificaba los criterios de admisión o permanencia definidos por las legislaciones nacionales. Lo pactado a través de los acuerdos facilitó los criterios de acceso a la residencia. Ya no era el tipo de actividad que realizaba el solicitante la que determinaba el procedimiento para aplicar a ella, sino únicamente la nacionalidad. Además, los países se comprometían a asegurar el acceso pleno a las mismas libertades y derechos civiles, sociales, culturales y económicos que tienen los ciudadanos del país receptor. En este contexto, las declaraciones de los gobiernos del Mercosur en relación con los Acuerdos de Residencia redundaban sobre tres aspectos fundamentales: la conformación de un espacio regional de libre circulación, el trato a los migrantes conforme a los derechos humanos, y el respeto por la legislación interna de los Estados receptores⁵⁵. Así lo expresa Mónica Elsa García, Directora de Migraciones Internacionales de la Argentina:

Una gran diferencia, y es lo que para mí es un avance del Mercosur, es que en la Comunidad Andina las facilidades migratorias para sus miembros deben tener un criterio, por ejemplo el tener un trabajo. En el acuerdo de residencia se eliminó ese requisito; ya no se necesita acreditar ser estudiante, ni ser rentista, ni ser... simplemente ser nacional, o sea, es un avance porque se le otorga derechos más allá de para qué va a ir a residir a alguno de estos países. Entonces, los avances en el ámbito del Mercosur son la base para avanzar en la incorporación de otros derechos hacia la ciudadanía sudamericana hacia un concepto mucho más amplio de lo que implica derechos ciudadanos; una participación política, también es un... el acervo cultural común que existe. Se va avanzando, o sea, no hay nada definido pero se va avanzando paulatinamente en ese sentido (García, comunicación personal, mayo 30 de 2016)

⁵⁵ En el artículo 3 de los Acuerdos de Residencia se defiende la idea según la cual se deben respetar las categorías migratorias establecidas en las legislaciones nacionales, para determinar el proceso de concesión de residencia o cualquier otro estatus migratorio. Esta decisión tiene como objetivo el respeto por la soberanía y la estructura jurídica de cada país, pero fue al mismo tiempo el principal obstáculo para la implementación de los acuerdos, que sólo se logró plenamente en todos los Estados Partes en el año 2009.

Lo pactado en los Acuerdos de Residencia se ha presentado como uno de los mayores logros del Mercosur; no sólo por haber logrado transitar de las clasificaciones migratorias ordinarias a un único criterio universal otorgado por la nacionalidad, sino también porque esta fue una propuesta que expuso el compromiso colectivo con los Derechos Humanos y con el acceso a los derechos básicos por parte de los ciudadanos mercosureños, en cualquiera de los países pertenecientes al bloque. “La igualdad de derechos civiles; del derecho a la reunión familiar; del trato igualitario con los nacionales especialmente en lo que concierne a la legislación laboral, a las remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales; de los compromisos en materia provisional; derecho a transferir remesas” (Alfonso, 2012, p.48) entre otros, son algunos de los puntos más destacables.

En el contexto de los Acuerdos de Residencia hay entonces varios avances: un reconocimiento de la importancia de la movilidad intrarregional; la voluntad política de los Estados Partes del Mercosur para impulsar y fortalecer el proceso de integración desde una perspectiva multidimensional (Alfonso, 2012, p.48); y la adecuación institucional dentro del bloque para el abordaje especializado de la variable migratoria. Sobre este último punto, tal y como se mencionó un poco más arriba, El Mercosur y la RMI deciden en el 2003 la creación del Foro Especializado Migratorio, el cual se ha constituido en el espacio “dedicado exclusivamente al tratamiento “integral” de los asuntos migratorios. Este funciona en la órbita de la RMI, cuenta con la participación de diez países incluyendo a los Estados Parte y Asociados, y adopta resoluciones por consenso que se elevan a la RMI para su aprobación, las cuales tienen carácter vinculante y luego se someten al Consejo del Mercado Común para transformarse en normativa Mercosur” (Nicolao, 2015, p.10).

Como se ha mostrado hasta aquí, el tema migratorio ha tomado fuerza y un espacio importante dentro del bloque. La seguridad y los debates sobre movilidad poblacional son cuestiones que se tratan de manera independiente. La evolución del abordaje sobre este asunto ha transitado desde una visión económica de circulación y movilidad de fuerza de trabajo; pasando por la cooperación técnica y procedimental en cuestiones tales como colaboración administrativa, intercambio

de información, control de fronteras, visas, amnistías entre otros; hasta llegar a la propuesta que se retoma en los Acuerdos de Residencia, en los que la normalización migratoria y las posibilidades de la libre circulación de personas son los ejes fundamentales.

La Declaración de Principios Migratorios del año 2004 expone la vocación y los propósitos del bloque relacionados con la temática migratoria y con los avances que los acuerdos del 2002 hicieron posibles. El diálogo multilateral, el respeto por los Derechos Humanos⁵⁶, la importancia de la regularización de los migrantes, la reciprocidad entre los Países Partes y el reconocimiento de la migración como un fenómeno que enriquece el diálogo cultural, son menciones que ponen en evidencia el avance discursivo del Mercosur sobre las migraciones internacionales y su rol en el ámbito de la integración regional.

Entre el 2003 y el 2010, el desarrollo del Foro Especializado Migratorio (FEM) se concentró en el debate y en la socialización de experiencias sobre los procesos de naturalización, doble ciudadanía, en el establecimiento de procedimientos de entrada y salida de menores, en el seguimiento de los acuerdos regionales sobre la variable migratoria, en la capacitación y la participación en eventos regionales e internacionales sobre el tema, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y el Foro Mundial de Migraciones. De la misma manera, se generó un espacio de presentación de las reformas migratorias de los Países Miembros y se impulsó un mecanismo de gestión documental que permitiera compilar el trabajo realizado en el FEM y en la RMI. La única decisión importante en materia migratoria en este lapso fue la CMC/DEC.16/03 que impulsó la creación de una Visa Mercosur

⁵⁶ En el año 2005 se hace la Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el Mercosur y en los Estados Asociados. En ella, la trata de personas se concibe como un delito de carácter transnacional que toma como víctimas a poblaciones vulnerables, mujeres y niños principalmente. De allí, el compromiso del bloque para que todos los Estados Partes tipifiquen este delito y articulen esfuerzos para evitarlo, habiendo tomando como principio comunitario el respeto de los Derechos Humanos.

que estableciera reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios del Mercosur⁵⁷.

Luego del debate de esos años y del hito que significaron los Acuerdos de Residencia, la más reciente y elaborada decisión en materia migratoria en el Mercosur fue el Estatuto de Ciudadanía formulado del 2010 (CMC/DEC. 64/10). Tuvo un precedente importante en la decisión CMC/DEC. 63/10, dentro de la cual se hace una mención explícita de la intención de profundizar el proceso de integración regional, mediante el impulso de la ciudadanía mercosureña y el fomento de la identidad cultural entre los países del bloque. Dentro de las consideraciones del Estatuto de Ciudadanía, estas mismas cuestiones se retoman como parte de la retórica de una integración multidimensional que contempla acciones políticas, económicas, comerciales, sociales, educativas, culturales y de cooperación en seguridad. En este Estatuto se retoma de igual manera el fortalecimiento de los controles integrados en la frontera, que consiste en evitar las acciones duplicadas de los Estados en los puntos de contacto fronterizo, así como la definición de un documento de identificación común dentro del espacio del Mercosur. El plan de acción propuesto tiene como meta ser implementado a cabalidad en el año 2021, incorporando el concepto de “Ciudadano del Mercosur” al Tratado de Asunción.

Debates regionales sobre migración en el Mercosur ⁵⁸

De la exposición de las decisiones del Mercosur en materia migratoria, logra evidenciarse la relevancia que esta temática ha ganado dentro del esfuerzo de articulación política del bloque. Las medidas comunitarias para el manejo de las fronteras, los Acuerdos de Residencia, el Estatuto de Ciudadanía son algunas de

⁵⁷ Esta decisión hace una definición especial de las profesiones o personas que aplicarían a este tipo de visado. Menciona a: artistas, deportistas, profesores, periodistas, científicos, investigadores, gerentes ejecutivos, representantes legales y técnicos altamente calificados.

⁵⁸ En este apartado del capítulo se analizarán los debates regionales sobre el tema migratorio. Se entenderá por debate la exposición de argumentos y principios en relación con esta temática abarcada en la perspectiva amplia de la movilidad. Los insumos o documentos de trabajo serán las declaraciones del Mercosur sobre el fenómeno migratorio en una perspectiva amplia, así como las posturas expuestas mediante comunicados conjuntos de los Estados Partes en las cumbres del bloque.

las decisiones ejecutivas que dejan entrever las transformaciones que se han dado en el Mercosur con respecto al tratamiento político, ejecutivo y discursivo acerca de la movilidad poblacional.

Las declaraciones y la retórica sobre el tema migratorio son buenos ejemplos de la elaboración de un discurso regional que ha logrado articular las posturas intergubernamentales sobre esta materia, en correspondencia con las demandas y normas de carácter internacional. La Declaración de Asunción sobre Tráfico de personas (2001), la Declaración de Santiago sobre principios Migratorios del Mercosur (2004), la Declaración de Río sobre la Institución del Refugio (2005), y la Declaración de Montevideo sobre Trata de Personas (2005), son algunas de las posturas comunitarias sobre la temática migratoria.

El abordaje del fenómeno migratorio en el Mercosur ha pasado por distintas etapas condicionadas por el desarrollo político y económico del bloque que vislumbran diferentes concepciones sobre la movilidad y las migraciones regionales. “Teóricamente un mercado común presupone un espacio comercial conformado por los mercados de todos los países asociados, economías complementarias y un mercado de trabajo también integrados (Pérez Vichich, 2007, p.257). De acuerdo con esto, y como se mencionó en el apartado anterior, en el marco de los objetivos económicos del Tratado de Asunción se planteó la libre circulación de trabajadores como parte de los factores productivos que se promoverían a través de una integración regional tendiente al mejoramiento del mercado de trabajo y del producto regional, en el espacio económico ampliado (Pérez Vichich, 2007).

La anterior puede interpretarse como una visión económica de la movilidad con una consideración exclusiva de la circulación de trabajadores; sin embargo, en la etapa de la Unión Aduanera Imperfecta que inicia en 1995, se margina el debate de la libre movilidad de trabajadores y los acuerdos quedan reducidos a la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios. “En una fase de Unión Aduanera no existen plazos para la constitución de un Mercado Común, no se contempla la constitución de un mercado único de trabajadores y la libre circulación de

trabajadores no es asumida ni como presupuesto ni como objetivo” (Pérez Vichich, 2007, pp.259-260).

Los debates migratorios que van de la constitución del Mercado Común a la Unión Aduanera fluctuaron entre una perspectiva de la libre circulación y las migraciones laborales tradicionales. La categoría de la libre circulación implica una visión amplia y regional de la movilidad producto de la articulación de intereses de los países en un espacio político ampliado; mientras que las migraciones laborales tradicionales se desarrollan conforme a la dinámica nacional y al margen del proceso de integración regional (Bello, 2015; Pérez Vichich, 2007).

La marcada orientación económica del Mercosur en esta etapa, reflejada en la estructura institucional que promueve el Protocolo de Ouro Preto, no da lugar entonces al planteamiento de objetivos en torno a la libre movilidad de personas ni a la libertad de circulación de trabajadores. En sintonía con esta cuestión, los debates sobre migración dentro del bloque tenían como característica la socialización de las condiciones domésticas y regionales en torno al trabajo, y el planteamiento de la cooperación técnica y logística para la gestión de las fronteras, condición fundamental para hacer posible la libre circulación de bienes y de mercancías.

En 1998, la Comisión Socio Laboral del Mercosur hizo un aporte a la discusión sobre la movilidad laboral desde un enfoque centrado en los derechos fundamentales de los trabajadores, que se consolidó en la Declaración Socio Laboral del bloque. En esta declaración se hace una mención explícita de la importancia de extender el proceso de integración regional de lo económico a lo social, haciendo una adecuación de los marcos regulatorios laborales y asegurando el reconocimiento mínimo de derechos en esta materia. En el artículo 4 hay una referencia importante a la obligación que tienen los Estados de proteger los derechos y asegurar la igualdad de los trabajadores migratorios y fronterizos.

Del mismo modo, hay una introducción al debate sobre la libre circulación de trabajadores en las zonas de frontera que demanda acciones y procedimientos

comunes entre los Estados Partes. Esta declaración permitió entonces encauzar el debate migratorio nuevamente en la perspectiva de la libre circulación de personas (desde una visión centrada en la movilidad de trabajadores fronterizos), superando el sesgo de la concepción de las migraciones internacionales tradicionales y dando lugar a un enfoque regional sobre el asunto.

Estos avances fueron los insumos que permitieron ampliar y fortalecer las discusiones sobre integración política, y dentro de ella empezar a posicionar los debates y también algunas medidas sobre circulación de personas. “La noción de libre circulación es propia de un bloque integrado, entendiendo que en un proceso que exige la expansión de las economías a nivel regional con libertad de circulación de capitales, bienes y servicios, la libre movilidad de personas se constituye en un aspecto social sustancial para la profundización de la integración” (Bello, 2015, p.26).

