

¿SUPRANACIONALIDAD O INTERGUBERNAMENTALISMO? LOS CASOS ASEAN Y MERCOSUR*

Oscar E. Fernández Guillén
Economista

Introducción

Aunque la eficiencia institucional a nivel nacional puede estudiarse según las dimensiones del Estado (efectividad, eficacia y bien común/identidad colectiva), a nivel regional se torna más complejo. Mientras que las burocracias nacionales emiten, aprueban y hacen cumplir normas de forma imperativa e inmediata, debido al poder ejercido por el Estado sobre la población que se encuentra dentro de los límites de su territorio, esto no sucede regionalmente porque el regionalismo entraña procesos de integración voluntarios entre naciones independientes, con soberanía nacional y sistemas políticos propios que norman y regulan tanto su funcionamiento interno como su interacción con estructuras de poder internacionales. Lo anterior también implica llegar a acuerdos al definir el mecanismo institucional que será adoptado para su puesta en marcha como nueva región integrada, bien sea delegando soberanía a un ente superior -a los gobiernos- para que dirija el proceso (supranacionalidad) o ejerciéndola conjuntamente mediante el consenso de estos al tomar decisiones (intergubernamentalismo). Así, el regionalismo puede ser de tipo supranacional o intergubernamental.

Generalmente el discurso sobre dirección y funcionamiento de una región asume que el éxito de la integración radica en una fórmula institucional supranacional (tipo UE) acompañada por un claro liderazgo. Por ejemplo, se atribuye el fracaso del MERCOSUR a la inexistencia de supranacionalidad. No obstante, tanto la ASEAN como este último son esquemas de integración intergubernamentales, pero el primero es relativamente exitoso mientras que el segundo registra más problemas y fracasos en la consecución de sus

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en el seminario “Sistemas Políticos Comparados” a cargo de la Profesor Ricardo Sebastián Piana, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata

metas. Entonces, ¿es el intergubernamentalismo el problema que impide avanzar al regionalismo en América Latina?

Para intentar responder tal pregunta, el trabajo busca analizar comparativamente la lógica institucional de la ASEAN y el MERCOSUR a través de sus procedimientos para tomar decisiones, elaborar-aplicar normas y solucionar controversias, a fin de identificar de manera preliminar la eficiencia institucional de la integración y determinar si el intergubernamentalismo incide sobre el fracaso del regionalismo.

Al efecto, se realizó una investigación de tipo documental-descriptiva, apoyada en métodos cualitativos para la obtención, revisión, análisis y procesamiento de documentación bibliográfica. El trabajo consta de tres secciones: la primera aborda los principales elementos conceptuales sobre la integración y su lógica institucional; la segunda, el debate existente entre supranacionalidad e intergubernamentalismo en el ámbito del regionalismo y la tercera, el contexto y la lógica institucional de la ASEAN y el MERCOSUR. Finalmente, se ofrecerán algunas conclusiones tras el contraste.

I. El regionalismo y la lógica institucional de la integración

Durante años los términos *integración económica*, *integración regional* y *regionalismo* se han empleado como sinónimos. No obstante, múltiples aportes académicos sobre la materia permiten distinguirlos actualmente. Cada uno de ellos está vinculado a un contexto histórico, geográfico, social o cultural propio, por lo que su abordaje no puede desestimar estas y otras dimensiones, ni sus razones de ser, pues ello determina su funcionamiento.

La teorización sobre *integración económica* surgió en EE. UU. a mediados del siglo XX con los aportes de Viner (1950) y su Teoría de las Uniones Aduaneras, próxima a una lógica liberal caracterizada por el empleo de la integración como mecanismo para la asignación eficiente de los recursos a través del libre comercio y con el mercado como motor natural que impulsaría dicho proceso (Briceño Ruiz, 2018).

Por otro lado, la teoría de la *integración regional* nació circunscrita al proceso de integración en Europa, por lo que expertos como Briceño Ruiz (2018) afirman que dicha teorización ha sido eminentemente europea. Para los autores funcionalistas, federalistas y

neofuncionalistas (Mitrany, 1975; Spinelli y Rossi, 1989; Hass y Schmitter, 1964; Lindberg, 1963; Scheingold, 1971), la integración europea tenía como fundamento superar las limitaciones del Estado-nación al momento de garantizar la paz en la región –luego de la I y II Guerra Mundial– y hacer frente a la interdependencia internacional, ante lo cual buscaba sustituirlo por una comunidad supranacional cuya forma de operar se daría básicamente a través de alianzas entre los actores económicos interesados, la burocracia supranacional y el mecanismo *spill over* (Briceño Ruiz, 2018).

Mientras, el concepto de *regionalismo* no se limita a la integración de economías o de países que comparten una misma región, sino que va más allá y es más amplio, llegando a abarcar tanto otras formas de acción conjunta entre Estados (e.g., cooperación y concertación) como más acciones regionales de integración en infraestructura, políticas sociales o migración, que superan lo meramente económico (Briceño Ruiz, 2018). Entonces, el regionalismo es un fenómeno con características multidimensionales que no se concentra en lo económico e involucra lo político, lo jurídico, lo sociológico, entre otras áreas (Olmedo, 2016; Briceño Ruiz y Vieira Posada, 2019). A su vez, el nuevo regionalismo responde a la interdependencia de la economía política global y a la globalización, haciendo parte de un nuevo orden mundial donde los bloques regionales constituirían una nueva forma de gobernanza (Briceño Ruiz, 2018). Börzel y Risse (2016) señalan que es un proceso y está fundamentalmente dirigido por el Estado (*i.e.*, proceso *up-down*), cuyo fin es construir y sostener instituciones y organizaciones regionales formales entre al menos tres países, donde las organizaciones instituciones formales existen con un mínimo grado de autoridad.

