

Teoría Jurídica de la Integración Latinoamericana

Teoría Jurídica de la Integración Latinoamericana
Ricardo Schembri Carrasquilla

Auspiciado por el Parlamento Latinoamericano

PRÓLOGO

El talento, la vasta cultura y la sólida formación jurídica del Dr. Ricardo Schembri Carrasquilla aseguraron de antemano la calidad y el alto nivel de este trabajo.

Una de las primeras resoluciones adoptadas por la Junta Directiva, que tuve la honra de presidir, fue contratar con la prestigiosa Universidad Externado de Colombia un estudio sobre las bases jurídicas para constituir la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Era necesario, por no decir indispensable, sumar las diversas gestiones políticas que, desde su jurisdicción, ha venido realizando el Parlamento Latinoamericano para avanzar en el proceso de integración regional, la elaboración de una teoría y su correspondiente marco jurídico, de manera de fortalecer los cimientos de ese proceso. Ese fue el sentido y la razón de aquella resolución. La Universidad Externado de Colombia le encargó a la cátedra de Integración latinoamericana - qué bueno que haya universidades que cuenten con esa cátedra!-, dirigida por el doctor Schembri, la realización de ese trabajo.

A medida que se iba adelantando en esa tarea, por lo menos cada seis meses, la Universidad, cumpliendo con el contrato respectivo, le enviaba al Parlatino un informe con los estudios realizados y las proposiciones derivadas de los mismos.

Este trabajo es una síntesis de esos informes, que le hemos solicitado a quien dirigió los referidos estudios, asegurando de esta manera la unidad, coherencia y calidad de su contenido.

Los parlamentarios, las personas y entidades vinculadas a la política internacional, los profesionales y los estudiosos del derecho internacional, las empresas públicas y privadas que negocian con el exterior y todos aquellos que han comprendido que la integración latinoamericana, - la integración en su sentido amplio y completo y no una simple área de libre comercio -, es la verdadera respuesta a los grandes desafíos que enfrentan nuestros pueblos, encontrarán en los cinco capítulos de esta "Teoría Jurídica de la Integración Latinoamericana" fundamentos claros, precisos y consistentes para despejar dudas y allanar el largo y siempre empinado camino para la formación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Tengo la firme convicción que el Parlamento Latinoamericano, al disponer la publicación de este importante trabajo, da un nuevo paso adelante en el cumplimiento de su principal objetivo: una sola patria grande latinoamericana.

JUAN ADOLFO SINGER

INTRODUCCIÓN

El mundo de la postmodernidad¹ presenta dos grandes tendencias, las que se complementan y no necesariamente se excluyen: la globalización o internacionalización de la economía, las comunicaciones, la protección del medio ambiente y otras manifestaciones de la vida humana y la regionalización o integración que envuelve la conformación de bloques de Estados. Una y otra tienen diversas manifestaciones jurídicas y han significado una notoria evolución jurídica e institucional: jurídica por cuanto se presenta una tendencia a cambiar o morigerar el principio de la competencia territorial de los Estados en el sentido de que ya el Estado no es el único generador del derecho que regula las relaciones entre los habitantes de su territorio, lo cual a su vez lleva a la necesaria revisión del criterio absoluto de la soberanía; institucional pues después de la Segunda Guerra Mundial y aparejado con el proceso

descolonizador el mundo ha observado la aparición de muchos y muy importantes organismos internacionales que buscan precisamente institucionalizar e impulsar esa tendencia globalizadora. Nótese cómo la realidad actual presenta diversas manifestaciones jurídicas contrarias a la competencia territorial de los Estados, que ha sido hasta ahora la regla de oro de las relaciones internacionales y del principio de la soberanía; en efecto, el derecho comunitario, aquel generado por los órganos supranacionales de una Comunidad y cuyo gran desarrollo se ha dado en Europa, implica que es un derecho de aplicación directa a todos los habitantes de los Estados miembros, esto es, que un ente distinto al Estado está generando derecho vinculante a los asociados; piénsese también en el derecho comercial internacional, conformado por convenciones internacionales y la *lex mercatoria*, como instrumento que los particulares tienen a su disposición en sus relaciones internacionales a fin de regular éstas, superándose así en buena medida la referencia a leyes nacionales catalogadas como ley del foro e incluso solucionando las controversias no con jueces nacionales sino con árbitros internacionales, dado el creciente desarrollo del arbitraje comercial internacional; se tiene también el fenómeno de las normas con efectos extraterritoriales, tendencia creciente en la que normas nacionales (leyes de Estados, por ejemplo) empiezan a tener efectos más allá de su territorio y sobre habitantes de otros Estados, aunque esta nociva intención de algunas potencias ha venido siendo rechazada por la mayoría de Estados por considerarla, con razón, violatoria de su soberanía.²

Esas dos tendencias, globalización y regionalización han sido de recibo en Latinoamérica, razón por la cual los diversos Estados han venido realizando sendas prácticas en ese contexto y han suscrito gran cantidad de instrumentos jurídicos que reflejan esa realidad internacional.