El salto cualitativo más importante en ese sentido fueron los Acuerdos de Residencia. Esta decisión ejecutiva del Mercosur amplió el debate sobre movilidad de personas, más allá del enfoque centrado en la categoría de trabajadores migratorios y fronterizos, lo que significó “insertar la matriz de la libre circulación en la discusión sobre movilidad” (Bello, 2015, p.36). El alcance de esta medida es un reconocimiento a la importancia de la dinámica migratoria intrarregional (Bello, 2015; Alfonso, 2012) y de la voluntad de los Estados Partes para estrechar el vínculo político a través de una integración regional multidimensional que incluya la libre circulación de personas.

Desde el inicio de la década del 2000 hay una fuerte producción discursiva sobre procesos migratorios y movilidad poblacional que abarca distintas perspectivas, que tienen en común un enfoque que compromete el respeto de los derechos humanos. En el 2001, se socializa la Declaración de Asunción sobre Tráfico de personas y Tráfico ilícito de Migrantes. Se promueve la tipificación de éste como un delito grave dentro de las legislaciones nacionales, que implica además la vulneración de los derechos humanos, y que por su carácter transnacional precisa de acciones concertadas en el nivel regional y de la

cooperación entre los países, para hacer más efectivas las políticas de seguridad y combate al tráfico de personas.

El compromiso del Mercosur con los protocolos y decisiones internacionales en asuntos migratorios se compila en la Declaración de Santiago del 2004 y en las demás declaraciones relacionadas con el tema, como la Declaración de Montevideo contra la trata de personas y la Declaración de Río sobre la institución del Refugio en los países miembros. En el contexto de estos debates se puede evidenciar la estrecha relación que se genera entre el reconocimiento de la dinámica migratoria transnacional y el respeto por los derechos humanos.

La promulgación de los principios migratorios del Mercosur por medio de la Declaración de Santiago expuso las posturas del bloque en relación con la importancia que se le asigna al fenómeno de la movilidad poblacional, que por su naturaleza compleja precisa de abordajes de carácter multilateral. Se genera un debate comunitario que gira en torno a la intención que se tiene desde el bloque de fomentar una nueva política migratoria centrada en la dimensión ética de respeto a los derechos humanos y en la obligación de los Estados de posicionar este tema dentro del marco de sus relaciones internacionales. En esa declaración del año 2004 hay un entendimiento amplio de lo migratorio, que consiste en el reconocimiento de sus dimensiones económicas, culturales y políticas.

Dentro de lo político se manifiesta la necesidad de respetar el derecho que tienen los Estados de ejercer el adecuado control de las fronteras, pero superando el sesgo criminalizante tradicionalmente otorgado al acto de migrar o de residir en otro país de manera irregular (Mercosur, 2004). En consecuencia, se promueve el principio de reciprocidad entre los Estados, fomentando un entendimiento interestatal sobre esta materia, que parta de las mismas premisas y fundamentos previamente consensuados y acordados en el terreno regional. El abordaje de lo migratorio en el Mercosur, ha evolucionado en una perspectiva multidimensional que no sólo implica la movilidad y regularidad de los trabajadores migratorios sino que incursiona en el debate de la relación entre migración y derechos, entre integración regional y libre circulación.

En coherencia con esta cuestión, el debate que se generó en el escenario de la formulación del Estatuto de Ciudadanía planteó objetivos ambiciosos, partiendo de un enfoque de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes. El primer objetivo expuesto es la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, culturales, sociales y económicas y de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación para los ciudadanos pertenecientes al espacio Mercosur.

El debate de la primera década del 2000 en el Mercosur fue amplio y ambicioso en relación con el papel que cumple la migración en el ámbito de una integración regional profunda y multidimensional. Esto pasa por fortalecer la variable social de la integración, dentro de la cual la movilidad de ciudadanos por los países que integran el bloque es fundamental. El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur expone y reitera algunas de las cuestiones que ya se habían propuesto en los Acuerdos de Residencia, enfatizando en la importancia de reconocer los mismos derechos y beneficios a los nacionales de los Estados Partes que residan en cualquiera de los países del Mercosur, y planteando la posibilidad de implementar una política de libre circulación de personas en la región.

Desde la implementación de los Acuerdos de Residencia, la cooperación interestatal en temas migratorios no sólo se reflejó en el consenso ejecutivo sino también discursivo, tendiente a reconocer la complejidad de este fenómeno mundial y la necesidad de esfuerzos cooperados para hacerle frente. En varias declaraciones conjuntas de los presidentes de los Estados Partes se articulan la movilidad de personas y la protección de sus derechos, la responsabilidad de la comunidad internacional para responder a los nuevos desafíos de las migraciones internacionales, así como la obligación de los Estados de generar condiciones para la integración socio-económica de los migrantes y su desarrollo integral, que supere concepciones criminalizantes y restrictivas del fenómeno migratorio (Mercosur, 2008; Mercosur, 2014; Mercosur 2014a).

Tal y como se ha mostrado hasta aquí, en el marco del Mercosur se ha dado un amplio desarrollo de la temática sobre las migraciones. Las decisiones ejecutivas

sobre esta cuestión han fluctuado desde las estrategias funcionales para la promoción económica del bloque, hasta la apertura de las discusiones sobre la importancia de libre circulación de personas. Sin embargo, dada las particularidades de la estructura institucional del Mercosur y del proceso de toma e incorporación de las decisiones, muchas de las medidas ejecutivas sobre el asunto siguen sin ratificarse a causa del retraso en el proceso de internacionalización nacional de las normativas. Sobre esto vale recordar que en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se proclama el principio de vigencia simultánea, lo que significa que una norma se da por aprobada sólo cuando todos los Estados Partes la hayan incorporado a su ordenamiento jurídico interno; la base de estas decisiones se respalda en el respeto a la soberanía nacional de los Estados Partes.

La retórica de la soberanía nacional en el abordaje regional del tema migratorio: la relación Argentina - Mercosur

Los procesos de integración regionales no son homogéneos. En razón de esto hemos presentado el desarrollo de dos experiencias distintas de integración. El Mercosur, de acuerdo con sus orientaciones políticas y económicas, es una iniciativa de cooperación que en su evolución ha planteado la profundización de las agendas en temáticas sociales, incluyendo la variable migratoria. Esta condición pone al Mercosur dentro de la categoría de Acuerdos de integración tipo B (Di Filippo, s.f).

Como pudo observarse en el acápite anterior, los avances en el abordaje regional de las migraciones han sido significativos. Las medidas ejecutivas sobre movilidad y los discursos en relación con la libre circulación de personas son un reflejo del alcance comunitario sobre esta temática. A través del discurso político, la flexibilización de los procesos de movilidad se promueve como la contraparte social de las políticas económicas de la integración regional (Mármora, 2002).

La discusión regional sobre las migraciones ha dado un salto cualitativo que va del objetivo del Tratado de Asunción, relacionado con los factores de producción, entre ellos el trabajo, a concebir la movilidad en la lógica de los derechos humanos

(Domenech, 2007), así como desde aspectos técnicos y jurídicos que facilitan el tránsito y la permanencia dentro de los países miembros del Mercosur (Modolo, 2008; Modolo, 2012 Mercosur, 2014). En consecuencia, dentro del bloque se ha logrado transitar de las medidas ejecutivas para el libre flujo de mercancías y bienes a la ampliación de las decisiones que facilitan la movilidad de trabajadores y personas que terminan por consolidar una retórica comunitaria sobre libre circulación en la región.

Empero, las políticas migratorias se producen en el contexto del monopolio legítimo de los Estados sobre los medios de movilidad. Por tanto, plantear el espacio de integración regional como una variable exógena que condiciona la naturaleza de las políticas públicas sobre migración es en sí mismo un desafío a las dimensiones jurídicas y territoriales de la soberanía. No obstante, como se mencionó previamente, con el ánimo de salvaguardar la soberanía de los Estados, no sólo en relación con los temas migratorios sino con todas las decisiones que se tomaran en el Mercosur, el Protocolo de Ouro Preto precisó el mecanismo del consenso intergubernamental y de la vigencia simultánea de la normativa comunitaria conforme a los mecanismos domésticos para las sanciones de normas y leyes.

Sin embargo, por las características institucionales y del proceso de toma e incorporación de decisiones en el Mercosur, la producción de normas en el bloque no se corresponde con el nivel de internalización de las mismas en las legislaciones domésticas; esto se traduce en un avance decisonal en el nivel regional con una débil eficacia ejecutiva en los niveles nacionales y comunitarios⁵⁹.

Sumado a lo anterior y al déficit de autonomía institucional del Mercosur, la bilateralidad sigue siendo un mecanismo mediante el cual, los países tratan de resolver situaciones particulares sobre los temas de fronteras y de movilidad de personas. Entonces, aunque haya un discurso y un compendio de decisiones regionales sobre asuntos migratorios que van desde la firma del Acuerdo de Recife

⁵⁹ Revisando el compendio de decisiones del Mercosur hasta el año 2010 con su respectiva ratificación, se encuentran alrededor de 90 normas entre decisiones y resoluciones. De esas, 61 han entrado en vigencia, es decir, el 67% de las decisiones han sido incorporadas (OIM, 2010).

sobre el manejo de fronteras, pasando por los Acuerdos de Residencia, y el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, estas medidas administrativas sirven para el propósito de promover la cooperación de los países en esta materia, pero respetan la soberanía jurídica y territorial de cada uno de los Estados Partes, es decir, hay un rico debate y consenso regional sobre el tema de las migraciones, pero las jurisdicciones políticas para su operatividad se mantienen dentro de la estructura de autoridad de los Estados nacionales.

Esto permite reiterar lo que ya se mencionó; aunque se han promovido espacios regionales para la discusión de lo migratorio, cualquier cosa que se pacte o decida debe ser producto del consenso, y la internalización en las estructuras normativas nacionales está sujeta a procedimientos particulares relacionados con la aprobación parlamentaria y los ordenamientos que cada país disponga para hacerlo. En consecuencia, los debates sobre la soberanía nacional se desarrollan en primer lugar a partir del respeto a la autonomía de los Estados y su participación en el proceso de toma de decisiones regionales, y luego en el reconocimiento de las jurisdicciones políticas y normativas nacionales como los referentes de autoridad estatal para la ejecución de las decisiones.

Los avances en materia migratoria han alcanzado importantes niveles de cooperación técnica y procedimental para facilitar el tránsito fronterizo y la movilidad de las personas. La eliminación de visas y del pasaporte como requisitos para ingresar a los países y la simplificación de los trámites para el control migratorio dan cuenta de eso. Sin embargo, en el período de intensificación del debate político en el Mercosur, la retórica de la profundización de las agendas regionales se ha vinculado de manera directa con el objetivo de la libre circulación de personas. El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, elaborado en la perspectiva de la igualdad de derechos, es el más ambicioso proyecto articulador de los objetivos de la libre movilidad y la institución de una ciudadanía de dimensiones regionales.

Lo anterior, dentro de la lógica de la soberanía, genera algunos dilemas y paradojas. Los derechos de los inmigrantes y las políticas para la movilidad territorial han sido temas reservados a los Estados nacionales. Hablar de Ciudadanía regional

y de igualdad de derechos civiles y libertades a todos los ciudadanos de los países miembros, sin distinción entre nacionales y extranjeros, es un desafío a la concepción tradicional de Estado nación. La noción de ciudadanía surge en el marco del desarrollo de los Estados nacionales modernos e implica la institucionalización jurídica de deberes y derechos de los ciudadanos amparados por la autoridad del Estado (Jaramillo, 2014). En otros términos, este es un concepto que reposa en una dimensión política y territorial de los Estados nacionales, y por tanto, proponer una ciudadanía en un espacio regional y comunitario riñe con algunos de los elementos más esenciales que definen la autoridad doméstica: territorio, soberanía y ciudadanía (Novick, 2010).

El Mercosur sociopolítico de los últimos años ha construido toda una retórica en la que se proponen estrategias multilaterales para el manejo de la migración regional que superen el sesgo de la soberanía y la discrecionalidad exclusiva de esos organismos para el tratamiento de la movilidad territorial (Domenech, 2007; Nicolao, 2010; Novick, 2010). Existen muchos argumentos para justificar esto, y no sólo la idea de la profundización de la integración comunitaria: la seguridad, la universalidad de los derechos humanos, la diplomacia multilateral entre otros.

En referencia a lo anterior se ha expuesto desde el Mercosur que la regionalización de las políticas migratorias, lejos de constituir una causal para la erosión de la soberanía, es una herramienta que posiciona a los Estados como actores autónomos capaces de participar colectiva y asociativamente de iniciativas regionales y de decisiones comunes bajo el principio de reciprocidad⁶⁰ e interdependencia. Se reitera que el compromiso con la profundización de los mecanismos de integración regionales, producto del diálogo político permanente, garantiza no sólo la soberanía de los Estados miembros sino también la de la región.