Ahora bien, cada esquema de integración posee motivaciones y mecanismos de funcionamiento propios. Lo primero se refiere a las razones que dan lugar al acuerdo suscrito entre determinados países y que deviene en sus objetivos constitutivos; mientras que lo segundo es inherente a la forma en que se aplica dicho acuerdo y a la configuración institucional adoptada para ello (*i.e.*, la lógica de la integración). En ambos casos el contexto histórico, social y cultural es importante ya que permite comprender las particularidades de los procesos regionales (Briceño Ruiz, 2018), ora el motivo de la unión de Estados nacionales, ora la lógica de la integración elegida.

Siguiendo a Han (2016), puede afirmarse que los bloques regionales son nuevas formaciones de poder transnacionales, que aparecen como cuasi Estados tras un proceso de globalización causante de que la vinculación territorial del poder sea más laxa; es decir, donde la formación o ampliación del poder no se produce a raíz de una ocupación territorial, en el sentido clásico, sino que trascienden ese juego de poder organizado sobre un territorio específico y en forma de Estados nacionales. Lo anterior no significa que estén desubicados territorialmente, pues se trata de nuevos espacios o manifestaciones de poder que no están vinculados a un territorio nacional sino a un conjunto de Estados diferentes; por ende, son un producto de la desterritorialización o reubicación del poder generada por la globalización. Asimismo, abarcan dos de las tres dimensiones en las que, según Piana y Tisera (2014), ha trepado la globalización: interdependencia y política, unido a su efecto sobre la caducidad de la soberanía de los Estados naciones evidenciada en el orden mundial contemporáneo.

Bajo este escenario, donde ese nuevo espacio de poder nace de la unión de países distintos, pero sin la ocupación territorial clásica, la lógica o estructura institucional del regionalismo es diferente a la de los Estados nación. Por ello, la eficiencia institucional en el regionalismo no puede estudiarse siguiendo las dimensiones del Estado nacional: 1) eficacia como conjunto de burocracias, 2) efectividad como sistema legal y 3) credibilidad en la realización del bien común y el foco de identidad colectiva (O'Donnell, 2005, 2010). A nivel regional se torna más complejo: mientras que las burocracias nacionales emiten, aprueban y hacen cumplir normas de forma imperativa e inmediata, debido al poder ejercido por el Estado sobre la población que se encuentra dentro de los límites de su territorio, esto no sucede regionalmente dado que el regionalismo entraña cohesión voluntaria entre naciones independientes, con soberanía nacional y sistemas políticos propios que norman y regulan tanto su funcionamiento interno como su interacción con otras estructuras de poder externas.

En consecuencia, los miembros de un esquema de integración deben definir el mecanismo institucional que será adoptado para su puesta en marcha como nueva región integrada, bien sea delegando soberanía a un ente superior -a los gobiernos- para que dirija el proceso (supranacionalidad) o ejerciéndola conjuntamente mediante el consenso de estos al tomar decisiones (intergubernamentalismo).

II. Supranacionalismo, intergubernamentalismo y el debate de la lógica de la integración para América Latina

En general, según la lógica institucional que los miembros de un acuerdo hayan decidido, el regionalismo puede ser de tipo supranacional o intergubernamental. A fin de conocer las implicaciones de ambas formas es menester realizar una aproximación conceptual.

Para Börzel y Risse (2016) el supranacionalismo en la integración se produce cuando los Estados transfieren un mínimo de algunos derechos de autoridad y soberanía al nivel regional, y suele expresarse mediante dos mecanismos: *pooling* (i.e., agrupación o mancomunidad que ejerce conjuntamente derechos de soberanía. Por ejemplo, decisiones de la mayoría por las cuales los Estados renuncian al derecho de vetar decisiones particulares) o *delegation* (i.e., delegación, concerniente a la transferencia de derechos de autoridad y soberanía a organizaciones supranacionales. Por ejemplo, cortes o tribunales supranacionales con competencia y autoridad dentro de los mecanismos de solución de disputas).

El intergubernamentalismo, por el contrario, se refiere al ejercicio conjunto de soberanía entre los gobiernos de aquellos países que conforman un determinado proceso de integración, generalmente a través de la toma de decisiones al mismo nivel practicada bajo el principio del consenso. Börzel y Risse (2016) asocian el intergubernamentalismo con la *cooperación regional* (al asegurar que ésta implica básicamente relaciones entre gobiernos sin transferencia de autoridad a las organizaciones regionales creadas) y el supranacionalismo con la *integración regional*. Sin embargo, esta definición refleja lo que Briceño Ruiz (2018) cataloga como eurocentrismo en la teorización sobre la integración regional, que en sí mismo puede convertirse en un problema cuando pretende implantarse de forma acrítica a otras latitudes sin considerar sus particularidades históricas, las cuales –en definitiva– fundan las bases de su estructura institucional.