Desde los años sesenta, por décadas se ha venido planteando en Latinoamérica la necesidad de desarrollar un proceso de integración de los Estados y pueblos latinoamericanos, máxime teniendo en cuenta los elementos históricos comunes que líderes de la independencia y republicanos, cuales fueron Bolívar, San Martín y Morazán, plasmaron en su momento al pregonar la necesidad de unión de las naciones recién independizadas de España.

La integración latinoamericana en su concepción moderna se inicia con el Tratado de Montevideo de 1960, por el que se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC. Desde entonces el proceso ha contado con importantes reformas, ha venido modernizándose, flexibilizándose, adaptándose a las necesidades nacionales y subregionales pero alejándose de la real construcción de un esquema de integración al nivel latinoamericano a punto tal que es indispensable rediseñar la estrategia de integración o asumir la clara consecuencia de que no será viable la construcción del bloque latinoamericano.

Ahora bien, es importante tener presente varios elementos de la teoría general de la integración en torno a su aplicación en América Latina. Lo primero es dilucidar qué se integra: ¿los pueblos o los Estados? En Europa Jean Monnet sostenía lo primero y el General De Gaulle lo segundo; como lo pone de presente Maurice Duverger, la historia ha demostrado que ambos tenían la razón pues el proceso de integración europeo se ha dado entre sus pueblos y sus Estados: el ser humano está en el centro de la integración.³ Una primera conclusión que se presenta es cómo hasta ahora el parco y lento proceso de integración en América Latina se ha realizado entre los Estados y en buena medida de espaldas a sus pueblos, lo cual parcialmente puede explicar sus hasta ahora limitados resultados, reflejados casi exclusivamente en un importante incremento del comercio intralatinoamericano que no se corresponde con un fortalecimiento real del bloque latinoamericano como tal.

Otro aspecto a tener en cuenta, ¿cuáles son los principales resultados esperados con la integración? En mi entender, la integración tiene cuatro grandes resultados, los cuales deben analizarse en el respectivo encadenamiento en que se dan, pues por supuesto estos resultados varían en su importancia de un bloque a otro. Uno de ellos es la paz (causa última del derecho internacional), la cual ha tenido una destacable importancia en el atormentado contexto europeo, pleno de guerras a gran escala. Otro es el desarrollo, también presente en el proceso de integración europeo que parte de la necesaria reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, objetivo éste de gran importancia en el orden latinoamericano

inserto en el Tercer Mundo, aquel de los países en vías de desarrollo. Otro es de potenciar la presencia internacional de los Estados miembros, por la evidente razón de que el bloque como tal es más poderoso e importante en la comunidad internacional, lo que es fundamental para la Latinoamérica del futuro. Otro es el afianzar, implementar y preservar la plena vigencia del Estado Social de Derecho, con plena eficacia de sus principios de supremacía de la constitución, separación de los poderes, principio de legalidad y preservación de los derechos humanos en sus tres generaciones: civiles y políticos, económicos y sociales y colectivos; ello se refleja en las exigencias que realiza la Unión Europea al respecto para la admisión de nuevos miembros, en la cláusula de estabilidad democrática pactada en los acuerdos de integración en virtud de las cuales, el acuerdo se suspende o termina frente a aquellos Estados que pierdan su condición de democracias, en las progresivas reformas dadas en el seno de la Unión Europea, buscando la reducción del llamado déficit democrático de las instituciones comunitarias, en la protección de los derechos humanos ante las autoridades comunitarias y en la subordinación jerárquica del derecho comunitario ante los derechos humanos.

Fundamental, en el desarrollo de la obra, es tener presente la escogencia que hago del modelo de integración comunitario europeo para aplicar a la Comunidad Latinoamericana, en contraposición al modelo librecambista. El modelo es aquel que debe iluminar la construcción de Latinoamérica como bloque. Esto implica entender que el fenómeno comunitario es más complejo y conlleva la aceptación de una integración no limitada a lo comercial y económico sino enriquecida con aspectos políticos, culturales, ecológicos, educativos y tantos otros aspectos de la vida humana.

Importante también a tener en cuenta es el hecho de que un Estado puede pertenecer simultáneamente a varias zonas de libre comercio pero sólo puede pertenecer a una sola Comunidad; este aserto hace que para el futuro de la integración de América Latina se tenga presente que los Estados Latinoamericanos pueden pactar acuerdos de complementación económica y libre comercio con Estados no latinoamericanos, pero sólo podrían pertenecer a la Comunidad Latinoamericana y no a otra Comunidad. En sentido general, se pueden acoger estrategias de globalización con varios Estados y/o bloques de Estados en forma simultánea pero sólo se puede realizar la integración comunitaria con un mismo y único grupo de Estados y Pueblos, en nuestro caso el Latinoamericano.