⁶⁰ La reciprocidad, significa que “la misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos debe extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del MERCOSUR que habiten su país” (Modolo, 2010, p. 45), cuestión importante debido al reconocimiento de posiciones horizontales entre los Estados miembros bajo la premisa del respeto mutuo

En relación con la soberanía, se indica que la consideración de lo regional para la definición de las políticas nacionales sobre migración representa un factor externo, condicionante que

Lejos de constituir una consecuencia del debilitamiento de la soberanía de los Estados y de su capacidad para regular los movimientos migratorios internacionales, tal como lo han propuesto los estudiosos de las teorías de la globalización (Baubock, 1994; Soysal, 1994; Sassen, 2001 y otros), esta tendencia responde a diversos factores, entre los que figuran la progresiva politización de la cuestión migratoria, sus efectos que trascienden las fronteras y el hecho de que el Estado también deba transformarse para dar respuesta a diversos desafíos migratorios tales como su desarrollo al interior de bloques de integración regional (Nicolao, 2011, p.106).

De acuerdo con lo anterior, la relación entre Estado, migraciones e integración regional plantea discusiones alternativas a los argumentos según los cuales los Estados nacionales ceden parte de su soberanía al citar o considerar espacios políticos por fuera del nivel doméstico para la definición de las políticas referidas a la movilidad poblacional. Este asunto va de la mano con la importancia de la soberanía y de sus transformaciones en el escenario de la globalización y de la internacionalización de la política migratoria. La Argentina se sumó a esta lógica (principalmente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner) y al cambio de paradigma al abandonar una concepción estrictamente doméstica para el manejo de las políticas migratorias⁶¹ (Nicolao, 2011, 2013, 2015).

⁶¹ Las migraciones internacionales han cumplido un importante papel para el desarrollo de la Argentina. Los flujos migratorios de ultramar, procedentes principalmente de Europa, son un referente histórico vital para este país. Sin embargo, la dinámica se ha transformado y la migración intrarregional empieza a cumplir un rol significativo, así como los procesos de emigración y retorno (OIM, 2012). Según la información presentada en el censo del año 2010, Argentina cuenta con una población extranjera de 1.805.957 personas procedentes principalmente de América (81,2%) y Europa (16,5%). Del total de la población proveniente de países de América (1.471.399) un 84,6% proceden de los países limítrofes con Argentina, principalmente, Paraguay (36,4), Bolivia (23,5%), Chile (13%), Uruguay (7,9%), Perú (10,6%) y Brasil (2,8%) (OIM, 2012). Sobre esta caracterización es importante mencionar que la inmigración europea se redujo a un 0,75% sobre el total de la población. Es decir, la composición de los flujos inmigratorios se ha venido transformando de una inmigración europea a una inmigración limítrofe, regional y latinoamericana (Novick y Murias, 2005; Nicolao, 2015).

En consonancia con lo anterior, en el 2004 se promulga la ley 25.871 que expone tanto elementos concernientes a la inmigración como a la emigración, teniendo como objetivo clave la regularización migratoria, premisa según la cual establece un “régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad” (Nicolao, 2010, p.220). En cuestión de derechos la norma hace eco de lo que establece la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 20, donde se les otorgan derechos civiles a los nacionales y a los extranjeros. En referencia con el Mercosur, “la nueva norma cita por primera vez un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado (Novick, 2008, en Nicolao, 2010). En este contexto se han establecido algunos criterios de residencia para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur (Artículo 21) que tienen como finalidad, además del fortalecimiento de la integración, el impulso al proceso de regularización migratoria y de libre circulación de personas en el espacio Mercosur (Artículo 28).

En la misma lógica de la internacionalización de la política migratoria de la Argentina, Eduardo Domenech (2007) argumenta que a partir de estas decisiones la Argentina constituye un caso que permite evidenciar el desplazamiento parcial del concepto de nacionalidad desde un principio que refuerza la soberanía de los Estados a otro que lo define como responsable ante todos sus residentes bajo el estatuto de los derechos humanos. En consecuencia, la incorporación del discurso sobre los derechos humanos permitió la articulación de las realidades domésticas de la política migratoria con las demandas internacionales y regionales sobre esta materia.

Hay una noción ampliada de nacionalidad en la perspectiva de un pluralismo cultural que impacta en la formulación de políticas públicas en materia migratoria y en los marcos teóricos que sirvieron de inspiración para la formulación de la ley 25.871 y del “Patria Grande”. El discurso de los derechos humanos, la diferenciación en el trato a migrantes comunitarios y extracomunitarios, la adopción de un discurso pluralista (Domenech, 2007, p.14), y el reto de la no criminalización del acto de

migrar, reflejan algunas de las características de la retórica sobre migración en el Mercosur y en la Argentina que se expusieron principalmente por Néstor Kirchner durante su gobierno.

Creo que el Mercosur, creo que la tarea llevada adelante por el Ministro Aníbal Fernández y creo que abiertos hacia el mundo, tiene que haber una política migratoria que tiene que velar por la incorporación clara y concreta del ser humano que viene a vivir a un país determinado, en este caso a la Argentina, que tenga las mismas visiones y rumbos que tenemos el resto de los argentinos

Por eso, igualdad de responsabilidades, igualdad de derechos, igualdad de posibilidades y una patria grande que nos contenga en una etapa inicial a todos los que integramos el Mercosur y los países de América del Sur, y por supuesto, al resto de los países del mundo. Argentina es una tierra de buena voluntad, pero queremos que aquellos que realmente vengan, vengan con el sentido de incorporarse a trabajar para ayudarnos a construir nuestra patria y ayudar a construir esta región que tanto estamos soñando que tenga un rumbo y un destino (Kirchner, 2005).

La humanización de los debates sobre migración desliga el acceso a los derechos de los rótulos de la ciudadanía, aunque la diferenciación entre migrantes mercosureños y extramercosureños limita las posibilidades universales de ese discurso. Dicho de otra manera, la integración política del Mercosur (en una perspectiva discursiva) y las categorías ampliadas de Nación y de derechos tienen unos límites físicos que coinciden con los del espacio comunitario. En palabras del Presidente Kirchner: “Por eso nosotros, apostamos mucho a esta política migratoria; apostamos a que sea una política de integración; apostamos a que realmente en el marco del Mercosur entren a sentir a cada país como su propia Nación” (Kirchner, 2005).

La internacionalización o la regionalización de cuestiones propiamente domésticas, como la movilidad poblacional, son parte de las transformaciones importantes de la política contemporánea y uno de los repertorios a los que se acude para la formulación de políticas públicas referidas a las migraciones (Nicolao, 2011). De cualquier manera, vale la pena preguntarse si dicha transformación es el

producto de la influencia del bloque regional sobre la formulación de políticas migratorias argentinas o si, independientemente de la existencia del Mercosur, el país hubiera entrado en la lógica de los discursos incluyentes en materia de derechos humanos que tienen un origen en organismos e instancias internacionales e impactan sobre la discrecionalidad y autonomía de los países para la formulación de políticas públicas en materia migratoria. Esta última parece ser la respuesta ante el giro que empieza a dar la política migratoria argentina.

Recientemente, con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia, se han llevado a cabo algunas modificaciones a la ley 25.871 que ponen en evidencia los posibles virajes de las concepciones sobre las migraciones internacionales del Estado argentino. El decreto 70 de enero de 2017 es la decisión oficial que da cuenta de los ajustes que se hacen a la ley. Los argumentos que justifican la revisión de la política migratoria argentina se basan en la retórica de la seguridad y la criminalización del tema migratorio. En primer lugar, este decreto cita el derecho que tienen los Estados nacionales para decidir sobre los criterios de admisión y expulsión de no nacionales al territorio. Segundo, se hace una exposición de datos y cifras de criminalidad que comprometen a ciudadanos extranjeros y que ayudan a sustentar una visión de la política migratoria basada en la seguridad⁶².

En coherencia, todo lo propuesto en esta decisión oficial puede ser el principio que abre el camino para el endurecimiento de la política migratoria, mediante la justificación legal de acciones que, en nombre de la contención al crimen y del mejoramiento de la seguridad del país, podrían alejar las prácticas institucionales, las leyes y los programas de Estado de los propósitos que conllevan a la facilitación de la circulación de personas, del enfoque de derechos que caracteriza a la ley 25.871 y de la concreción del proyecto de ciudadanía regional.

⁶² El decreto 70 de 2017 menciona que el total de población carcelaria de origen extranjero es del 21,35%, dato que según lo expuesto en esta decisión es una más de las razones que justifican la regulación inmediata de un procedimiento especial para personas de nacionalidad extranjera.

Capítulo V. Análisis comparado de los dos casos de estudio en la perspectiva del Estado nación, la integración regional y las migraciones

Luego de analizar las experiencias de México y de Argentina en relación con el papel que juegan el TLCAN y el Mercosur en el desarrollo de su política exterior, se concluye que las iniciativas de integración regional han representado para ambos países una de las mejores herramientas para insertarse en las dinámicas económicas globales. La participación de los Estados nacionales en estos espacios ha significado un desafío para la soberanía nacional y para la gestión de los territorios y de la población, así como uno de los mecanismos que de mejor manera logran desarrollar y posicionar el modelo económico neoliberal.

El contexto neoliberal de la década de 1990, dentro del cual el Estado limitaba su agencia en la gestión de los procesos económicos con el fin de flexibilizar las condiciones comerciales de los intercambios, sumado al posicionamiento de nuevos actores como las compañías y los organismos financieros supranacionales, desafía la noción tradicional de soberanía legal internacional. Existe una paradoja producto de la intención de los Estados de ampliar su capacidad de actuación por fuera de sus fronteras y la de la profundización de la supuesta interdependencia económica en el marco del modelo neoliberal.

En los dos casos analizados se decidieron hacer algunas cesiones de soberanía westfaliana para la gestión de las economías nacionales, permitiendo la participación de actores externos y estrechando los vínculos por fuera de sus jurisdicciones. Con ello, se buscó un mejor posicionamiento de los países a través de sus relaciones económicas internacionales, el fortalecimiento del reconocimiento que se produce en el ejercicio de la soberanía legal internacional, o como respuesta a las medidas impuestas por los organismos financieros internacionales y las potencias económicas.

Producto de la voluntad o de la coacción, vale la pena preguntarse si la decisión de intensificar las relaciones económicas externas fortalece la soberanía legal internacional o por el contrario desdibuja la función de los Estados en la gestión

de las relaciones económicas internacionales. En efecto, esta última parece ser la respuesta, al menos en el marco del modelo neoliberal impulsado en la década de 1990. La ideología neoliberal (Stiglitz, 2002) promueve la reducción de la participación del Estado en la regulación de las economías bajo el supuesto de la autorregulación de los mercados y los nuevos roles asignados a los organismos económicos internacionales.

El TLCAN y el Mercosur, si bien originalmente son producto de las medidas neoliberales 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 subordinaron la soberanía legal internacional de México a la voluntad de los socios más fuertes, afirmación que se sigue corroborando a través de la incapacidad de ese país de plantear la inserción de temas de interés nacional y regional en las agendas del Tratado, elemento que contrasta con el papel protagónico que tiene la Argentina en el Mercosur y en la definición de las agendas regionales.

El más reciente acontecimiento en relación con el TLCAN, producto de los cambios políticos en Estados Unidos, confirma la subordinación de México dentro del bloque y deja entrever las particularidades de 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 es en efecto el resultado de las coyunturas políticas del país más fuerte. La llegada a la presidencia de Donald Trump así lo demuestra. Es desde Estados Unidos donde se determina el curso de los acontecimientos en relación con las condiciones y características de la integración regional a través del TLCAN.

La propuesta de renegociación o retiro definitivo de los Estados Unidos del TLCAN es una señal más del condicionamiento de la agenda regional por parte de este país. Esto confirma varias cuestiones. Primero, la noción de 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 con Estados Unidos, lo que hace que la eventual disolución del TLCAN, sea un golpe contundente a la estabilidad económica de México⁶³ 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 lo que ya se ha mencionado sobre este acuerdo y su naturaleza bilateral. 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 Unidos⁶⁴.

Sin embargo, vale la pena cuestionar por qué ante las asimetrías y desigualdades de poder, México finalmente decide voluntariamente vincularse a la iniciativa de integración del Norte. 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

⁶³ México cerró 2016 como el segundo mayor socio comercial de los Estados Unidos, antecedido por China. Las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos sumaron 294 mil 151 millones de dólares y concentraron 13.4 por ciento de las compras totales que realizó ese país. (Martínez, 2017).

⁶⁴ Véase, Diario Excélsior del 25 de enero de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/01/25/1141936>

compensación de una soberanía 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 como consecuencia del déficit de recursos geopolíticos y económicos (Arditi, 2001, p.56).

No obstante, 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 sobre 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 hacia 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 en referencia con el impacto de este acuerdo sobre la política nacional y advierte sobre 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 sigue 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 le 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 asegura 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 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 defiende 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. En síntesis, el proceso de toma de decisiones, la estructura institucional y las interacciones entre los países miembros dan cuenta de la importancia de la retórica de la soberanía y del respeto por los derechos de autoridad de los Estados nacionales.

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 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 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 esta temática, la soberanía ha jugado 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 sobre las políticas públicas y sobre la población. La marginación de acuerdos políticos se da en razón de la desigualdad y las asimetrías entre los países. La profundización de las agendas implica la reciprocidad y una idea amplia

de región a la que no están dispuestos a acceder los Estados con niveles altos de desarrollo.

Uno de los temas más controvertidos en este sentido ha sido el de las migraciones. Mantener un acuerdo económico al margen de decisiones sobre movilidad laboral o libre circulación de personas justifica la preservación de la soberanía en acuerdos internacionales y las jurisdicciones de los Estados para regular las cuestiones sobre el territorio y la población. La retórica de la soberanía ha cumplido una función vital para justificar la separación de los intereses económicos y políticos. Sin embargo, el asunto es mucho más complejo.