2.1. Integración supranacional en la UE y eurocentrismo

Tal y como se manifestó anteriormente, la teoría de la integración regional surgió circunscrita a la integración europea y los enfoques como el funcionalismo, el federalismo o el neofuncionalismo explican su origen y desarrollo supranacional (Briceño Ruiz, 2018). En Europa nació el Estado-nación moderno en el siglo XVII tras la Paz de Westfalia, que

sentó las bases de la soberanía estatal luego del debilitamiento del Sacro Imperio Romano Germánico y propició el “sistema de relaciones internacionales sustentado en el equilibrio de poderes entre estados plenamente soberanos y desligados de toda autoridad supranacional” (Herrero Sánchez, 2015).

Debido a los acontecimientos históricos ocurridos durante la primera mitad del siglo XX que derivaron en dos grandes conflictos bélicos, la integración aparece en Europa como alternativa para construir una nueva comunidad supranacional debido al aparente debilitamiento del Estado-nación que no había sido capaz de garantizar el mantenimiento de la paz en la región. Fue así como los primeros debates del federalismo o el funcionalismo explicaron que la integración regional europea apareció para “sustituir al Estado por un nuevo ente federal” o debilitarlo transfiriendo sus competencias a entidades funcionales concebidas para crear una comunidad pluralista de Estados con soberanía reducida y controlada por vínculos internacionales funcionales que sí garantizaran el equilibrio y la paz, respectivamente (Briceño Ruiz, 2018, pp. 88-89).

Más tarde, el neofuncionalismo sostuvo que los Estados eran incapaces de desarrollar las nuevas funciones técnicas y económicas que demandaban las relaciones de interdependencia del mundo actual, razón suficiente para apelar a un mecanismo más efectivo que cumpla con dichas funciones creando una comunidad política supranacional a través de la integración. En otras palabras, el enfoque argumenta que es a partir de la integración de los sistemas políticos nacionales europeos cuando se crean nuevas instituciones capaces de desempeñar de forma más eficiente las funciones que reclama un mundo más interdependiente (Briceño Ruiz, 2018).

Entonces, la integración europea se concibió como una integración para la paz (Mattli, 1999) y su contexto histórico, social y cultural –donde ya existían experiencias federalistas– propició una lógica supranacional con características propias, con un Parlamento Europeo, una Comisión Europea y una Corte o Tribunal de Justicia que ejercen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente (Briceño Ruiz, 2018).

Sin embargo, cuando se omiten las particularidades históricas y se pretende calcar la lógica de la integración europea en otras regiones aparece el problema del eurocentrismo; es decir, aquella tendencia a tratar de explicar la integración a través de la experiencia

europea y de replicar el modelo de la supranacionalidad de manera acrítica y en un entorno completamente ajeno al que originalmente propició las bases de su aparición (Briceño Ruiz, 2018), lo cual podría conducir a la frustración –por no igualar su dinámica– o al fracaso.

2.2. Supranacionalidad vs. Intergubernamentalismo en el regionalismo latinoamericano

En América Latina los motivos del regionalismo han sido diferentes a los de la integración europea. Mientras que Europa procuraba mantener la paz (Mattli, 1999), en nuestra región el objetivo principal era superar el atraso económico y el subdesarrollo; es decir, la integración se concibió como un instrumento para el crecimiento económico y el desarrollo regional (Furtado, 1977; Fernández-Guillén, 2014). Esta visión fue nutrida por múltiples aportes del denominado estructuralismo de Raúl Prebisch y la CEPAL, cuyo pensamiento alentaba los vínculos entre industrialización, transformación productiva e integración económica regional como pilares del desarrollo (Briceño Ruiz, 2018).

Sin embargo, esto no significa que el regionalismo latinoamericano esté exento de motivos políticos. Autores como Quitral Rojas (2015) alegan que en vista de las dificultades que han existido para la continuidad de muchos presidentes, debido a la complejidad de la gobernabilidad en la región, estimular los procesos de integración es una opción que reduciría los incentivos para tensionar la relación entre los actores políticos y disminuir las instancias de polarización ideológica que deriven en salidas anticipadas de los presidentes en ejercicio, lo que se lograría explicitando dentro de los acuerdos las sanciones que podrían tener los actores que no respeten los procesos democráticos de los países adherentes.

Ejemplo de ello sería el MERCOSUR y su célebre “Cláusula Democrática” que, mediante el Protocolo de Ushuaia, ubica a la democracia como condición primaria para pertenecer a la subregión y penaliza a los miembros que no cumplan con ella, en un intento por proteger a la zona de las experiencias dictatoriales pasadas (Bernal-Meza, 2000; Gardini, 2010; Fernández-Guillén, 2019a). Significa, entonces, que las agendas de cooperación e integración regional pueden transformarse en hojas de ruta para las democracias en

América Latina a través de esa especie de “*lock in*” auspiciado por el regionalismo, si se tienen en cuenta las turbulencias históricas sufridas.

Por lo expuesto, la integración latinoamericana no busca superar al Estado-nación sino que –siguiendo el enfoque intergubernamentalista– se erige como instrumento para fortalecer a los Estados frente a las tendencias de las relaciones internacionales y según sus objetivos de internacionalización, políticos y económicos (Briceño Ruiz, 2018). En otras palabras, no pretende sustituir al Estado por estamentos supranacionales ni ceder soberanía a éstos. Por el contrario, mantiene al Estado como actor central, en aras de fortalecer tanto sus intereses como su presencia y capacidad de negociación en el escenario económico internacional, considerando que los Estados latinoamericanos son de reciente creación (comparados con los europeos) y requieren mayor fortaleza tras su emancipación de los centros colonizadores.