La integración latinoamericana debe entenderse como una integración cuyos objetivos fundamentales son la paz, el desarrollo económico, la potenciación geopolítica de Latinoamérica y la realización plena del Estado Social de Derecho por nuestros pueblos; una integración que debe realizarse entre los Estados y entre los pueblos de América Latina; una integración que debe realizarse con el modelo comunitario europeo adaptado a las realidades latinoamericanas; una integración que debe surgir de la actual ALADI pero extenderse a los otros Estados de Latinoamérica, particularmente a Centroamérica y el Caribe; una integración abierta a la participación de los actores sociales y no limitada a las altas esferas estatales y empresariales; una integración de amplia dimensión humana y no limitada a lo comercial.

En el presente estudio se ha realizado la elaboración de una teoría jurídica para el análisis de la integración en América Latina, partiendo de la teoría general y de los instrumentos de integración actualmente vigentes en América Latina y proponiendo por último el proyecto de tratado constitutivo de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN. La investigación ha sido financiada por el Parlamento Latinoamericano, organismo inspirado por Andrés Townsend; el trabajo permanente, la orientación y el apoyo de Juan Adolfo Singer, que fuera su Presidente, de Ney Lopez, antes Secretario General y hoy Presidente Alterno, y de Humberto Peláez (ex Presidente del Congreso de Colombia, del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano y actual Secretario Ejecutivo del Parlamento latinoamericano) han sido esenciales para el buen suceso de lo propuesto. Es importante resaltar también los fundamentales comentarios de Gabriel Betancur Mejía y de Alfredo Jiménez Barros. Es éste, entonces, un aporte a la realidad latinoamericana y a sus protagonistas. Confiamos en que en un breve plazo tantas frustraciones históricas finalmente sean superadas por nuestros líderes y sus pueblos: Latinoamérica lo merece.

Se pone de presente que, en todo caso, las opiniones y conceptos plasmados en la obra son exclusiva responsabilidad del autor y que ellos no constituyen la posición oficial del Parlamento Latinoamericano, si bien es compartida por muchos de sus miembros.

RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA

Bogotá, Enero de 2001

CAPÍTULO I

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA ANTE EL NEOFEDERALISMO COMUNITARIO

A. EL NEOFEDERALISMO COMUNITARIO

El surgimiento de los acuerdos de integración y la conformación de bloques, esto es, la adecuación de los Estados a las tendencias de la globalización y especialmente de la integración, han generado el fenómeno Comunitario, cuya mayor expresión, como se sabe, se presenta en el continente europeo.

Este novísimo concepto, con el que la humanidad ingresó al tercer milenio y cuyos contornos y elementos apenas empiezan a definirse, está produciendo un enorme cambio en las concepciones clásicas de diversas ciencias sociales, entre ellas la Economía, el Derecho y la Teoría del Estado. Es por ello que, conceptos que ya supuestamente estaban plenamente acabados en su contenido, encontraron un nuevo reto para lograr adecuarse a los requerimientos de explicación de la realidad comunitaria. La soberanía, la supremacía de la Constitución, la separación de los poderes, los poderes mismos, los derechos fundamentales, el federalismo, la confederación, la autonomía de los entes territoriales, la subsidiariedad, los sujetos del derecho internacional, las relaciones entre diversos sistemas jurídicos, la unificación de la jurisprudencia y tantos otros institutos jurídicos se están tratando de adecuar a la explicación de la Comunidad, la que se constituye como el nuevo escenario político de la humanidad, que sucede al Estado - Nación y a la Ciudad - Estado⁴. Surgen además nuevos conceptos, ricos en contenido, como la supranacionalidad, la Comunidad, la consulta prejudicial, el principio de subsidiariedad, el derecho comunitario, la integración de gentes, la integración física, sólo para mencionar unos cuantos de los principales que es menester desentrañar en su esencia.

Un primer punto de análisis es el relacionado con la soberanía de los Estados que se hacen miembros de una Comunidad, creando ésta y a los organismos supranacionales que la rigen, mediante instrumentos jurídicos internacionales. Los Estados actúan allí en forma soberana y aceptan en lo sucesivo que los actos jurídicos que creen los organismos supranacionales, o por lo menos buena parte de ellos, produzcan efectos jurídicos vinculantes frente a los mismos Estados, sin requerirse ratificación, y frente a los pobladores de esos Estados, sin que esa normatividad deba ser incorporada al ordenamiento jurídico interno. Se trata del derecho comunitario, primario u originario y secundario o derivado, con sus características de aplicación directa, efecto directo y primacía sobre el derecho nacional, delineadas en las famosas sentencias del Tribunal de Justicia europeo, con sede en Luxemburgo, Van Gen en Loos, Costa-Enel y Simmenthal. El derecho comunitario primario o constitutivo está conformado por los tratados internacionales mediante los cuales los Estados crean a la Comunidad y a los órganos supranacionales que habrán de regir ésta, a la que los Estados ceden algunas competencias; a su vez, las normas emanadas de los organismos supranacionales constituyen el derecho comunitario derivado o secundario el cual es vinculante en forma inmediata y automática para los Estados miembros y para sus pobladores.