El desarrollo histórico del TLCAN y del Mercosur ha planteado caminos distintos en relación con la incorporación del debate y las decisiones sobre migración en la agenda política y económica regional. Aunque ambas iniciativas plantean la cooperación en asuntos principalmente económicos, la variable de la movilidad poblacional se ha abordado a través de enfoques diferentes. La apertura del debate sobre la migración regional se inicia en uno y otro mecanismo a partir del factor productivo del trabajo.

En el Mercosur, la inclusión de la migración de trabajadores se justificó desde la liberalización de las barreras al comercio, la inversión y el intercambio. Es decir, el factor trabajo se empezó a considerar parte de los asuntos económicos y una variable complementaria del proceso de apertura de las fronteras para el fomento de la integración económica regional. En contraste, en el TLCAN los debates al respecto redundan en decisiones meramente operativas que facilitan la movilidad selectiva de “agentes del capital”, es decir, miembros de compañías, inversionistas y hombres de negocios que participan de la dinámica económica que promueve el Tratado. Más recientemente, estas discusiones se han expandido hacia la facilitación de la movilidad de estudiantes y profesionales, pero lo acordado sigue manteniéndose en el plano de una migración altamente especializada.

De acuerdo con lo anterior y a pesar de las limitaciones de los alcances que han tenido las propuestas sobre movilidad laboral en el Mercosur, la retórica que ha

acompañado a esta agenda a través del tiempo (y principalmente en los últimos años) se ha caracterizado por un enfoque *societal*. Los procesos económicos son el producto de las relaciones entre las personas, los recursos y las sociedades. Estas interacciones no pueden entenderse al margen de la inclusión de variables culturales, políticas y sociales como el trasfondo para el desarrollo de la reproducción del sistema material y económico.

De acuerdo con lo anterior, la ampliación de los debates regionales sobre las migraciones en sus distintas dimensiones: laboral, profesional y libre circulación de personas, puede ser un importante indicador de la dialéctica entre lo nacional y lo regional. De estos debates se infieren algunas nociones antagónicas sobre el territorio y la población, que van desde concepciones tradicionales a una idea de derechos y ciudadanía desnacionalizados y desarrollados en el imaginario de una comunidad regional.

La extraterritorialidad de la acción política de los Estados en un contexto regional y comunitario permite la articulación del diálogo y de los intereses interestatales. A partir de esta premisa se concibe otro “espacio”, un “territorio político imaginado” por fuera del Estado nación para gestionar las políticas domésticas. Este “territorio político imaginado” sin fronteras físico-espaciales o con fronteras que coinciden con el límite de los países pertenecientes a la región, es el escenario de convergencia de los intereses de los Estados y de las concepciones ideológicas sobre la comunidad mercosureña. Al margen de una estructura institucional supranacional, esta noción hace parte de la retórica de la integración sin un soporte político administrativo, capaz de definir un nivel regional autónomo de decisión independiente de la voluntad de los Estados nacionales.

El déficit de un marco institucional autónomo obliga a que la ejecución de lo decidido dependa de las estructuras políticas y jurídicas nacionales. En otros términos, la noción de territorio permanece a través de la idea de Estado nación y como referente fáctico de la política; sin embargo, las jurisdicciones normativas y jurídicas para su administración dejan de estar exclusivamente determinadas por los contextos domésticos. La integración regional permite concebir otros espacios

para la deliberación y el desarrollo de la política al margen de los territorios físicamente integrados (las fronteras de los Estados siguen siendo iguales) pero simbólicamente articulados a través de una noción de comunidad política y región económica, plasmada en un territorio desnacionalizado.

No obstante, la efectividad de las decisiones y de las deliberaciones se cuestiona por los obstáculos en el proceso de incorporación de las decisiones. Esto se traduce en que el contenido de algunas decisiones, programas y proyectos estatales pueden originarse en el espacio regional, pero los procedimientos para sancionarlos continúan dependientes de la estructura jurídica nacional. Es decir, la noción de política pública sigue anclada a una dimensión político –estatal y al respeto de la soberanía jurídica. Existen contenidos de las políticas producidos regionalmente pero que se concretan mediante los procedimientos políticos y jurídicos domésticos.

En el discurso político del Mercosur se exalta la interdependencia de los Estados como un beneficio que supera los costos de pertenecer a un bloque regional. A pesar de los progresos y de los esfuerzos en la internalización de la normativa comunitaria, esta influencia externa sobre la estructura jurídica de autoridad queda supeditada a los procedimientos jurídicos internos que han hecho que las decisiones regionales sean poco eficientes. Sumado a esto, la vigencia de las normas regionales depende de la simultaneidad, y cada Estado tiene sus propias dinámicas de funcionamiento del derecho público, lo que hace aún más difícil la armonización de las decisiones regionales con la normativa nacional.

No obstante, esta dialéctica produce impactos sobre la dimensión jurídica interna, que aunque se concrete a través del derecho público y de las políticas públicas, es el resultado de la influencia de actores y discusiones políticas externas sobre los mecanismos para la gestión del territorio y de la población. Esto aplicaría tanto para México como para la Argentina. Si bien la naturaleza de ambos tratados es distinta, en los dos casos los acuerdos de integración pueden interpretarse como un factor exógeno (decisiones o deliberaciones de carácter regional) que condiciona el contenido de algunas decisiones domésticas.

En la lógica de la soberanía, lo anterior significa que existen cesiones y continuidades en las nociones de soberanía westfaliana en sus dimensiones políticas y territoriales. El Estado ha dejado de ser el espacio exclusivo para la política, tanto hacia adentro como hacia afuera, circunstancia que confirma la extraterritorialidad de la política como un rasgo de las iniciativas de integración regional. Pero a su vez, los Estados nacionales siguen siendo los referentes concretos de las fronteras y de las jurisdicciones político - administrativas y jurídicas; estas condiciones mantienen la naturaleza intergubernamental tanto del Mercosur como del TLCAN.

En relación con lo anterior podría darse una paradoja alrededor de los debates sobre los temas migratorios en el Mercosur. Hay deliberaciones y medidas regionales sobre el asunto, es decir, hay una desnacionalización del abordaje y de la retórica acerca del tema migratorio. No obstante, la efectividad de lo acordado depende exclusivamente de los niveles nacionales, los cuales para este tema operarían tanto para la población nacional como para la extranjera. La noción de estructura jurídica de autoridad, exclusiva para la población nacional, se desvirtúa; la propuesta de la ampliación de derechos sociales y libertades que se propone en el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur es un desafío a la noción clásica de Estado Nación y de población.

La extensión de los derechos de los ciudadanos a la población migrante está acorde con el discurso internacional sobre Derechos Humanos. Sin embargo, esto es un reto en el marco de la noción de soberanía jurídica, la cual tiene como principio la capacidad exclusiva del Estado para legislar sobre sus ciudadanos. El discurso inclusivo del Mercosur en los últimos años, sobre la importancia de un enfoque de las migraciones internacionales conforme a una visión humanizada, puede ser una señal de las transformaciones de los criterios de clasificación y distinción entre “nacionales” y “extranjeros”. Los consensos en el bloque alrededor de esta cuestión se podrían interpretar como la respuesta a dos situaciones: a la intención hacia el futuro de desterritorializar la concepción de ciudadanía o a la reciprocidad estratégica de las decisiones regionales.

Una explicación en torno a la desterritorialización de la idea de ciudadanía implicaría una visión inclusiva y universal sobre la homologación de derechos para cualquier persona que llegara a residir en alguno de los países del bloque, pero no es lo que sucede en el Mercosur. Los criterios del Estatuto de Ciudadanía aplicarían exclusivamente para los migrantes mercosureños, es decir, existe un criterio de diferenciación de un tipo de población específica. Acorde con esto, se infiere que el discurso sobre migraciones en este bloque ha reproducido nuevos criterios de clasificación que redundan en una idea de privilegios para una población selectiva con exclusión de otras.

Hay una reproducción del modelo de clasificación que caracteriza al Estado nación y que le otorga el monopolio legítimo sobre los medios de movilidad, sólo que con estas propuestas estos atributos serían compartidos con otros Estados y se acercaría al mecanismo europeo para la delimitación de fronteras internas y externas, con la misma consecuencia discriminatoria para quienes no pertenezcan al bloque.

En coherencia con lo anterior, hay una confirmación del monopolio de los Estados para formular clasificaciones sobre el tipo de población y las condiciones en las cuales pueden transitar y permanecer en sus territorios. La novedad de este asunto está en la deliberación y el consenso comunitario para llegar a criterios y medidas regionales sobre la gestión de las migraciones. De esta cuestión se concluye que es la reciprocidad estratégica de las decisiones lo que permite promover una visión inclusiva sobre el migrante mercosureño. Esta retórica sobre ciudadanía regional se interpreta como la extensión de las capacidades de los Estados por fuera de sus territorios para asegurar el bienestar de sus ciudadanos por medio de las facultades de otros Estados, ante los cuales se aseguran el mismo trato para los suyos. La reciprocidad es la enajenación del Estado y de sus facultades a través de otros, para lograr legislar sobre sus ciudadanos en un territorio que no es el suyo; es una forma transnacional de los atributos políticos de los Estados.

Lo anterior puede plantearse en el ámbito del Mercosur por la ampliación de la agenda de integración y el papel importante que la cuestión migratoria ha tomado en los últimos años. Esta situación es distinta en el desarrollo del TLCAN. El fenómeno migratorio ha tenido un cariz negativo en este Tratado, que sobre la base de la defensa de una cooperación meramente económica justifica la exclusión de la variable sobre la movilidad de personas en todas sus dimensiones. Esta premisa resulta disonante en un marco de pensamiento que plantea lo económico como el producto de la acción humana, y a las políticas económicas con una fuerte capacidad de incidencia sobre las personas y su vida cotidiana. Lo económico no puede abstraerse o excluirse de lo societal.

Sin embargo, en el TLCAN hay una disociación entre lo económico y lo político. Este ha sido el argumento sobre el cual se mantiene por fuera la posibilidad de la ampliación de las agendas hacia aspectos más profundos de la realidad regional, entre ellos la movilidad de personas. Las políticas de migración se han interpretado como uno de los marcos jurídicos dependientes completamente del orden estatal y al margen de poderes externos. Sin embargo, hay una doble discursividad sobre este asunto que deviene en contradicciones en torno a la soberanía. Se censuran las solicitudes de ampliación del TLCAN tendientes a la inclusión de la variable de la migración laboral y como puente para la solución de la migración irregular de mexicanos hacia Estados Unidos; pero al mismo tiempo, se demandan acciones bilaterales sobre la frontera para mejorar la seguridad de México, como estrategia de contención del flujo de personas cuyo destino es el vecino país del Norte.

Las decisiones sobre la gestión de las fronteras no son el resultado de políticas migratorias regionales. La jurisdicción e independencia de cada uno de los países para la aplicación de leyes o normativas sobre migración se respalda en el respeto de la soberanía; pero México y Estados Unidos, en sus papeles de expulsor y receptor de población migrante respectivamente, se vinculan de manera necesaria como actores de un proceso dentro del cual las medidas unilaterales son poco eficientes. Sin embargo, el bilateralismo en esta cuestión no ha servido para el

equilibrio de las soberanías legales de ambos países: los intereses estadounidenses centrados en la seguridad deslegitiman la posición de México como interlocutor válido.

La apelación al discurso sobre la soberanía hace parte de la retórica de Estados Unidos para no comprometerse con una política que vincule los intereses de ambos países y una solución duradera al fenómeno de la migración irregular y a la posibilidad de mejorar los procesos de movilidad poblacional en la región del Norte. Detrás de este asunto prevalece una concepción de soberanía jurídica cerrada y determinada conforme a la estructura interna de autoridad. Pero al mismo tiempo, las disposiciones de México sobre esta cuestión quedan subordinadas a los intereses y determinaciones que se tomen en Estados Unidos. Esto produce una soberanía legal internacional subordinada, formalmente igualitaria pero realmente desigual.

En esta perspectiva, la lógica de negociación en el escenario del TLCAN no dependió del consenso y de la coordinación de los socios, sino de los intereses hegemónicos que predominaron. Esto genera desequilibrios en la noción de soberanía legal internacional, que parte del supuesto formal de la igualdad de los Estados en el sistema internacional. Esta formalidad se desvirtúa como resultado de las relaciones de poder presentes en muchas de las interacciones políticas entre los Estados. El Mercosur tampoco está lejano de esta realidad, pero a diferencia del TLCAN, ha generado mecanismos para tratar de equilibrar esas asimetrías y ponderar la participación de los Estados más pequeños de acuerdo con sus capacidades y necesidades.

En coherencia con lo anterior, se concluye que México voluntariamente se ha sumado al Tratado, y también de esa misma manera ha aceptado los términos de las negociaciones. Sin embargo, la imposibilidad de proponer una eventual apertura de la agenda conforme a sus intereses (principalmente los referidos al tema migratorio en su perspectiva laboral y de las migraciones internacionales) y erigirse como interlocutor válido de Estados Unidos, es un atropello a las aspiraciones de igualdad y de reconocimiento que se encuentran detrás de la noción de soberanía

legal internacional y una trasgresión a la soberanía westfaliana por las imposiciones externas que podrían estar influyendo en las políticas internas sobre migración, gestión de las fronteras y en general sobre muchas políticas públicas que se formulan de acuerdo con un condicionamiento externo.