En cuanto a qué lógica es necesaria para el regionalismo latinoamericano, las visiones se debaten entre ceder soberanía a entes supranacionales para que conduzcan el proceso, garanticen el logro de sus objetivos y diriman conflictos, o ejercerla de forma conjunta entre los gobiernos representantes de los Estados miembros. Así, el debate *¿supranacionalidad o intergubernamentalismo?* ha incidido en la región al momento de decidir qué modelo institucional y qué mecanismos de solución de controversias adoptar (Briceño Ruiz, 2018).

Vieira Posadas (2019) afirma que la integración latinoamericana tiene limitados avances y resultados a raíz del intergubernamentalismo y del hiperpresidencialismo manifestados en acuerdos como el MERCOSUR o la Alianza del Pacífico, por lo que se inclina a sugerir que dicho estancamiento puede ser superado si se desarrollan mecanismos de supranacionalidad, como los existentes en la UE o en las primeras décadas de la Comunidad Andina (CAN). Esta apreciación se basa en que la supranacionalidad da lugar a una normatividad comunitaria de aplicación directa que, al no tener que pasar por trámites nacionales en cada país para poderse aplicar y con preeminencia sobre normas internas que puedan serle contrarias, haría más expedito el avance de la integración hacia el logro de sus objetivos y a mejores resultados. En otras palabras, la lógica institucional supranacional permitiría superar el obstáculo que, para los casos de integración

latinoamericana, acarrear los sistemas políticos nacionales y sus mecanismos de internalización legislativa de las decisiones tomadas en el seno de aquellos.

Lo alegado por Vieira Posadas (2019) podría ejemplificarse en las repercusiones que traería la combinación del principio de *Vigencia Simultánea* del MERCOSUR –regidor de la aplicación de las normas emanadas de los órganos del bloque, según el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUR, 1994)– con socios incumplidores de las decisiones regionales (o con leyes internas contrarias a éstas). Fernández-Guillén (2019a) analiza tal situación para el caso del desempeño de Venezuela en el MERCOSUR y explica que:

Hasta tanto las normas dictadas por los órganos del Mercosur no entren en vigor en cada uno de los Estados Parte (según sus propios procedimientos legislativos internos) las mismas no serán aplicadas en el ámbito del proceso de integración. Al Venezuela incumplir con la adopción de alguna(s) de ellas, viola el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto, obstaculiza el principio de *Vigencia Simultanea* y, por ende, retrasa o impide su aplicación dentro del bloque, así como el avance de éste en la(s) materia(s) de que se trate(n). (pp. 81-82)

Empero, posiciones como las de Briceño Ruiz (2018) sostienen que la solución no es adoptar una lógica supranacional, porque el regionalismo en América Latina trata de alcanzar el desarrollo y fortalecer al Estado en el plano internacional. Incluso advierte que es erróneo pensar que en la UE existe un modelo de supranacionalismo total porque allí se combinan formas supranacionales e intergubernamentales. Además, señala que el problema de la integración latinoamericana se encuentra en la ausencia de compromisos creíbles, por lo que más que un modelo institucional o de solución de controversias con competencias supranacionales se necesita consolidar la integración desde el interior de los países, pues ya se constató que la creación de instancias supranacionales como el Tribunal Andino de Justicia en la CAN no garantizó la superación de las dificultades de la integración.

En suma, la supranacionalidad no es una panacea y no resuelve la debilidad institucional del regionalismo latinoamericano. “Los sistemas y los actores políticos nacionales son responsables de ello porque no se ha incorporado a la integración como eje de la política

exterior de los países. Ahí está el verdadero inconveniente: crear conciencia integradora desde el interior de cada Estado” (Fernández-Guillén, 2019a, p. 111). El inconveniente está en lograr una agenda de integración común con metas y objetivos aglutinantes claros, coherentes y creíbles, donde los distintos modelos de desarrollo no se traduzcan en agendas internas y externas divergentes; es decir, que no se levanten sobre intereses dispares porque daría lugar a incompatibilidades de origen que luego se reflejan en actuaciones disímiles, por lo que más necesita la región es armonizar los intereses y crear compatibilidades que unan a los socios de manera cierta y sostenible, mediante proyectos comunes, viables y duraderos (Fernández-Guillén, 2019a).

III.Experiencias de regionalismo intergubernamental: los casos ASEAN y MERCOSUR

3.1. La ASEAN y el MERCOSUR en contexto

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) fue creada el 8 de agosto de 1967 mediante la Declaración de la ASEAN (o Declaración de Bangkok) suscrita por los cinco “Padres Fundadores”: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Más tarde se incorporaron Brunei Darussalam (7 de enero de 1984), Vietnam (28 de julio de 1995), la República Democrática Popular de Lao y Myanmar (23 de julio de 1997) más Camboya (30 de abril de 1999), sumando diez los Estados miembros que hoy conforman la ASEAN (ASEAN, 2016). Sus objetivos y propósitos son siete (tabla 1).