Así pues, el Derecho Comunitario se consolida como una rama del derecho de naturaleza única, que se define como tal no sólo por constituir un cuerpo armónico normativo de contenido similar sino por constituir un conjunto de normas emanado de una misma y nueva competencia cual es la de los entes supranacionales, en la que convergen el Derecho Internacional Público, mediante los tratados constitutivos de la Comunidad y de los órganos supranacionales (Derecho Comunitario Constitutivo o Primario); el Derecho Comunitario Derivado o Secundario, de aplicación inmediata y preferente ante las

normas jurídicas nacionales, todo lo cual tiene definitivas incidencias en la Teoría del Estado y en el Derecho Constitucional, ciencias éstas que deben armonizar sus conceptos con la realidad comunitaria; el Derecho Internacional Privado, ya que buena parte de sus normas dirigidas a facilitar las relaciones jurídicas que surgen entre los agentes económicos de un mundo que día a día se internacionaliza, son incorporadas en el contenido del Derecho Comunitario para regular las relaciones que surgen entre los agentes económicos en el seno de la Comunidad; el Derecho Público, por cuanto muchas de las normas comunitarias implican la creación de obligaciones de los particulares para con las autoridades comunitarias (públicas) en una clásica relación jurídica de derecho público, la que se podrá definir como de Derecho Administrativo, de Derecho Tributario, de Derecho Humanitario y así sucesivamente ; el Derecho Laboral, en la medida en que las relaciones laborales sean reglamentadas por las autoridades comunitarias, máxime teniendo en cuenta la libertad de circulación y residencia de los trabajadores en el territorio de todos los Estados miembros de la Comunidad; el Derecho Penal, dada la eventual regulación comunitaria de ciertos delitos, procedimientos y penas; el Derecho Privado, en la medida en que las normas comunitarias sustituyen a aquellas normas nacionales que regulan las relaciones de los particulares entre si (como es el caso del Derecho Societario, el Derecho del Transporte, el Derecho de Propiedad Industrial, el Derecho Comercial y otras disciplinas ius privatistas); el Derecho del Medio Ambiente, al adquirir los entes comunitarios fundamentales competencias en la protección ecológica; el Ordenamiento Territorial, ya que la Comunidad surge como un ente territorial que es superior al Estado nacional pero sin que ello implique la desaparición de éste, dándose además una nueva y gran dinámica en las relaciones de la Comunidad con el Estado nacional y con las divisiones territoriales de éste (regiones, departamentos, provincias, municipios); el Derecho Procesal, al surgir con la normatividad comunitaria nuevas acciones, nuevos entes jurisdiccionales, nuevos trámites judiciales que implican también el actuar de los jueces nacionales en la aplicación de las normas comunitarias de conformidad con la interpretación dada por el Tribunal Comunitario (consulta prejudicial); el Derecho Económico, al darse en la Comunidad la necesaria armonización de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y al constituir la integración uno de los contenidos esenciales del derecho económico. Así, el Derecho Comunitario a más de un derecho con contenido propio debe también entenderse como creador de una nueva competencia ejercida por los órganos supranacionales, la cual puede llegar a extenderse a la totalidad de la Ciencia Jurídica, en una correlación de las normas comunitarias con las nacionales, en la que estas últimas mantienen su vigencia y aplicabilidad siempre que no sean contrarias a las normas comunitarias.

Ese Derecho Comunitario pasa entonces a ser una principalísima fuente formal del derecho a la que habrán de dirigir su atención los juristas de todas las ramas del Derecho, en relación directa con el desarrollo de la Comunidad y de las competencias de los órganos supranacionales. Este Derecho, como ya se indicó, se caracteriza por tener efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional o interno. La aplicación directa se define como la característica de la norma comunitaria en virtud de la cual, al entrar ésta en vigencia, puede ser invocada por los pobladores frente a las autoridades comunitarias y frente a las nacionales, es decir que los derechos consagrados en el nivel comunitario son exigibles por los ciudadanos en forma automática, sin necesidad de que esas normas comunitarias sean incorporadas al derecho interno, tratándose, como se indicó, de una fuente del derecho de fundamental importancia y jerarquía que puede ser invocada para su aplicación en los procesos judiciales y los procedimientos administrativos; el efecto directo hace relación a la característica comunitaria de hacer que el ordenamiento jurídico comunitario sea vinculante para los Estados miembros, sin manifestación de su voluntad o ratificación, quienes además deben dar el desarrollo normativo necesario a cierta clase de normas comunitarias (reglamentos) a fin de que éstas puedan producir efectos frente a los particulares, con lo que se evidencia que no siempre el efecto directo comporta la aplicación directa.⁵ El principio de la primacía del derecho comunitario es entendido como la prelación o preeminencia de las normas comunitarias frente a las normas nacionales, las que se tornan inaplicables cuando el derecho comunitario regula la correspondiente materia, con lo que el Estado nacional ya no ejerce su poder normativo en esa materia regulada por los entes comunitarios, cuyas normas no derogan el derecho nacional por el principio jurídico de que las cosas se deshacen como se hacen y por quienes se hacen, lo que conlleva a

que sólo la autoridad nacional emitente puede derogar la norma por ella producida, pero sí lo hacen inaplicable, lo cual se adiciona con el postulado de que las normas nacionales no pueden ser violatorias o contrarias al derecho comunitario pues éste prima sobre aquellas; este principio de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional, incluso sobre la Constitución de cada Estado ha sido ampliamente definido y reiterado en el ámbito europeo y andino⁶.