Detrás de esta última cuestión se está generando una extraterritorialización de la política de Estados Unidos sobre México conforme a sus intereses y a la defensa de estas medidas con base en la protección de la seguridad, no sólo nacional, sino continental. La *securitización* del fenómeno migratorio, acompañada del discurso antiterrorista en contra del narcotráfico y otros delitos, se sobrepone a la importancia de la defensa de la soberanía. Se respaldan las medidas cooperativas para hacer frente a esos fenómenos con base en principios supuestamente universales que tienen que ver con la democracia y la libertad. De esto se puede evidenciar un doble rasero sobre la soberanía: por un lado, es el recurso para justificar la exclusión de temas de importancia bilateral sobre la base del respeto a los Estados y a sus jurisdicciones políticas y territoriales; pero por el otro lado, en otros asuntos como los referidos a la seguridad, la soberanía deja de considerarse un punto relevante.

En el marco del TLCAN se justificó la cooperación mediante la soberanía legal internacional en cuestiones que se refieren exclusivamente al desarrollo económico de la región; la naturaleza eminentemente económica de este contrato es su principal justificación, pero no se pueden desligar las cuestiones políticas, culturales y sociales del desarrollo económico de una de las regiones más prósperas del mundo, y sí justificar otras intervenciones en nombre de principios universales o demandar ajustes a la estructura jurídica para operacionalizar el acuerdo.

En esta lógica, las reglas de este Tratado han sido contradictorias. La profundización de la integración mediante la vinculación de un eje sobre migración se ha promovido como lesionadora de la estructura interna de autoridad, pero al mismo tiempo, en la etapa de negociación, se hicieron exigentes demandas para la armonización de la normativa doméstica mexicana con lo propuesto en el acuerdo económico.

Dicho de otra manera, se alteró el orden institucional interno para la gestión de los procesos económicos producto de las imposiciones externas. A pesar de que la vinculación de México a este Tratado fue voluntaria (un elemento también causal de la erosión de la soberanía), la falta de interlocución válida en las propuestas de una agenda ampliada sobre migraciones y la aceptación sin reparo de las condiciones, dejó al país sin la posibilidad de elegir más allá de lo demandado por el líder hegemónico de la negociación.

Siguiendo a Krasner (1999, p.45), esta situación lleva al empeoramiento de las condiciones del actor más débil, que para este contexto se traduciría en la profundización de la dependencia y la subordinación de México hacia Estados Unidos mediante un contrato económico voluntario lesionador de la autonomía de México y del criterio de igualdad formal al que tiene derecho el país en el ámbito del sistema internacional de Estados, consecuencia de la naturaleza de un acuerdo de integración asimétrico y hegemónico.

Los acontecimientos políticos recientes en Estados Unidos y el tono del debate sobre el TLCAN y las migraciones regionales confirman lo anterior. La dirección y futuro del acuerdo económico entre México, Canadá y Estados Unidos está supeditado a los cambios políticos del país más fuerte de esta relación trilateral. La propuesta de Donald Trump de revisar las condiciones del Tratado para ajustarlo a la conveniencia de ese país o para el retiro definitivo de esta alianza confirma por un lado, el carácter asimétrico y hegemónico de esta relación económica, y por el otro, tal vez el principio de la transformación del modelo económico global predominante desde la década de 1990, consistente en la interdependencia de los países y en la importancia de los acuerdos económicos de integración para la inserción en los mercados mundiales.

La integración regional es el reconocimiento formal de la relevancia que adquieren las relaciones de interdependencia entre los países. Quizás por ello, el auge de los procesos de integración de la década de 1990 en América Latina puede interpretarse como el comienzo de una nueva etapa de las relaciones

internacionales y económicas al margen de un modelo imperialista que imponía la adhesión a dos bloques económicos fuertes y hegemónicos.

Aunque no se desconoce el papel del poder en las alianzas regionales recientes y las asimetrías, la participación autónoma y el acceso a los beneficios económicos compartidos son parte de los aspectos que democratizan las relaciones políticas entre los Estados en acuerdos comunitarios. La vinculación voluntaria, la legalidad y la legitimidad de estos acuerdos, plantean formalmente la igualdad jurídica de los países participantes, el respeto por su autonomía y la retórica de la exclusión de actores hegemónicos con pretensiones de imponer la voluntad sobre los demás miembros.

Sin embargo, en el actual contexto político de los Estados Unidos, y subyacente al discurso nacionalista de Donald Trump, hay un desconocimiento de la interdependencia y de lo que eso implica en términos de una relación económica en la que la pérdida de algunos derechos de soberanía se compensa con las ganancias económicas de todos los socios. El aparente tono amenazante del Presidente de los Estados Unidos da indicios de una posición que privilegia la imposición abierta antes que la interdependencia, que desconoce los beneficios de la integración regional, incluso para el país que ha liderado las condiciones del acuerdo y que da cuenta del giro discursivo hacia el proteccionismo de las economías nacionales. Resulta prematuro hacer alguna aseveración sobre el futuro del TLCAN, pero como proceso la era Trump inaugura una nueva etapa de esta relación trilateral entre los países del Norte que, dada la contemporaneidad con esta tesis, nos dificulta vaticinar hacia dónde se dirige.

El actual conflicto y cuestionamiento del TLCAN está en sintonía con las coyunturas que se desarrollan en la UE y también, con menos intensidad y conflicto, con las inclinaciones que comienzan a mostrarse en el Mercosur producto de los cambios de gobierno en Brasil y la Argentina. El Brexit, las críticas de Trump al TLCAN y las propuestas de Macri y de Temer (de concentrar el Mercosur en las negociaciones económicas y por fuera de las agendas políticas), parecen ser síntomas del desescalamiento de los procesos regionales de integración. Las

banderas nacionalistas en defensa de los intereses domésticos, la crítica a las agendas políticas comunitarias y la reivindicación de acuerdos exclusivamente económicos, son debates que parecen dar un giro a la tendencia de la integración regional como un símbolo de la globalización, del auge de la interdependencia y del debilitamiento de los Estados nacionales.

Resulta difícil comprometer predicciones sobre el futuro de la integración regional, ella no es lineal ni está exenta de conflictos. La actual coyuntura o puede ser parte del desarrollo de estos procesos o en efecto ser el síntoma de un cambio de rumbo de la integración regional y de las expectativas de los Estados en relación con las iniciativas de cooperación económica y política. No obstante, las crisis del momento parecen desvirtuar algunas de las tesis fundamentales sobre lo que estos fenómenos implicaban para el Estado nación, la soberanía y el orden internacional.

El planteo de Trump sobre las relaciones internacionales y las relaciones económicas regionales contradice la tesis de Beck sobre la *destatalización* de la gestión de la economía. Beck, entre muchos otros autores, presentó las transformaciones de la globalización como el escenario que dejaba de dar lugar a los Estados como los actores exclusivos para la administración de la economía global. Esto se respaldó con los hechos de la década de 1990, cuando el mercado adquirió cierta independencia del Estado y actores económicos alcanzaron una notable relevancia.

La coyuntura desatada por las primeras medidas ejecutivas de Trump en la presidencia de los Estados Unidos desmitifica la tesis de Beck, según la cual las compañías internacionales adquieren un poder autónomo de los Estados⁶⁵. En efecto, estos actores adquieren un rol importante en el marco de la desregulación y globalización para gestionar las economías bajo las reglas y principios de los

⁶⁵ En consonancia con la política de Donald Trump en defensa de la economía y los intereses nacionales, una de las primeras presiones que ejerce a pocos días de ser elegido presidente es el reclamo a las grandes compañías productoras de autos como Ford y General Motors. El Presidente criticó el desplazamiento de la producción de estas compañías hacia México, este hecho se mostró como lesivo para el empleo y la economía de los Estados Unidos. Como presión amenazó con el incremento de los aranceles de los autos que ingresaron por la Frontera Sur del País. En respuesta a esto, Ford canceló la construcción de una importante planta en México.

mercados, pero los giros actuales de la política parecen estar mostrándonos algo distinto.

La política y el discurso proteccionista de Trump podría demostrar que el Estado nación sigue siendo el principal actor promotor de los procesos macroeconómicos. Las compañías lograron desplazarse y eliminar sus etiquetas nacionales gracias a los procesos de apertura, liberalización económica y globalización, pero como se está observando actualmente éste puede ser un proceso reversible y dependiente de la voluntad de los Estados. Las compañías son importantes actores de este complejo sistema global, pero su desarrollo puede estar supeditado aún a las dinámicas determinadas por el poder estatal y al margen de los acuerdos económicos regionales. Estos aspectos confirman una de las hipótesis de este trabajo en relación con la reivindicación del poder estatal, que lejos de erosionarse en el contexto global, se ha reivindicado y robustecido.

La reivindicación de los atributos y capacidades estatales se evidencia en el tema económico con un impacto directo sobre los términos en los que se desarrollan los procesos regionales de integración, pero también a través de la tendencia que adquieren los debates sobre el tema migratorio. En los Estados Unidos en las últimas décadas se ha promovido el endurecimiento de la política migratoria con una clara predisposición a la radicalización en el momento actual. El Brexit se impulsó a través de argumentos económicos pero también por el temor que ha generado la crisis de inmigrantes en Europa. Y en la Argentina, con un impacto en los alcances ejecutivos e ideológicos que el tema ha tenido en el Mercosur, el gobierno de Mauricio Macri comienza a dar un giro a la política migratoria que vincula el fenómeno migratorio con los delitos, utilizando un enfoque centrado en la seguridad interna del país.

La dirección que toma la gestión de las agendas migratorias empieza a mostrar que, lejos de constituir un aspecto común dentro de las políticas de integración regional, es un elemento confirmatorio de los atributos tradicionales de los Estados nacionales en relación con la autonomía para el control del territorio y de la población. Sin desconocer los avances que en esta materia se han logrado en

el Mercosur, existe una brecha entre el discurso y la política. La adhesión al discurso sobre los derechos humanos, la libre circulación de personas y la ciudadanía comunitaria, distan de la cesión de derechos de autoridad para destatalizar las decisiones sobre migración.

Conclusiones

El desarrollo de esta investigación en una perspectiva histórica que parte de la década de 1990, sirve como soporte para confirmar la importancia del proceso de la globalización como el punto nodal de las principales transformaciones multidimensionales de la modernidad. El abordaje del Estado nación como una de las esferas más fuertemente influenciadas por este fenómeno, pone en evidencia el impacto de la interdependencia económica y política sobre los atributos de autoridad y autonomía de esas instituciones. Sin embargo, la complejidad de lo que significa la globalización y el Estado nación, inmersos en la dialéctica de los procesos sociales, permite concluir que estas realidades están sujetas a un sinfín de acontecimientos históricos, y que su evolución depende tanto de la dinámica que adquiera el sistema político internacional, así como de las particularidades de los contextos domésticos.

En términos de las relaciones internacionales, el período de la década de 1990 fue un tiempo de ruptura de un modelo económico y político que repercutió en la configuración de las dinámicas globales y en la orientación de la política nacional. Esta investigación concluye en referencia con este asunto, que durante este contexto se dio un giro a la política exterior y a los marcos de referencia internos para la toma de decisiones. Ejemplo de esto, fue la participación voluntaria en espacios regionales producto de la cesión de derechos de soberanía para la gestión de las economías nacionales. Las nuevas configuraciones políticas internacionales estimularon un cambio de paradigma en torno a la autonomía y al modelo proteccionista e intervencionista del Estado para la dirección de los procesos económicos.

El modelo económico previo al proceso de apertura neoliberal, se fundamentaba en el proteccionismo y en los atributos de autoridad legitimados mediante la soberanía westfaliana. Los procesos de producción e intercambio económicos se sostenían sobre las bases de etiquetas nacionales. La consolidación

de un capitalismo global produjo la emergencia de lo transnacional, desafiando las condiciones tradicionales de tiempo y espacio para la reproducción material de la sociedad. Parte de la identidad de la globalización económica es la no distinción entre economía y política, de modo que el mercado mundial en defensa del liberalismo, ha minimizado las funciones de los Estados para la regulación de la economía, esta es una premisa fundamental del carácter que adquiere el proceso económico global con implicaciones sobre la existencia del Estado como institución.

Sin embargo, al observar lo anterior en el escenario del surgimiento de la integración regional latinoamericana, entendida como un instrumento para la operacionalización del modelo neoliberal, la afirmación preliminar referida a la no demarcación de los límites entre lo económico y lo político, se desvirtúa. En el nivel macro y global es posible que haya una disputa por el poder entre actores estatales y no estatales, políticos y económicos, nacionales y supranacionales, pero en el nivel meso en el que se desarrolla la integración regional, son los Estados a través de los gobiernos, los que marcan las pautas de los acuerdos interestatales. Es decir, que lejos de existir una imposición de los procesos económicos sobre la voluntad de los Estados nacionales, son estos los que orientan los acuerdos y las decisiones en esta materia. No pretende decirse con esto que esta dinámica esté al margen de las lógicas regionales de poder, pero al menos formalmente, son los atributos del reconocimiento y de la igualdad formal entre los Estados, lo que da lugar a la institución de procesos cooperativos regionales.