En la Declaración de Bangkok también se establece que la ASEAN representa la voluntad colectiva de las naciones del sudeste asiático de unirse en amistad y cooperación y, a través de esfuerzos y sacrificios conjuntos, asegurar a sus pueblos y a la posteridad las bendiciones de paz, libertad y prosperidad. Por consiguiente, su fundación estaba más asociada a cuestiones políticas y de seguridad que posteriormente se focalizaron sobre lo económico. El Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático (TAC) de 1976 establece los principios fundamentales para las relaciones entre los Estados miembros:

- 1) Respeto mutuo a la independencia, soberanía, igualdad, integridad territorial e identidad nacional de todas las naciones;
- 2) Derecho de cada Estado a llevar su existencia nacional libre de interferencia externa, subversión o coerción;

- 3) No injerencia en los asuntos internos de los demás;
- 4) Solución de diferencias o disputas de manera pacífica;
- 5) Renuncia a la amenaza o uso de la fuerza; y
- 6) Cooperación efectiva entre ellos.

La Declaración de Bangkok solo poseía dos páginas con los fundamentos para establecer la ASEAN, sus objetivos específicos (tabla 1) y su estructura institucional. Tal sencillez simboliza el *modus operandi* de la organización (ASEAN, 2020): construir sobre pequeños pasos acuerdos voluntarios e informales que conduzcan luego hacia acuerdos más vinculantes e institucionalizados (*i.e.*, instrumentos formales y jurídicamente vinculantes), combinando así la integración *de facto* con la integración *de iure* (Fernández-Guillén, 2019b).

Por su parte, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació el 26 de marzo de 1991 con el Tratado de Asunción firmado por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el fin de establecer un mercado común en el Cono Sur. Años más tarde, en julio de 2006, Venezuela inició su controversial proceso de adhesión, concretado en agosto de 2012 al adquirir la condición de Estado Parte²³ (primer país latinoamericano en sumarse al acuerdo original); mientras que Bolivia es miembro en proceso de adhesión desde 2015. Otros países de la región como Chile, Colombia, Ecuador y Perú (socios en el marco de la ALADI), junto con Guyana y Surinam (socios no ALADI, en el marco del artículo 25 del TM80), son Estados Asociados (Fernández-Guillén, 2019a). Los objetivos constitutivos del MERCOSUR están “basados en los principios del regionalismo abierto” (Fernández-Guillén, 2019a, p. 69) y son cuatro (ver tabla 1).

A diferencia de la breve Declaración de Bangkok, el Tratado de Asunción es un marco o pre-tratado con cuatro objetivos (tabla 1), 24 artículos y cinco anexos, para iniciar los mecanismos hacia la constitución del MERCOSUR en un plazo de cinco años (Piñeiro, 1996). Además, su procedimiento de integración económica “está basado en un tratado que ha sido registrado como parte del acuerdo de la ALADI” (Axline, 1999, p. 34); es decir, sigue el modelo de integración bilateral de dicha organización y su régimen comercial –al amparo del TM-1980 de la ALADI– corresponde al ACE 18 (Fernández-

²³ Se encuentra suspendido en derechos y obligaciones tras la aplicación del Protocolo de Ushuaia, en 2017.

Guillén, 2019a). Casi 30 años después de su fundación no ha conseguido ser un mercado común, es una unión aduanera imperfecta.

Por otro lado, la personalidad jurídica y estructura institucional del MERCOSUR fueron establecidas posteriormente con el Protocolo de Ouro Preto, suscrito en diciembre de 1994.

Tabla 1. Objetivos constitutivos de los procesos de integración

ASEAN	MERCOSUR
1) Acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región, a través de esfuerzos conjuntos en el espíritu de igualdad y asociación para fortalecer las bases de una comunidad próspera y pacífica de las naciones del sudeste asiático.	1) Liberar la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (eliminando los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente).
2) Promover la paz y la estabilidad regionales, mediante el respeto permanente de la justicia y el estado de derecho en la relación entre los países de la región y la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.	2) Establecer un arancel externo común y adoptar una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y coordinar posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales.
3) Promover la colaboración activa y la asistencia mutua en asuntos de interés común en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo.	3) Coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícolas, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.
4) Proporcionar asistencia mutua en forma de instalaciones de capacitación e investigación en las esferas educativa, profesional, técnica y administrativa.	4) Comprometer a los Estados Partes en armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.
5) Colaborar más eficazmente para una mayor utilización de la agricultura e industrias, la expansión del comercio, incluido el estudio de los problemas del comercio internacional de productos básicos, la mejora de sus instalaciones de transporte y comunicaciones y la mejora del nivel de vida de sus pueblos.	
6) Promover los estudios del sudeste asiático.	
7) Mantener una cooperación estrecha y beneficiosa con las organizaciones internacionales y regionales existentes con objetivos y propósitos similares, y explorar todos los caminos para una cooperación aún más estrecha entre ellos.	

Fuente: elaboración propia con base en ASEAN (2016) y MERCOSUR (1991).

3.2. La logística institucional de la ASEAN

La organización institucional de la ASEAN es intergubernamental (ASEAN, 2015, 2020) y la Declaración de Bangkok establece que para el logro de sus objetivos y propósitos tendrá la siguiente lógica institucional (ASEAN, 2016):

- a. Reunión Anual de Ministros de Relaciones Exteriores, que se realizará por rotación y se denominará Reunión Ministerial de la ASEAN. Se pueden convocar reuniones especiales de cancilleres según sea necesario.
- b. Un Comité Permanente, bajo la presidencia del Ministro de Relaciones Exteriores del país anfitrión o su representante y que tenga como miembros a los Embajadores acreditados de los demás países miembros, para llevar a cabo el trabajo de la Asociación entre las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c. Comités Ad-Hoc y Comités Permanentes de especialistas y funcionarios sobre temas específicos.
- d. Una Secretaría Nacional en cada país miembro para llevar a cabo el trabajo de la Asociación en nombre de ese país y para servir a las Reuniones Anuales o Especiales de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Permanente y los demás comités que se establezcan en adelante.