Se encuentra, no obstante, una muy importante excepción relativa a los derechos humanos fundamentales por cuanto los Tribunales Constitucionales de Italia y Alemania sentaron unas muy importantes objeciones a la posibilidad de que una norma comunitaria violase los derechos fundamentales de los pobladores de sus respectivos Estados. Así, el Tribunal Constitucional italiano en el asunto Frontini (sentencia de diciembre 27 de 1973) señaló que las instituciones comunitarias europeas no cuentan con un poder tal que les permita violar los principios fundamentales del ordenamiento jurídico constitucional italiano ni los derechos inalienables de la persona, lo cual sería un poder inadmisibles; posteriormente, el Tribunal Constitucional alemán en la sentencia conocida como “decisión en tanto” (Solange BeschluB), de mayo 29 de 1974, estableció que en tanto se dictaba por un Parlamento y a nivel comunitario un catálogo de derechos fundamentales, se reservaba el derecho de revisar la compatibilidad del derecho comunitario con los derechos fundamentales previstos en la Constitución; y es que estas sentencias atienden además a lo que se ha denominado el “déficit democrático” del proceso europeo, con la marcada tendencia a que los órganos comunitarios sean de índole tecnocrática y con el hecho de que el Parlamento Europeo es el único órgano elegido democráticamente (desde junio de 1979, es decir que al momento de las sentencias aludidas ello aún no era así); el Tribunal de Justicia europeo inició su evolución jurisprudencial ante este especial tema, afirmando en un primer momento que no le correspondía garantizar el respeto de la ley nacional (no existía reglamentación comunitaria de los derechos fundamentales); posteriormente en la sentencia Stauder de noviembre 12 de 1969 aseveró que el Tribunal aseguraba el respeto de los derechos fundamentales de la persona comprendidos en los principios generales del derecho comunitario; luego, en el asunto *Internationale Handelsgesellschaft* (diciembre 17 de 1970) el Tribunal de Justicia europeo determinó que la protección de los derechos fundamentales, si bien está inspirada en los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser afirmada en el ámbito comunitario, concluyendo en el caso Nold (mayo 14 de 1974) que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del derecho comunitario, que el Tribunal europeo vela por su protección basándose en la tradición constitucional de los Estados miembros, no permitiendo en consecuencia medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones de los Estados miembros, teniendo en cuenta además para tal efecto los Tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros sean parte; en la sentencia Rutili (octubre 28 de 1975) el Tribunal europeo por primera vez hace referencia al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el cual dado su ámbito europeo, reviste particular importancia entre los convenios internacionales que el Tribunal comunitario europeo tiene en cuenta para la protección de los derechos fundamentales; pero ello no quiere decir que el Tribunal considere al Convenio Europeo como derecho comunitario, pues el Tribunal se limita a tener en cuenta, en el marco del derecho comunitario, los principios en que se inspira el Convenio y a tomar de él indicaciones; en la sentencia Hoechst se puso de presente que no todo derecho consagrado en las Constituciones nacionales es protegido por el Tribunal europeo; en fin, toda esta evolución jurisprudencial buscó impedir conflictos con los Tribunales constitucionales nacionales, pero sin poner en peligro la autonomía del derecho comunitario, al definir el Tribunal comunitario europeo que en la protección de los derechos fundamentales, basada en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, adopta el método por él utilizado para definir los principios generales del Derecho, es decir, recurriendo al método comparativo y escogiendo la solución que mejor se adapte a la naturaleza y a los fines de la Comunidad. En la sentencia conocida como la “decisión en tanto II” (Solange BeschluB II) de octubre 22 de 1986, el Tribunal Constitucional alemán, después de comprobar la evolución del Tribunal europeo para la protección de los derechos fundamentales, consideró que en tanto se mantuviera esa protección, dejaría de efectuar el control de la compatibilidad de los actos comunitarios con los

derechos fundamentales consagrados en la Constitución alemana.⁷ Posteriormente, esta evolución pretoriana fue recogida en los Tratados de la Unión Europea.

Algunos doctrinantes afirman la desaparición, o al menos la relativización del concepto clásico de la soberanía estatal; así, el doctor Alfonso López Michelsen, ex Presidente de la República de Colombia, afirma : “ Para ilustrar con ejemplos el ir y venir del principio de la soberanía y el de la no intervención en el hemisferio occidental, me he detenido, tal vez más de la cuenta, en el propósito de poner de presente hacia dónde va el mundo y el marchitamiento de la soberanía del Estado, tal como la hemos conocido hasta ahora, es decir, como soberanía indivisible e inalienable. La imagen del estado soberano es una de aquellas ideas - vestigios que siguen condicionando nuestro pensamiento con algo de nostalgia romántica por instituciones que ya no son.