Esa ausencia de límites entre lo económico y lo político como uno de los rasgos más importantes de la globalización no se corresponde con las dinámicas internas de los procesos de integración regionales latinoamericanos donde constantemente se hace un llamado a la diferenciación de esas esferas. En los procesos de integración regionales desarrollados en la década de 1990 se da una retórica ambigua sobre la soberanía nacional que parte de concebir separadamente lo político de lo económico. Esta doble discursividad pone en evidencia el carácter económico – instrumental de las relaciones internacionales y regionales y es uno de

los principales recursos que respalda el respeto de las jurisdicciones territoriales, jurídicas y poblacionales.

De acuerdo a lo anterior y partiendo de la premisa de que la integración regional es un proceso y no un producto, en la evolución histórica de las dos iniciativas interestatales más importantes de América Latina, se ha dado una tensión entre interdependencia económica e interdependencia política que se traduce en el afán de distinguir esas esferas y que repercute en la naturaleza de los Estados nacionales, la soberanía y la integración regional.

En esta investigación se identificaron tres etapas distintas en relación con esa cuestión: la del impulso de los mecanismos económicos regionales de integración al margen de las agendas políticas, la de la década del 2000 que impulsó los debates regionales en torno a la necesidad de la profundización de los vínculos políticos comunitarios, y la que se inicia en el 2015 y 2016 con el Brexit, el retorno del Partido Republicano al poder en Estados Unidos y que tiene como característica el giro hacia la retórica nacionalista para la orientación de las economías y por tanto, representa una amenaza para la legitimidad de dos importantes iniciativas de integración regionales del mundo, la UE y el TLCAN, así como una repercusión directa sobre una de las bases fundamentales de la globalización: la interdependencia en sus dimensiones económicas y políticas.

En coherencia con lo anterior, si bien la década de 1990 se caracterizó por el impulso de la integración económica regional en América Latina, en los primeros años del siglo XXI y a partir del año 2016 el debate sobre la integración política ha tenido un importante lugar. Dentro de las discusiones y del desarrollo de la integración regional tanto en el Norte como en el Sur una de las agendas regionales más controversiales para el abordaje político ha sido la de las migraciones, eje temático que ha permitido poner en evidencia la defensa de los límites jurisdiccionales de los Estados nacionales, las diferencias en el progreso de las agendas políticas comunitarias y la orientación política e ideológica de la globalización.

La interdependencia política producto de los debates sobre la profundización de las agendas regionales (principalmente referidas a cuestiones sobre migración y movilidad) se ha encontrado con mayores resistencias y han estado sujetas a las coyunturas domésticas de los países que hacen parte de las alianzas regionales. Ampliar los vínculos políticos y extender los alcances de la integración económica hacia otros asuntos, tradicionalmente gestionados por los Estados nacionales como es la cuestión de las migraciones, ha generado tensiones en torno a la soberanía cuya naturaleza depende de las asimetrías de poder, de las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países miembros, y de la noción de región que subyace a los acuerdos de integración.

Lo anterior repercute en el tratamiento de las agendas migratorias regionales que para los casos estudiados aquí, se concluye que existe un abismo entre el discurso y la práctica política. En las iniciativas donde se da un abordaje positivo y amplio de la migración regional se construye un discurso que incluye la movilidad de personas como parte de los acuerdos que complementan las decisiones económicas y comerciales, sin embargo, la efectividad e implementación de esas medidas sigue estando sujeta a las dimensiones jurídicas, territoriales y poblacionales de los Estados nacionales, cuestiones a las que también se apela en los casos de integración regional donde se argumenta que la vinculación de los asuntos migratorios es una violación directa a la soberanía nacional. En otros términos, siguen prevaleciendo los atributos de autoridad estatal traducidos en las políticas migratorias nacionales que validan el discurso de la corresponsabilidad pero como parte de la legitimidad retórica que las migraciones tienen en el contexto internacional y no como el producto de la interdependencia política y del consenso entre los Estados. En síntesis, el tema migratorio sigue siendo un elemento confirmatorio de la naturaleza de los Estados entendida como el monopolio de autoridad legítima sobre los medios de movilidad, el territorio y la población.

Por otro lado, la interdependencia política está sujeta a las condiciones geopolíticas y al posicionamiento de los Estados de acuerdo a la disponibilidad de recursos en torno al poder. Estos elementos permiten advertir las diferencias entre

las experiencias de integración Sur – Sur y Norte- Sur que a su vez se traducen en distintos modelos asociativos entre los Estados, el carácter de las agendas regionales y los intereses predominantes. En consonancia, se concluye que en la primera etapa del regionalismo abierto latinoamericano, se legitima la interdependencia económica a costa de la pérdida de derechos de soberanía westfaliana, pero se condenó la interdependencia política por considerarse lesiva de los atributos de la autonomía e independencia de los Estados nacionales.

En referencia con esto, se concluye que las relaciones y la integración entre países cultural y políticamente más homogéneos (como es el caso del Mercosur), permite la profundización de las agendas como un instrumento que sirve al equilibrio de poderes y a la salvaguarda de la soberanía nacional en contextos internacionales. En otros términos, la noción de bloque económico y regional se plantea como una alternativa que fortalece la capacidad de negociación por fuera de la región y mejora la disponibilidad de recursos en torno al poder global.

En contraste, en los espacios regionales con notables desigualdades de poder y la presencia de un líder hegemónico (como es el caso del TLCAN), las agendas políticas se definen como lesivas de los atributos de autonomía y autoridad de los Estados. De esto se puede concluir que la interdependencia política es directamente proporcional a la disposición de recursos geopolíticos regionales y a las simetrías de poder entre los Estados miembros de un acuerdo de integración. Esta situación no sólo permite entender la orientación de las agendas políticas sino incluso el futuro de los acuerdos de integración regional, sujeto a las disposiciones e intereses del país más fuerte. En referencia con esto, lo acontecido en la UE a través del Brexit, el debate abierto por Donald Trump en el escenario del TLCAN, y el planteamiento del retroceso político por parte de Brasil y Argentina en el Mercosur, dejan entrever que los Estados nacionales asumen el centro del debate y la orientación de los procesos regionales de integración, aún en contextos donde la supranacionalidad había emergido como un espacio independiente de los Estados miembros.

De esto se concluye que el Estado lejos de extinguirse del plano de la política por efecto de las transformaciones regionales e internacionales, se ha consolidado como la institución que orienta los procesos políticos nacionales y globales. Los Estados nacionales siguen marcando las pautas de la evolución de las relaciones internacionales y, aunque es innegable el efecto de la globalización sobre el proceso de toma de decisiones y las instituciones domésticas, el giro actual apunta hacia la renacionalización de la política traducida en discursos radicales sobre la soberanía y el predominio de los intereses y los atributos de autoridad de los Estados nacionales al margen de cualquier otra autoridad existente por fuera de las jurisdicciones políticas y territoriales de los países.

De acuerdo a lo anterior, se deduce que en términos de la soberanía, el atributo del reconocimiento se ha fortalecido y legitimado como consecuencia del posicionamiento de los Estados en el sistema internacional. La participación en esferas políticas por fuera de las jurisdicciones nacionales se hace conforme a los derechos de la soberanía legal internacional y cuidando las propiedades de autoridad internas. Sin embargo, hay varias distinciones que se pueden hacer con respecto a esto: 1) la igualdad y el reconocimiento externos quedan sujetos a la disposición de recursos en torno al poder, es decir, la soberanía legal internacional es un elemento formal del desarrollo de las relaciones internacionales; 2) en términos de la soberanía westfaliana se promueve la defensa de los atributos duros de la soberanía: el territorio y el control. En otras palabras, sigue prevaleciendo una concepción clásica de la idea de soberanía ligada al espacio físico de los Estados y el monopolio de la violencia sobre él, de manera que las violaciones a la soberanía se entenderían en la lógica de las intervenciones forzadas en el territorio nacional y, en consecuencia, una política regional abierta sobre migraciones es también lesionadora del control sobre los territorios y 3) los efectos de las influencia externas en el marco de los procesos de participación voluntaria de los Estados con un impacto directo en la autonomía y en la estructura jurídica nacional no se conciben como lesionadoras de la autoridad de los Estados, es decir, que el seguimiento de los procedimientos jurídicos internos es una manera de justificar las erosiones a la

soberanía westfaliana, es una forma “blanda” de intervención sobre los Estados nacionales.

Bibliografía

- Abella, G. (1992). La política exterior de México en el gobierno de Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción? *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63-76.
- Abreu, J. L., & Batmanghlich, C. (2013). Migración y desarrollo. *International journal of good conscience*.
- Agencia de la ONU para los Refugiados. (17 de Febrero de 2017). <http://www.acnur.org>. Obtenido de <http://www.acnur.org>: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/europa/>
- Aleman Velasco, M. (5 de Noviembre de 1993). Intervención en la sesión parlamentaria. *Comentarios al informe Presidencial*. Recuperado el 23 de Octubre de 2016, de www.senado.gob.mx: <http://www.senado.gob.mx/diario/buscador.php?sm=2&id=4116>
- Alfonso, A. (2012). *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Alpízar Vallejo, R. (2014). Veinte años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): saldos y perspectivas. En A. Oropeza García, *TLCAN 20 años: ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?* (págs. 67-80). México D.F: UNAM.
- Anaya Muñoz, A. (s.f). www.iberomexico.com. Obtenido de www.iberomexico.com: <http://www.iberomexico.com/web/html/actividades/sixenio/LaPoliticaExterior.pdf>.
- Anderson, G. (2008). The institutions of NAFTA. *Norteamérica*.
- Arbuet Vignali, H. ((s.f)). *La soberanía hacia el siglo XXI: ¿desaparición, divisibilidad o nuevos odres para añejos vinos?* Recuperado el 8 de Agosto de 2016, de www.revistafacultadderecho.edu.uy: <http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/download/335/374>
- Arditi, B. (2001). Soberanía light y ámbitos supranacionales. *Perfiles Latinoamericanos*, 17.
- Bartelson, J. (1995). *A genealogy of sovereignty*. New York: Cambridge University Press.
- Bas Villizio, M. (2013). *Solución de controversias en el Mercosur. Análisis de resultados 2004 - 2011 desde una perspectiva jurídico - política*. Montevideo: Universidad de la República.
- Bassets, M. (28 de Enero de 2017). Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes. *El País*.
- BBC Mundo. (25 de Enero de 2017). Donald Trump firma la orden ejecutiva para la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos con México. *BBC Mundo*. Recuperado el 24 de Febrero de 2017, de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38750004>
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.

- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- Beitz, C. (1999). *Political theory and international relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bellina, J. (2003). Economía de la integración: análisis económico del Mercosur. *INVENIO*, 71-89.
- Bello, J. (2015). *Migración internacional en el contexto regional*. ACNUR.
- Bensusán, G. (1994). Entre candados y dientes: la agenda laboral del TLCAN. *Perfiles latinoamericanos*, 109-141.
- Börzel, T. (2000). *www.eiop.or.at*. Obtenido de *www.eiop.or.at*: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>
- Botto, M. (2015). América del Sur y la Integración regional ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur. *CONfines*, 9-38.
- Bouzas, R. (1996). La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo. *Integración y comercio*.
- Bouzas, R., & Fanelli, J. (2001). *Mercosur, integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Bouzas, R., Gratius, S., Soltz, H., & Sberro, S. (2008). Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión. En S. Gratius, *Mercosur y Nafta. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos* (págs. 33-93). Madrid: Iberoamericana.
- Bradner, E. (23 de Enero de 2017). *www.cnn.com*. Obtenido de *www.cnn.com*: <http://edition.cnn.com/2017/01/22/politics/trump-renegotiate-nafta/>
- Cabrera, S. (2015). Las reformas en México y el TLCAN. *Revista latinoamericana de economía*, 77-101.
- Caetano, G. (2009). Introducción. En G. Caetano, *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.
- Calderón Chelius, L. (2012). Cambios en la agenda migratoria: entre el nuevo marco jurídico y las nuevas formas de migración en México. En G. T. Ramírez, & M. Ángel, Castillo, *México ante los recientes desafíos de la migración internacional* (págs. 19-50). México D.F: Consejo Nacional de Población.
- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LV Legislatura. (1992). <http://www.senado.gob.mx/>. Obtenido de <http://www.senado.gob.mx/>.
- Camarena Luhrs, M. (2013). El tratado de libre comercio: endeudamiento y costo soberano en México. *Análisis*.
- Carámbula, D. (2013). Un análisis sobre las políticas de integración productiva en el Mercosur. *Cuaderno de negocios internacionales*.