No obstante, la Carta de la ASEAN –vigente desde el 15 de diciembre de 2008, en aras de lograr la Comunidad de la ASEAN– sirve ahora como base del estatus legal y amplió el marco institucional del proceso. Codifica las normas, reglas y valores de la ASEAN; establece objetivos claros para el bloque (artículo 1), así como la responsabilidad y cumplimiento de los miembros. Su artículo 3 reafirma que la ASEAN es una organización intergubernamental y, sobre la estructura organizativa, el capítulo IV formula estos órganos:

- a. La Cumbre ASEAN, como máximo cuerpo deliberador (artículo 7);
- b. El Consejo Coordinador de la ASEAN, como vigilante del cumplimiento de las decisiones emanadas de la Cumbre ASEAN (artículo 8);
- c. Tres Consejos Comunitarios de la ASEAN, encargados de los ejes o dimensiones del proceso: 1) seguridad y política, 2) economía y 3) sociedad y cultura (artículo 9);

- d. Organismos Ministeriales Sectoriales de la ASEAN, encargados de las políticas sectoriales de cada eje o dimensión (artículo 10);
- e. Un Secretario General y una Secretaría de la ASEAN, con funciones administrativas (artículo 11);
- f. El Comité de Representantes Permanentes de la ASEAN, constituido por cada uno de los representantes de los Estados miembros (artículo 12);
- g. Las Secretarías Nacionales de la ASEAN, encargadas de los puntos focales nacionales, la información de la ASEAN a escala nacional, la coordinación de la internalización e implementación de las normas y decisiones de la ASEAN en cada país y la promoción de la identidad y la conciencia ASEANa lo interno de cada Estado (artículo 13);
- h. Un Organismo de Derechos Humanos (artículo 14); y
- i. La Fundación ASEAN (artículo 15).

Dentro de este marco es de capital importancia el rol de las Secretarías Nacionales, por cuanto son ellas quienes hacen seguimiento al procedimiento de adopción normativa y de esta manera garantizan el correcto funcionamiento del bloque.

Aunado a lo anterior, el capítulo VII de la Carta de la ASEAN regula el proceso de toma de decisiones. En el artículo 20 establece que las decisiones se tomarán siguiendo el principio de *Consultas y Consenso* entre los miembros. Además, deja directamente en manos de la Cumbre de la ASEAN la potestad de tomar decisiones en aquellas situaciones donde no exista consenso o cuando haya incumplimientos o violaciones de las normas.

Sobre el procedimiento de implementación de las decisiones, el artículo 21 señala que cada Consejo Comunitario de la ASEAN debe prescribir sus propias reglas para ello y al mismo tiempo consagra un principio de flexibilidad para la implementación de compromisos económicos, conocido como principio de participación flexible o fórmula “ASEAN menos X”, la cual puede ser aplicada cuando exista consenso entre los Estados miembros.

La solución de disputas está normada en el capítulo VIII de la Carta de la ASEAN, cuyo artículo 22 señala que los Estados deben resolver pacífica y oportunamente todas las

disputas a través de diálogo, consultas y negociaciones; mientras que el artículo 23 inscribe para esta materia los buenos oficios, la conciliación y la mediación, así como la figura a quien deberán acudir para iniciar el procedimiento. Aquellas disputas sin solución pasarán a ser resueltas por la Cumbre de la ASEAN (artículo 26).

En definitiva, el principio de participación flexible o fórmula “ASEAN menos X” hace la diferencia entre la ASEAN y otras formas de regionalismo intergubernamental puesto que evita el estancamiento del proceso y garantiza la profundización de la integración a través de la denominada *Integración diferenciada* –aquella forma de integración que permite a algunos Estados miembros avanzar en la profundización del proceso mientras que otros deciden no hacerlo (Chopin y Lequesne, 2016)–, con la que otorga una especie de período de transición (limitado, en principio) a los nuevos Estados miembros y permite una línea de tiempo de dos niveles en la realización del objetivo común. Esta fórmula también surge en reconocimiento de los diferentes niveles de desarrollo y de preparación de los miembros al momento de abrir sus mercados (e.g., Vietnam, Myanmar, la República Democrática Popular de Lao y Camboya, los cuatro nuevos estados miembros de la ASEAN, recibieron un período más extenso para cumplir con el requisito del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) para eliminar las barreras arancelarias en el comercio de bienes dentro del bloque) (Aimsiranun, 2020).

De esta manera la ASEAN logra mantener su dinamismo y avanzar en los grados de integración, aunque alguno de sus miembros no esté preparado para hacerlo en un primer momento, pero con el compromiso de que este se incorpore paulatinamente. Su modelo, conocido como “ASEAN way”, se caracteriza por su alto grado de discreción, informalidad, pragmatismo, conveniencia, creación de consenso y negociación sin confrontación, opuesto a las prácticas de confrontación y la prevalencia legalista de los procedimientos de negociación occidentales (Archarya, 1997).