“La soberanía tenía su razón de ser cuando significaba la jurisdicción exclusiva para impartir justicia sobre un territorio determinado y prestar otros servicios públicos esenciales, acuñar moneda propia, e imponer sobre los ciudadanos una legislación fruto de la voluntad popular. Con la conformación de bloques integrados como la Comunidad Económica Europea, el Mercosur, el Pacto Andino, o el Tratado libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, el esquema de estados soberanos dueños exclusivos de estos atributos de la soberanía, ha ido perdiendo vigencia.....

“Un dilema claro se ofrece a nuestros ojos. O nos enclaustramos entre cuatro paredes y nos negamos a transitar por la vía de la internacionalización o aceptamos con reservas las limitaciones a nuestra autonomía provenientes de la globalización del mundo moderno. La soberanía como principio abstracto ha dejado de existir. Es un concepto del Derecho Público propio para especulaciones académicas. Lo único real es el poder”.⁸

Cuando un Estado se hace miembro de un proceso de integración en una zona de libre comercio, está simplemente ejerciendo sus competencias en el derecho internacional clásico; pero cuando se hace miembro de una Comunidad, está adoptando una decisión que trasciende el campo de lo mercantil⁹ y que tiene efectos en cuanto a la esencia misma de ese Estado por cuanto, como se dijo, se somete a sí mismo y a sus pobladores a los efectos jurídicos de las decisiones de los órganos comunitarios. Pero ello a nuestro entender no implica que el Estado se haga parte de una Federación y que deje de ser soberano por varias consideraciones; si el Estado miembro de una Comunidad perdiera su soberanía por ello, estaríamos ante una federalización de unos Estados que antes eran independientes y que acuerdan la conformación de una federación, lo cual hacen mediante un instrumento jurídico de derecho interno cual es la Constitución, de la cual se derivan las normas que lleguen a producir los estados federados, siendo la Constitución su fundamento jurídico y contando la Federación con los adecuados sistemas de coerción propios del derecho nacional; por el contrario la Comunidad surge de un instrumento jurídico internacional, el tratado o tratados por los que ésta se crea, surgiendo el derecho comunitario como un ordenamiento jurídico diverso, que prima sobre el derecho interno, pero el cual no constituye el fundamento jurídico del derecho interno, el que continúa encontrando su fundamento en su propia Constitución nacional.¹⁰ También se diferencia la Comunidad del Estado Federal en que los miembros de la Comunidad (los Estados) por ser soberanos son sujetos de derecho internacional y de hecho continúan siendo los principales sujetos de la comunidad internacional, en tanto que los Estados miembros de un Estado Federal no son sujetos de derecho internacional. Por otra parte la experiencia de los procesos comunitarios indica que ellos dependen aún, en fundamental medida, de la voluntad política de los Estados miembros, quienes no son unos sujetos pasivos frente a los organismos supranacionales, sino por el contrario, son claramente los grandes protagonistas de la Comunidad, la que depende para su éxito de los Estados que la conforman y del ritmo o ritmos que ellos quieran imprimir al proceso. Por otra parte, no debe olvidarse que en una Comunidad existen órganos interestatales, como lo es el Consejo de la Unión Europea en sus diferentes versiones, cuyos miembros son funcionarios nacionales de alto rango político en su Estado (Ministros), los que son miembros del Consejo precisamente por ser funcionarios nacionales, es decir no son designados por la Comunidad, en el que opera en buena medida la regla de la unanimidad o la de la mayoría cualificada, con lo que los Estados aseguran su control sobre este órgano, principal legislador de

la Comunidad y en el que algunos ven la futura Cámara de los Estados, en el evento de que Europa se federalice. Se tiene adicionalmente que el Tratado constitutivo de la Comunidad puede ser denunciado por el Estado miembro conforme al derecho de los Tratados (Convención de Viena, 1969, arts 60 y 62) por violaciones sustanciales de los otros Estados partes o cuando ocurra un cambio fundamental de las circunstancias, con lo que la cesión de competencias a la Comunidad no es irreversible y la permanencia en la Comunidad depende en buena medida de la voluntad política del Estado miembro, sin que esto implique el negar las dificultades de toda índole que acarrearía el implementar en la práctica esta radical medida¹¹. Por lo dicho se tiene que un Estado miembro de una federación no es soberano ni sujeto del derecho internacional, en tanto que el Estado miembro de una Comunidad continúa siendo soberano, así sea relativa esta soberanía y, además, es el principal sujeto de derecho internacional, por cuanto la Comunidad sólo actúa internacionalmente en ejercicio de las competencias expresamente delegadas por los Estados (en el caso europeo, por ejemplo, la Comunidad es competente para celebrar tratados comerciales con terceros Estados o bloques de Estados). La Federación se crea por un instrumento jurídico nacional, cual es la Constitución, en tanto que la Comunidad se crea por un instrumento jurídico internacional: el tratado, el que se define como derecho comunitario constitutivo o primario. Así entonces, la Comunidad no es una Federación y sus miembros continúan siendo soberanos, aunque por supuesto su soberanía debe ser entendida con una visión que le quite el concepto de absoluta, única e indivisible y que la defina como plena pero autolimitada.