- Cárdenas Hernández, R. (10 de Marzo de 2005). *Debate parlamentario sobre la creación de una comisión trilateral sobre Derechos Humanos*. Ciudad de México.
- Cardozo de Da Silva, E. (2007). Teoría de las relaciones internacionales y soberanía: construcción, decostrucción y reconstrucción. *Cuadernos Unimetanos*, 180 - 191.
- Carvajal Moreno, G. (Marzo de 5 de 1996). *www.senado.gob.mx*. Recuperado el 1 de Noviembre de 2016, de *www.senado.gob.mx*:
<http://www.senado.gob.mx/diario/buscador.php?sm=2&id=5107>
- Castañeda, J. (13 de Septiembre de 2001). Intervención sesión parlamentaria. *Análisis del primer informe de gobierno en materia de política exterior*. Ciudad de México.
- Castillo, H. (10 de Noviembre de 1994). comunicación personal. *Comentarios al VI Informe de Gobierno*.
- Castles, S. (2003). La política internacional de la migración forzada. *Migración y desarrollo*.
- Cimadamore, A. (2007). Argentina frente a la viabilidad institucional del Mercosur. En A. Girón, & Correa, E, *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO.
- Comisión de relaciones exteriores del Senado . (26 de Diciembre de 1989).
<http://www.senado.gob.mx/>. Obtenido de <http://www.senado.gob.mx/>.
- Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. (1989). *Análisis de la política exterior*. Ciudad de México. Recuperado el Noviembre de 2017
- Comisión Europea. (s.f). <https://ec.europa.eu>. Recuperado el 16 de Febrero de 2017, de <https://ec.europa.eu>: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf
- Covarrubias, A. (1996). México: crisis y política exterior. *Foro internacional*, 477-497.
- Covarrubias, A. (2013). La política exterior de Calderón: objetivos y acciones. *Foro Internacional*, 455-482.
- Crawford, T. (2013). TLCAN: un camino hacia adelante. *Revista mexicana de agronegocios*, 405-420.
- Cruz Martínez, M. C. (10 de septiembre de 2002). *www.senado.gob.mx*. Recuperado el 30 de Octubre de 2016, de *www.senado.gob.mx*: <http://www.senado.gob.mx/diario/index.php>
- David, H. (1989). *Political theory and the modern state*. Stanford: Stanford University Press.
- De Almeida, P. (2013). Sovereignty and regional integration in Latin America. *Contexto internacional*, 471-495.
- De la Calle Pardo, L. (2012). El TLCAN a veinte años. *McGill-Queen's University*.
- De Oliveira, A. (7 de Febrero de 2017). Temer y Macri impulsarán el Mercosur frente a Trump. *El País*. Recuperado el 23 de Febrero de 2017, de

http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/07/america/1486502609_263001.html

Declaración conjunta adoptada por el Presidente de México y el Presidente de los Estados Unidos sobre migración. (1997). Recuperado el 28 de Marzo de 2017, de http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_mig.html

Delgado, W., & Mañán, García, O. (2005). Migración México - Estados Unidos e integración económica. *Política y Cultura*, 9-23.

Di Filippo, A. (s.f). Globalización, integración regional y migraciones. *Argumentos e informaciones incluidos en el libro elaborado en coautoría por Armando Di Filippo y Rolando Franco: Integración Regional, Desarrollo y Equidad; CEPAL/Siglo XXI Editores, México, 2000.*

Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a kirchner. *Colombia internacional*, 12-27.

Diaz-Silveira. (24 de Noviembre de 2016). www.dialnet.unirioja.es. Obtenido de [www.dialnet.unirioja.es: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3850309.pdf](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3850309.pdf)

Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur. *Revue Européenne des migrations internationales*.

Domenech, E. (2009). *Migración y política: el Estado interrogado*. Universidad Nacional de Córdoba.

Drache, D. (22 de Julio de 2016). *Biblioteca jurídica virtual de investigaciones jurídicas de la UNAM*. Obtenido de Biblioteca jurídica virtual de investigaciones jurídicas de la UNAM: biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3372/6.pdf

Dur, A., & Gonzáles, G. (2004). ¿Más hombre ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. *WP*.

El País. (25 de Enero de 2017). Canadá da por muerto el TLC y deja solo a México en la renegociación comercial. *El País*. Recuperado el 24 de Febrero de 2017, de http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/25/actualidad/1485305205_525732.html

Exteriores, C. d. (1990). *Foro de consulta sobre las relaciones comerciales de México con el mundo*. México, D.F.

Fernández de Kirchner, C. (24 de Julio de 2009). <http://www.casarosada.gob.ar>. Recuperado el 13 de octubre de 2016, de <http://www.casarosada.gob.ar/>: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/20825-blank-22932026>

Fernández de Kirchner, C. (24 de Septiembre de 2010). www.casarosada.gob.ar. Recuperado el 13 de Septiembre de 2016, de www.casarosada.gob.ar: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/22656-blank-23251232>

- Fernández de Kirchner, C. (22 de Febrero de 2010a). *www.casarosada.gob.ar*. Recuperado el 13 de Octubre de 2016, de *www.casarosada.gob.ar*:
<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21947-blank-62485967>
- Fernández de Kirchner, C. (17 de Diciembre de 2010b). Comunicación personal. *Cumbre del Mercosur en Foz do Iguazú*.
- Fernandez, C. (1 de Julio de 2008). <http://www.casarosada.gob.ar/>. Recuperado el 13 de Octubre de 2016, de <http://www.casarosada.gob.ar/>:
<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/18541-blank-14354711>
- Fernández, D. (30 de Junio de 2016). El mandatario argentino participó de la III Cumbre Empresarial de la Alianza Pacífico que se desarrolla en Chile. *El observador*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de <http://www.elobservador.com.uy/macri-el-mercosur-debe-finalizarse-y-salir-del-congelamiento-n934788>
- Ferrer, A. (2007). El éxito del Mercosur posible. *Revista de economía política*, 147-156.
- Forbes. (2015). Trump y su Brexit: amenaza con retirar a EU del TLCAN. *Forbes*.
- Foro Especializado Migratorio. (s.f). Memoria Institucional.
- Gamboa, C., & Valdés, S. (2005). *www.diputados.gob.mx*. Obtenido de *www.diputados.gob.mx*:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>
- García, M. (30 de Mayo de 2016). Comunicación personal. *Entrevista a la Directora de Migraciones Internacionales de la Argentina*.
- Garza, H. (1996). La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación. *Foro internacional*, 641-665.
- Giavarani, A. (2000). *www.cuestionmalvinas.gob.ar*. Recuperado el 17 de Octubre de 2016, de *www.cuestionmalvinas.gob.ar*: http://www.cuestionmalvinas.gob.ar/wp-content/uploads/2015/02/11_giavarini.pdf
- Gil, S. (1999). *www.cari.org.ar*. Obtenido de *www.cari.org.ar*: www.cari.org.ar/pdf/malvinas.pdf
- Gil, S. (24 de Noviembre de 2016). *www.cari.org.ar/*. Obtenido de *www.cari.org.ar/*:
<http://www.cari.org.ar/pdf/malvinas.pdf>
- Giustiniani, R. (2004). *Migración: un derecho humano. Ley de migraciones NO 25.871*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gómez Robledo, A. (2001). La política exterior mexicana: sus principios fundamentales. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 197-217.
- Gratius, S. (2008). *Mercosur y Nafta: dos modelos diferentes de integración*. Iberoamericana Editorial.
- Green, R. (2011). Reflexiones sobre la política exterior de México. *Examen*.

- Gutiérrez Chong, N. (2001). *Mitos nacionalistas e identidades étnicas; los intelectuales indígenas ante el Estado mexicano*. México: CONACULTA.
- Gutiérrez Mugerza, R. (2014). El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo: evaluación y líneas de mejora para el siglo XXI. En A. Oropeza García, *TLCAN 20 año: ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?* (págs. 27-48). Ciudad de México: UNAM.
- Haas, E. (1971). "The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing", en León N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: theory and research*,. Cambridge: Harvard University Press.
- Haas, E. (1971). The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *Theory and research*.
- Heberto, C. (1994). Comunicación personal. *Comentarios al V Informe de Gestión* .
- Heyman, D. (1998). Coordinación de políticas macroeconómicas en Mercosur. En CEPAL, *Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Hollifield, J. (2006). El emergente Estado migratorio. En A. Portes, & Josh, DeWind, *Repensando las migraciones: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Zacatecas: Miguel Ángel Porrúa.
- Hurtado, A. (2014). Economía política internacional de la integración monetaria del Mercosur. *Aldea Mundo*, 25-34.
- Jaramillo, A. (2014). Ciudadanía, identidad nacional y Estado Nación. *Revista Lasallista de Investigación*.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Barca, A. (1 de Septiembre de 2016). Dilma Rousseff, destituida definitivamente por el Senado de Brasil. *El País*. Recuperado el 23 de Febrero de 2017, de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/31/america/1472649732_720732.html
- Jiménez Godínez, M. (s.f). *Migración y libre comercio en la era del TLCAN*. Consejo mexicano de asuntos internacionales.
- Keller, R. (2013). "Nuestra América" national sovereignty and regional integration in the Americas. *Contexto internacional*.
- Kelsen, H. (1948). *Teoría general del Estado*. México D.F: Editora Nacional.
- Kirchner, N. (25 de Mayo de 2003). Discurso de posesión. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de www.lanacion.com.ar: <http://www.lanacion.com.ar/498849-el-texto-completo-del-discurso-presidencial>
- Kirchner, N. (17 de Diciembre de 2004). Discurso de Néstor Kirchner en la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto. Recuperado el 23 de Octubre de 2016, de www.casariosada.gob.ar: <http://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo>

- Kirchner, N. (14 de Diciembre de 2005). *Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan Nacional de Normalización migratoria*.
- Kirchner, N. (31 de Julio de 2007). Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en la Honorable en la Asamblea Legislativa de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de www.casariosada.gob.ar:
<http://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo>
- Krasner, S. (1999). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Latimer, A. (2012). States of sovereignty and regional integration in the Andes. *Latin American perspectives*, 78-95.
- Laureano, A., & Rento, A. (2014). Consequências das Divergências entre os Estados no desenvolvimento do “Espaço Schengen” da Europa. *Revista de Derecho*, 96-116.
- Ley de Migración de México. (2011).
- Llenderosas, E. (23 de Noviembre de 2004). Chile-Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario. *Seminario Internacional Flacso-Chile*. Santiago, Chile: Flacso.
- Luque Gonzáles, J. M. (2004). Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho*, 139-149.
- Lyons, G., & Mastanduno, M. (1995). International interventions, state sovereignty, and the future of international society. En G. Lyons, & M. Mastanduno, *Beyond Westphalia? state sovereignty and international intervention* (págs. 1-18). Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Macías, T. (12 de julio de 1994). www.senado.gob.mx. Obtenido de www.senado.gob.mx:
<http://www.senado.gob.mx/diario/index.php>
- Maesso Corral, M. (2011). La integración económica. *Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica*.
- Maguid, A. (2005). La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. *Estudios migratorios latinoamericanos*, 249-286.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur. *Fragmentos*.
- Malamud, A., & Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosu. *Desarrollo Económico*, 3-31.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Mármora, L. (2003). Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios migratorios latinoamericanos*, 111-142.
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria: la perspectiva política en América del sur. *Artigos*.

- Martínez, T. (8 de febrero de 2017). México logra récord de ventas hacia EU en 2016. *El financiero*. Recuperado el 22 de febrero de 2017, de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/exportaciones-mexicanas-a-eu-alcanzan-participacion-record-en-2016.html>
- Massieu, C. (Mayo de 2016). <http://www.gob.mx/sre>. Obtenido de <http://www.gob.mx/sre>: <http://www.gob.mx/sre/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior?state=published>
- Mastropiero, O. (Noviembre de 2016). *sedici.unlp.edu.a*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de sedici.unlp.edu.a: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58217/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Mattli, W. (2000). Sovereignty bargains in regional integration. *International studies review*, 149-180.
- Meade, J. (16 de Diciembre de 2014). <http://www.gob.mx/sre>. Obtenido de <http://www.gob.mx/sre>: <http://www.gob.mx/sre/prensa/version-estenografica-de-la-entrevista-del-canciller-jose-antonio-meade-kuribrena?idiom=es>
- Mendoza, J. (2005). El TLCAN y la integración económica de la frontera México - Estados Unidos: situación presente y estrategias para el futuro. *Foro internacional*, 517-544.
- Menem, C. (1989). Discurso de posesión. Recuperado el 17 de Octubre de 2016, de www.educ.ar: <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=129098>
- Mercosur. (1991). Tratado de Asunción.
- Mercosur. (1992). Protocolo de Las Leñas. *Protocolo de Las Leñas*.
- Mercosur. (1994). Protocolo de Ouro Preto.
- Mercosur. (1996 (a)). <http://www.mercosur.int>. Obtenido de <http://www.mercosur.int>: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7422/1/dec_007-1996_es_rmi-2.pdf
- Mercosur. (1996). <http://www.mercosur.int>. Recuperado el 6 de Marzo de 2017, de <http://www.mercosur.int>: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4506/2/innova.front/declaraciones-y-decisiones-presidenciales>
- Mercosur. (1998). Declaración Socio Laboral .
- Mercosur. (1998). <http://www.mercosur.int>. Recuperado el 27 de Febrero de 2017, de <http://www.mercosur.int>: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/cmc_1998_ata02_declaracion_es_sociolaboral.pdf
- Mercosur. (2000 (a)). <http://www.mercosur.int>. Recuperado el 06 de Marzo de 2017, de <http://www.mercosur.int>:

http://www.mercosur.int/msweb/Portal%20Intermediario/Normas/acordos%20es/18_00_AcuerdoSobreExencionTraduDocuAdministrativos-MCS-ByCh_ES.pdf

Mercosur. (2000). Acuerdo de Recife.

Mercosur. (2001). Declaración de Asunción.

Mercosur. (2002). Acuerdos de Residencia.

Mercosur. (2004). Declaración de Principios Migratorios.