3.3. Lógica institucional del MERCOSUR en contexto

El Protocolo de Ouro Preto confirió al MERCOSUR personalidad jurídica de Derecho Internacional y configuró su estructura institucional (MERCOSUR, 1994). Es una organización de carácter intergubernamental (Seitenfus y Ventura, 2003) sin instituciones supranacionales. Los órganos con capacidad decisoria son tres (artículo 2): 1) el Consejo

del Mercado Común (CMC), órgano superior a quien corresponde la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones e integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores en forma permanente; 2) el Grupo Mercado Común (GMC), que depende del CMC y es un órgano ejecutivo para hacer cumplir las decisiones emanadas del CMC, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores e integrado por los Ministerios de Economía y los Bancos Centrales de cada país, con 11 Subgrupos de Trabajo para desarrollar sus tareas; y 3) la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), encargada de asistir al GMC y de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera (Fernández-Guillén, 2019a).

Carranza (2011) habla de seis órganos agrupados en tres instancias decisorias: el CMC, el GMC y la CCM; y tres instituciones: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

El sistema de toma de decisiones está regido por la máxima de que “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte” (MERCOSUR, 1994, artículo 37).

Para la aplicación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR rige el principio de *Vigencia Simultánea*, anteriormente aludido, cuyo procedimiento es como sigue:

- 1) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- 2) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- 3) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales. (MERCOSUR, 1994, artículo 40)

El sistema de solución de controversias está regido por el Protocolo de Olivos, firmado el 18 de febrero de 2002 y vigente desde el 1 de enero de 2004, e iniciaría a través de negociaciones directas entre las partes; pero, en caso de que no haya solución por

negociación directa seguiría la intervención del GMC y si tampoco hubiere solución pasaría a un procedimiento arbitral llevado a cabo por el Tribunal Arbitral Ad Hoc (TAHM), cuyo laudo también puede ser sometido posteriormente a revisión con el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM). De modo que puede terminar siendo largo y tortuoso.

IV. Conclusiones

A partir de lo expuesto hasta acá y, pese a que por efectos de espacio pudieran haber quedado pendientes otras discusiones o focos de comparación, se concluye de manera preliminar que el problema del estancamiento del regionalismo latinoamericano o el fracaso manifiesto en el escaso logro de sus objetivos no se debe a la inexistencia de instancias supranacionales sino a la divergencia de modelos nacionales que, en definitiva, se traspolan a las agendas de política exterior. Así, las diferencias político-ideológicas tienden a sesgar los acuerdos. No obstante, crear una entidad que esté por encima de los gobiernos pero que esté integrada por representantes de estos lejos de cambiar la mecánica la prolonga.

Por el contrario, la revisión de la lógica institucional de la ASEAN y su contraste con la del MERCOSUR permite aseverar que el problema latinoamericano se encuentra en lo extenso y engorroso de los acuerdos, en la falta de discreción, pragmatismo, búsqueda de conveniencia, creación de consenso y negociación sin confrontación; tal y como sucede en el *ASEAN way*. Por otro lado, el regionalismo latinoamericano establece objetivos ambiciosos –como el mercado común del MERCOSUR– sin tener claras las metas que llevarán a lograrlos. Por ende, no existen tampoco objetivos claros ni creíbles; y tampoco se definen como un proyecto colectivo que identifique a los Estados parte y les motive a alcanzar una comunidad integrada.

El éxito de la ASEAN no está dado por la supranacionalidad sino por el intergubernamentalismo pragmático, comprometido y sometido a un seguimiento continuo por parte de las instancias que poseen dicha competencia dentro de su propia lógica. Aunado a ello, la puesta en práctica de mecanismos que reconozcan las realidades estructurales y posibilidades de sus miembros, como la fórmula “ASEAN menos X”, introduce la flexibilidad que necesita todo proceso constituido por países de diferente grado de desarrollo, pues ninguno se ve atado u obstaculizado por otro, lo cual también

coadyuva a que entre los socios no existan fricciones por sensaciones de que los más avanzados cargan con los menos adelantados, ni retrasa el avance de la integración cuando uno de sus miembros no puede ir al mismo ritmo. El principio de vigencia simultánea del MERCOSUR se erige como la camisa de fuerza que paraliza la profundización de la integración y la falta de compromiso de los Estados parte así como de seguimiento para la internalización de las normas son las correas que terminan de atar al bloque hasta dejarlo inmóvil.

Desde otro punto de vista y, siguiendo los planteamientos filosóficos de Han (2016), puede argumentarse que el fracaso de la integración regional latinoamericana obedece a que, como nuevos espacios político-económicos, estas formaciones de poder transnacional –que reubican el poder en el plano internacional– no terminan por tender hacia sí mismos; es decir, no se afirman a sí mismos. No hay en los bloques subregionales una verdadera continuidad del “yo nacional” que forme una auténtica voluntad común con los demás Estados parte, basada en una comunicación fluida y orientada hacia el entendimiento para la definición de objetivos aglutinantes comunes, con coherencia política. Por lo tanto, los miembros de los esquemas no dejan de ser un “yo” como Estado para pasar a ser un “nosotros” como bloque de Estados. Esto se manifiesta en la falta de coordinación ante la diversidad y disparidad de intereses que históricamente ha afectado al regionalismo latinoamericano, lo que se traduce en que “El problema de América Latina no es la existencia o no de mecanismos supranacionales, sino la ausencia de compromisos creíbles por parte de los Estados para impulsar los proyectos regionales” (Briceño Ruiz, 2018, p. 181).