Tampoco puede ser entendida la Comunidad como un organismo internacional. Al igual que éste, la Comunidad se crea por un grupo de Estados mediante un tratado internacional y no por un instrumento jurídico nacional, como la Constitución; la Comunidad es también sujeto del derecho internacional, al igual que un organismo internacional, y su capacidad se define por los mismos Estados que la constituyen, los que determinan sus funciones y competencias, en lo que es también similar a un organismo internacional. Pero la Comunidad desborda lo internacional y se plasma como un fenómeno supranacional que crea derecho comunitario, el que tiene las especiales cualidades ya indicadas y ajenas al derecho internacional. A diferencia de un organismo internacional, las decisiones de una Comunidad son, en muchos eventos, verdadero derecho vinculante para los Estados, expresión ésta del efecto directo del derecho comunitario; por el contrario, la mayoría de doctrinantes sostienen, con acierto, que por regla general las decisiones o normas que emanan directamente de un organismo internacional no obligan a los Estados miembros: es lo que se conoce como “soft law” y ello implica que los organismos internacionales no generan fuentes del derecho internacional; además de ello, se tiene que un organismo internacional tampoco produce derecho vinculante para los habitantes de los territorios de los Estados miembros; por el contrario, en virtud de la aplicación directa, las normas de derecho comunitario son de obligatorio cumplimiento para los habitantes de los Estados miembros.

En confrontación con la Confederación también encontramos que la Comunidad no logra ser explicada adecuadamente. Ambas se crean por un Tratado y no por una Constitución; los Estados miembros continúan existiendo como tal y son soberanos tanto en la Confederación como en la Comunidad. Pero en la Confederación existe el derecho de secesión, en tanto que en la Comunidad es menester la denuncia del Tratado para retirarse; la Confederación produce actos jurídicos de naturaleza internacional que sólo son aplicables a los Estados confederados y nunca a sus pobladores; la Confederación en ningún caso puede vincular jurídicamente al Estado sin su consentimiento, en tanto que los órganos comunitarios sí vinculan al Estado y también a los ciudadanos, en virtud del ya indicado efecto directo y aplicación directa del derecho comunitario.

Nos encontramos así con que la Comunidad no puede ser analizada ni entendida con estos conceptos tradicionales y clásicos de Estado soberano, federación, confederación u organismo internacional.

La Comunidad debe entonces entenderse como un fenómeno supranacional, que conlleva el que sus miembros siguen siendo soberanos: “ La sentencia sobre el Tratado de Maastrich del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993 viene a apoyar lo que nosotros defendíamos ya desde hace años, es decir, la caracterización de la Comunidad Europea como una ‘organización supranacional’.

Esta sentencia debía decidir si la cesión de nuevas competencias que estaban decididos a realizar los Estados miembros a favor de la Unión, tal y como preveía el TUE, era contraria o no al principio democrático. El Tribunal de Karlsruhe establece que la soberanía popular legitima únicamente al Bundestag, que no puede desplazar o ceder sus competencias en virtud del respeto al principio democrático. Sin embargo, este principio no impide a la R.F.A. el ser miembro de la Comunidad Europea, a la que el Tribunal denomina como ‘comunidad interestatal dotada de una organización supranacional’, por lo que Alemania no pierde su soberanía”.

Por lo que concierne a la Unión Europea, ésta comprende además de la Comunidad Europea, a la Política Exterior y de Seguridad Colectiva PESC y a la Cooperación en Asuntos Internos y Judiciales CAIJ, instrumentos éstos que, a diferencia de la Comunidad Europea, no son supranacionales, sino internacionales con claros visos confederativos con lo que la Unión Europea se erige sobre tres pilares: uno supranacional y dos confederados. Ello se complementa con el principio de subsidiariedad en virtud del cual la Comunidad puede, atendiendo a los criterios de eficacia y proporcionalidad aprehender competencias adicionales y diversas a aquellas que expresamente le han cedido los Estados, principio este cuyo desarrollo lleva a que la mayor centralización de facultades en la Comunidad es la mejor vía para que Europa se dirija hacia el federalismo.¹² Se habla así de la paradoja comunitaria: la mayor centralización de funciones en la Comunidad conlleva una mayor aproximación al federalismo entre los Estados miembros.