Mercosur. (2005). Declaración de Río sobre la Institución del Refugio.

Mercosur. (2008). Declaración final XXXV Cumbre del Mercosur.

Mercosur. (2010). Estatuto de Ciudadanía.

Mercosur. (2010). Mercosur/CMC/DEC. N0 63/10. *Cartilla de ciudadanía*. Recuperado el 28 de Febrero de 2017, de http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_063-2010_ES_FERR_Alto%20Representante%20General.pdf

Mercosur. (2014). Comunicado conjunto de la reunión ordinaria XLVI del CMC.

Mercosur. (2014). Diálogo sobre integración regional, políticas migratorias y derechos humanos. Mercosur.

Mercosur. (2014a). Comunicado especial sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

Mercosur. (s.f.). Acuerdo 22/00 .

Mercosur. (s.f.). Acuerdo 24/00.

Mercosur. (s.f.). Acuerdo 25/00.

Mercosur. (s.a). <http://www.mercosur.int>. Recuperado el 27 de Febrero de 2017, de <http://www.mercosur.int>: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3878/4/innova.front/organos-decisorios-y-derivados-de-textos-fundacionales>

Modolo, V. (2008). Integración regional y movilidad territorial: las políticas de libre circulación de personas en el mercado común europeo y mercosureño. *III de la asociación latinoamericana de población*. Córdoba, Argentina.

Modolo, V. (2010). La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. En S. Novick, *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (págs. 29-50). Buenos Aires: Catálogos.

Modolo, V. (2012). Movilidad territorial en el mercado común del Sur: la construcción del residente mercosureño y el Estado argentino. *Tesis sin publicar*. Buenos Aires, Argentina.

Morales Ruvalcaba, D. (2010). La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un "regional core state" suramericano. *Contextualizaciones latinoamericanas*, 1-44.

- Morales Vega, L. (2012). Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración. *Anuario mexicano de Derecho Internacional*, 929-958.
- Moravcsik, A. (1991). *www.princeton.edu*. Obtenido de *www.princeton.edu*: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/sea.pdf>
- Moreno Brid, J., Rivas Vladivia, J., & Ruíz Nápoles, P. (2005). La economía mexicana después del TLCAN. *Revista galeana de economía*.
- Muñoz Ledo, P. (5 de Noviembre de 1993). Intervención en el Debate parlamentario sobre el V informe de Gobierno de Salinas de Gortari. Ciudad de México.
- Nejamkis, L. (25 de Abril de 2016). Comunicación personal. *Entrevista trabajo de campo*.
- Nicolao, J. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia*, 205-228.
- Nicolao, J. (2011). La integración regional en la política migratoria argentina. *Ánfora*, 101 - 121.
- Nicolao, J. (2013). *Academia.org*. Obtenido de *Academia.org*: <http://www.aacademica.org/000-038/693>
- Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*.
- Novelo, F. (2004). Viabilidad de un acuerdo migratorio en el marco del TLCAN. *Análisis Económico*, 225-242.
- Novick, S. (2005). La reciente política migratoria argentina en el contexto de Mercosur. En S. Novick, A. Hener, & P. Dalle, *El proceso de Integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires: Instituto de investigación Gino Germani.
- Novick, S. (2006). Mercosur y migraciones: el caso argentino. *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, (págs. 1 - 16). Guadalajara.
- Novick, S. (2008). *Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso*. Catálogos Clasco.
- Novick, S. (2008a). Mercosur y Migraciones: La experiencia argentina. En N. Meichtry, A. Pellegrino, & E. Bologna, *Migrantes latinoamericanos: El estado de las investigaciones en la región* (págs. 75-95). Río de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población.
- Novick, S. (2010). Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos. En S. Novick, V. Modolo, & G. Mera, *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos.
- Novick, S. (2011). Migraciones en el cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. En B. Feldman, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (págs. 111-146). Quito: Clasco-Flacso, Ecuador.

- Novick, S. (2011). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. En F. Bela, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M. Villa Martínez, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas representaciones y categorías* (págs. 111-146). Quito: Clacso-Flacso.
- Novick, S., & Murias, M. G. (2005). *Dos estudios sobre la migración reciente en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto de investigación Gino Germani.
- OIM. (2010). *Estado de la situación normativa de la CAN y el Mercosur en materia migratoria*.
- OIM. (2014). *Organización Internacional para las Migraciones*. Recuperado el 24 de Marzo de 2017, de Organización Internacional para las Migraciones: <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>
- Olmos, G. (2014). Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR. *Colombia internacional*, 67-97.
- Opello, W., & Rosow, S. (2004). *The Natio - State and Global Order*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ornelas Delgado, J. (2003). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la crisis del campo mexicano. *Aportes*, 25-48.
- Oropeza García, A. (2014). *TLCAN 20 años ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?* México, D.F: UNAM.
- Oswaldo, F. (2003). Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios. *América Latina Hoy*, 15-34.
- Paradiso, J. (Agosto de 2009). *Servicios2.abc.gov.ar*. Obtenido de [Servicios2.abc.gov.ar](http://servicios2.abc.gov.ar): <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero10/archivosparadescargar/paradiso.pdf>
- Pardo, D. I. (22 de Julio de (s.f)). <http://dev.ctpl.thejibe.com/>. Obtenido de http://dev.ctpl.thejibe.com/: dev.ctpl.thejibe.com/sites/default/files/de_la_CalleSP.pdf
- Parra, J. (octubre de 2016). www.pdvsa.com. Obtenido de www.pdvsa.com: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/4999/638.PDF>
- Pellicer, O. (2014). La política exterior de México bajo un nuevo presidente. *Anuario internacional*, 341-347.
- Peña Nieto, E. (23 de Enero de 2017). Comunicación personal. *Pronunciamiento en materia de Relaciones exteriores*. Ciudad de México. Obtenido de <http://www.gob.mx/presidencia/videos/pronunciamiento-en-materia-de-relaciones-exteriores-91953>
- Perera, M., & Velázquez, C. (2013). Impacto del programa de regularización migratoria "Patria Grande" en Argentina. *Estudios Económicos*, 43-69.

- Pérez Verdía, C. (3 de Agosto de 2015). <http://www.gob.mx/sre>. Obtenido de <http://www.gob.mx/sre>: <http://www.gob.mx/sre/prensa/version-estenografica-de-la-entrevista-a-carlos-perez-verdia-subsecretario-para-america-del-norte?idiom=es>
- Pérez Vichich, N. (2007). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el Mercosur. *Entelequia*, 255-270.
- Pérez Vichich, N. (2 de mayo de 2016). Comunicación personal. *Entrevista de trabajo de campo*.
- Perrotta, D. (s.f). *www.academia.edu*. Obtenido de www.academia.edu: https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio_De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales
- Philpott, D. (2001). *Revolutions in sovereignty*. Princeton: Princeton University Press.
- Pristupluk, R. (7 de Diciembre de 2015). Susana Malcorra: "Vamos a desideologizar la política exterior. *La Nación*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de <http://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina>
- Puchet, M., Moreno-Brid, J. C., & Ruiz Napoles, P. (2011). La interacción regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y Latinoamérica. *Economía UNAM*.
- Rodríguez Gómez, R. (2013). El TLCAN y las profesiones. Un estado de la cuestión. *Revista de la Educación Superior*, 197-223.
- Rosenau, J. (1995). Sovereignty in a turbulent world. En G. a. Lyons, *Beyond Westphalia? state sovereignty and international intervention* (págs. 191-227). Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Press.
- Royo, I., & Ureña, D. (Octubre de 2015). <http://www.hispaniccouncil.org>. Obtenido de <http://www.hispaniccouncil.org>: http://www.hispaniccouncil.org/wp-content/uploads/THC_Trump.pdf
- Rubio, V. (2 de Julio de 2014). <http://www.gob.mx/sre>. Obtenido de <http://www.gob.mx/sre>: <http://www.gob.mx/sre/prensa/entrevista-a-vanessa-rubio-marquez-subsecretaria-para-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>
- Ruíz Massieu, C. (29 de Enero de 2016). comunicación personal. *Mensaje de la Secretaria de Relaciones Exteriores en la conferencia de prensa de los cancilleres de América del Norte*.
- Ruíz Massieu, C. (28 de Enero de 2016a). <http://www.gob.mx/sre>. Obtenido de <http://www.gob.mx/sre>: <http://www.gob.mx/sre/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-el-senado-de-la-republica?idiom=es>
- Salinas de Gortari, C. (1988). *www.biblioteca.tv*. Recuperado el 23 de Octubre de 2016, de www.biblioteca.tv: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Carlos_Salinas_de__74.shtml

- Sandoval Palacios, J. (2000). La migración laboral mexicana frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Gaceta Laboral*, 47-75.
- Sanguin, A. L. (2015). Desde las eurorregiones hasta el espacio Schengen: la nuevas prácticas fronterizas de la Unión Europea. *Aldea Mundo*, 9-19.
- Sanhi, V. (2000). Realismo periférico VS. Interdependencia compleja: Dilucidando las políticas exteriores de Argentina y México desde 1989. *Documentos de Trabajo*. CIDE.
- Sartori, G., & Morlino, L. (1999). *La comparación en ciencias sociales*. Alianza Universidad.
- Senado. (12 de Marzo de 1997). *www.senado.gob.mx*. Obtenido de *www.senado.gob.mx*: <http://www.senado.gob.mx/diario/index.php>
- Senado. (1997). *www.senado.gob.mx*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de *www.senado.gob.mx*: <http://www.senado.gob.mx/diario/index.php>
- Serbin, A. (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Soberanes Reyes, J. (8 de Mayo de 1996). *www.senado.gob.mx*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de *www.senado.gob.mx*: <http://www.senado.gob.mx/diario/index.php>
- Sola, J. V. (octubre de 2016). *estudiosola.com*. Obtenido de *estudiosola.com*: http://estudiosola.com/PDF/VER/El_Manejo_de_las_Relaciones_Exteriores.pdf
- Solana Morales, F. (28 de Noviembre de 1989). Intervención en el debate parlamentario sobre el V Informe de Gobierno de Salinas de Gortari. Recuperado el 23 de Octubre de 2016, de *www.senado.gob.mx*: <http://www.senado.gob.mx/diario/index.php>
- Soler, J. (2002). La doctrina Estrada. *Revista de la Universidad de México*, 41-49.
- Stone Sweet, A., & Sandholtz, W. (Abril de 2010). *www.researchgate.net*. Obtenido de *www.researchgate.net*: https://www.researchgate.net/publication/43015163_Neofunctionalism_and_Supranational_Governance
- Sung-Hyong, R. (1999). El TLC y la crisis del Estado nacional en México. *Espiral*.
- Taccone, J. J., & Nogueira, U. (2001). *Informe Mercosur 200-2001*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tello Macías, M. (12 de Julio de 1994). *www.senado.gob.mx*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de *www.senado.gob.mx*: <http://www.senado.gob.mx/diario/buscador.php?sm=2&id=4213>
- Termes, R. (2003). <http://web.iese.edu>. Recuperado el 16 de Febrero de 2015, de <http://web.iese.edu>: <http://web.iese.edu/rterms/acer/files/escorial2003.pdf>
- Tilford, S. (Enero de 2016). <https://www.cer.org.uk>. Obtenido de <https://www.cer.org.uk>: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/bulletin_105_st_article1.pdf

- TLCAN. (1993). Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Torpey, J. (2000). *The invention of passport. Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge university press.
- Torres del Moral, A. (2012). Del Estado absoluto al supranacional. *RedCe*, 19-41. Recuperado el 6 de marzo de 2015
- Torres, M. (2010). *www.iri.edu.ar*. Obtenido de *www.iri.edu.ar*:
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Torres,%20Agust%EDn_Los%20asgos%20principales.pdf
- Vazquez Ruiz, M. (2004). Elementos para evaluar una década del TLCAN: el caso mexicano. *Geoenseñanza*, 75-84.
- Ventura Valle, A. (5 de Noviembre de 1993). Intervención en Debate parlamentario sobre el V informe de gobierno de Salinas de Gortari. Ciudad de México.
- Verea, M. (2010). Los mexicanos en la política migratoria canadiense. *Norteamérica*.
- Vizcaíno Guerra, F. (2004). *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Zabludovsky, J. (2005). El TLCAN y la política exterior en México: una agenda inconclusa. *ICE*.
- Zebadúa, E. (1994). Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994. *Foro Internacional*.
- Zuleta, E. (2005). *Elogio de la dificultad*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.

Decisiones del Consejo del Mercado Común

- CMC/DEC.009/92. Instrucción a los organismos competentes en frontera para su coordinación interna. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.
- CMC/DEC.005/93. Acuerdo de Recife "Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en fronteras entre los países del Mercosur. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.
- CMC/DEC.007/96. Reunión de Ministros. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.
- CMC/DEC.014/00La Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.
- CMC/DEC.004/00. Acuerdo de Recife. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.

CMC/DEC.028/02. Acuerdos de Residencia. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo 2017.

CMC/DEC.16/03. Visa Mercosur. <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 8 de Marzo de 2017

CMC/DEC. 64/10. Estatuto de Ciudadanía. <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 9 de Marzo de 2017

(CMC/DEC.07/12). Complementación del Acuerdo de Recife en Materia Migratoria. En: <https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n&tab=0>. Revisado 9 de Marzo de 2017.