Sin esa tendencia isocéntrica no surgen auténticas formaciones de poder subregional. Por ende, quizás no terminan de creérselo y no actúan en consecuencia. Consecuentemente, no terminan por organizarse como bloques subregionales y la organización –en definitiva– es el verdadero poder (Han, 2016). Unido a ello, quedaría abierta la pregunta *¿cómo pretenden enfrentarse a otras formaciones de poder externas si no existe una verdadera o más creíble integración?*

Referencias bibliográficas

Aimsiranun, U. (2020). *Comparative Study on the Legal Framework on General Differentiated Integration Mechanisms in the European Union, APEC, and ASEAN*. [ADB Working Paper 1107]. Asian Development Bank Institute.
<https://www.adb.org/publications/comparative-study-differentiated-integration-mechanisms-eu-apec-asean>

Archarya, A. (1997). Ideas, identity, and institution-building: from the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way'? *The Pacific Review*, 10(3), 319-346.
<https://www.tandfonline.com/toc/rpre20/10/3?nav=toCList>

Association of Southeast Asian Nations. (2015). *The ASEAN Charter*. ASEAN Secretariat.
<https://asean.org/asean/asean-charter/charter-of-the-association-of-southeast-asian-nations/the-asean-charter-14042020-final/>

Association of Southeast Asian Nations. (2020). *About ASEAN*.
<https://asean.org/asean/about-asean/overview/>

Association of Southeast Asian Nations. The Asean Declaration (Bangkok Declaration). (8 August 1967). <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>

Axline, A. (1999). El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana. En J. Briceño Ruiz (Comp.), *Escenarios de integración regional en las Américas* (pp. 11-74). Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones.

Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer.

Börzel, T. y Risse, T. (Eds.). (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press.

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia; Centro de Pensamiento Global.

Carranza, M. (2011). La institucionalidad “ligera” del Mercosur y sus perspectivas de sobrevivencia en la segunda década del siglo XXI. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* (pp. 27-62). Teseo; Universidad de Los Andes.

Chopin, T., y Lequesne, C. (2016). Differentiation as a double-edged sword: Member States’ practices and Brexit. *International Affairs*, 92(3), 531-545.
<https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14682346/92/3>

Fernández-Guillén, O. (2014). Celso Furtado: visión y vigencia del desarrollo y la integración en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(18), 87-134.
<http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/40150>

Fernández-Guillén, O. (2019 a). *Venezuela en el MERCOSUR: El proceso de integración económica y su impacto sobre el sector agroalimentario nacional* [Disertación en maestría, Universidad de Los Andes]. Repositorio Institucional Universidad de los Andes.
<https://saber.ula.ve/handle/123456789/46091>

Fernández-Guillén, O. (2019 b). Tipología de la integración en América Latina y el Este Asiático: lecciones para nuestra región. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 14(26), 131-157.
<http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/46694>

Furtado, C. (1977). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. Siglo XXI Editores.

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

Haas, E. B., y Schmitter, P. C. (1964). Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737. <https://doi.org/10.1017/S0020818300025297>

Han, B. C. (2016). *Sobre el poder*. Herder Editorial.

Herrero Sánchez, M. (2015). Paz, razón de Estado y diplomacia en la Europa de Westfalia. Los límites del triunfo del sistema de soberanía plena y la persistencia de los modelos policéntricos (1648-1713). *Estudis: Revista de historia moderna*, (41), 43-65.
<http://roderic.uv.es/handle/10550/55045>

Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Integration*. Stanford University Press.

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration, Europe and Beyond*. Cambridge University Press.

Mercado Común del Sur. Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre La estructura institucional del MERCOSUR (Tratado de Ouro Preto). (1994).
https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9YVBA%3d%3d

Mercado Común del Sur. Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR. (2002).
https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=qOTXUZ4pLSqGrMcSvBbWmq%3d%3d

Mercado Común del Sur. Tratado para la constitución de un mercado común (Tratado de Asunción). (1991). <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

Mitrany, D. (1975). *The Functional Theory of Politics*. London School of Economics and Political Science.

O'Donnell, G. (2005). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión*. Universidad de Notre Damen; PNUD.
<https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-evidencias/70/acerca-del-estado-en-am%C3%A9rica-latina-contempor%C3%A1nea.-diez-tesis-para-discusi%C3%B3n>

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.

Piana, R. S., y Tisera, J. C. (2014). El orden mundial contemporáneo a través de los conceptos de la hegemonía e imperio: crisis y mecanismos de cambio de los modelos hegemónicos. Un estado de la cuestión. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 30(20), 18-47. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3507>

Piñeiro, D. (1996). *MERCOSUR Y AGRICULTURA: una perspectiva desde los actores*. Documento de trabajo N° 17. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Scheingold, S. A. (1971). *The Law in Political Integration: The Evolution and Integrative Implications of Regional Legal Processes in the European Community* [White Paper]. Center for International Affairs, Harvard University.

Seitenfus, R. y Ventura, D. (2003). *Introdução ao Direito Internacional Público*. Livraria do Advogado.

Spinelli, A., Rossi, E. y Bobbio, N. (1982). *Il manifesto di Ventotene*. Guida.

Vieira Posada, E. (2020). Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (Eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 270-323). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Villegas Quino, H., Espinoza Vásquez, L., Quitral Rojas, M. y Banegas Rivero, R. (2015). Integración y democracia en Latinoamérica: un recorrido histórico. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (23), 129-149. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/publicacion/revista-latinoamericana-de-desarrollo-economico-no-23>

Viner, J. (1950). *The customs union issue*. Carnegie Endowment for International Peace.