Pero éste no sería un federalismo clásico sino el neofederalismo comunitario: Para merecer el nombre de democracia, un régimen político, dice Duverger, debe estar caracterizado por cuatro elementos : la definición de libertades públicas y las garantías privadas inherentes a los derechos del hombre, la existencia de un parlamento elegido por sufragio universal que vote las leyes, la división de los poderes entre este último y los gobernantes que deben conformarse a las normas legales y del presupuesto, la presencia de autoridades judiciales independientes y fuertes; la aplicación de estos principios a una Comunidad conlleva algunas dificultades porque se trata de principios nacidos en el ámbito de estados nacionales originariamente basados en una monarquía autoritaria que tendían a democratizar; el objetivo principal del neofederalismo es precisamente su aplicación en el ámbito comunitario”.¹³

En Latinoamérica se dan en la actualidad diversos mecanismos de integración, como la Comunidad Andina (Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela y Colombia), el Mercado Común del Sur - MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay), el Sistema Centroamericano de Integración (Nicaragua, Salvador, Guatemala, Panamá, Honduras), el Grupo de los Tres G3 (México, Venezuela, Colombia), los que coexisten con múltiples Acuerdos Comerciales bilaterales, muchos de ellos definidos como acuerdos complementarios de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI. Además, ha surgido el proyecto del Area de libre Comercio de las Américas - ALCA, que busca la creación de una zona de libre comercio en toda América, como una especie de extensión del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (Estados Unidos, México y Canadá) - NAFTA a todo el continente americano, proyecto que cuenta con la coordinación de la Organización de Estados Americanos - OEA.¹⁴ También encontramos el proyecto de constituir en breve término la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN, coordinado por el Parlamento Latinoamericano. Todo ello indica el notable desarrollo que se está dando en Latinoamérica a los procesos de integración, con lo que se transita hacia la apertura económica, la globalización y la creación del bloque regional latinoamericano.

Pero dado que una Comunidad trasciende ampliamente el fenómeno meramente mercantil y presenta las especiales características ya enunciadas, al erigirse como una Comunidad, lo que implica la creación de un ente que busca una intensa integración humana, con competencias en fundamentales áreas como pueden ser la integración de gentes (competencias en Educación Superior, por ejemplo, o en temas culturales, libre circulación de personas, etc.), la integración económica, la integración física (proyecto y desarrollo de redes transfronterizas de ferrocarriles, eléctricas, carreteras, gasoductos, etc.), en conservación del medio ambiente, máxime teniendo en cuenta que somos la primera potencia ecológica del mundo, en asuntos agrícolas, en fin en aquellos temas en que se observe que la Comunidad puede

tener un adecuado y eficiente manejo, al ser una Comunidad regida por los organismos supranacionales, con su denotación de neofederalismo también indicada, es fundamental para los Estados Latinoamericanos y sus pueblos el que su vocación política se dirija a la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN, para que esta se constituya como el ente supranacional latinoamericano, conformando así un bloque regional autónomo. Así pues, los Estados Latinoamericanos deben aunar sus destinos para el tercer milenio en una Comunidad, que hacia su interior construya el neofederalismo comunitario como realización de la Unión y la Democracia y hacia el exterior negocie y pacte la inserción latinoamericana en la economía mundial con las ventajas que implica para la región esta presencia conjunta ante el Mundo, logrando así el puesto que se merece en el concierto internacional, propugnando por un mundo multipolar de potencias equilibradas y redimiendo a sus pueblos al lograr un adecuado bienestar generalizado, con un desarrollo que no violenta al ser humano ni al medio ambiente y que permita la plena eficacia del Estado Social de Derecho.

B. BASES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES (CLAN)

La conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones atraviesa en la actualidad por uno de los momentos más críticos e importantes al encontrarse este proceso histórico ad portas de tener que definir su contenido esencial, su naturaleza, su proyección y su papel en el futuro de los pueblos y de los Estados latinoamericanos. Es imperioso en consecuencia lograr determinar las bases teóricas fundamentales que habrán de iluminar este proceso y dirigirlo con un sentido amplio que tendrá que irse acompasando con sus reales necesidades, sin convertirse en dogma académico, económico o político, pero sí cumpliendo con una imprescindible labor de orientación mínima y de fomento del análisis científico y del debate que, con un criterio pluralista y no excluyente, permita llegar a una definición de lo que será el modelo de la integración latinoamericana, lo cual es sin duda alguna el compromiso histórico que tenemos para con las futuras generaciones, dadas las fundamentales implicaciones que ello tendrá en nuestro medio.

Los intentos de creación de la CLAN no son recientes y cuentan por supuesto con profundas raíces históricas en nuestros pueblos. Baste poner de presente que desde el inicio mismo de nuestra vida republicana, desde el momento de la conformación de nuestros Estados, nuestros próceres fueron los abanderados de nuestra causa común, de nuestro destino común, de la imperiosa necesidad histórica de coligarnos de alguna manera. Así, Simón Bolívar en los países andinos (unidos en los albores de su vida republicana en el Estado denominado entonces Colombia y conocido hoy históricamente como la Gran Colombia), el general José de San Martín en la Argentina y parte del sur del continente, Francisco Morazán y Manuel José Arce en la República Federal de Centroamérica (creada una vez obtenida la independencia de esos pueblos), buscaron la unión de sus respectivos Estados y de los pueblos latinoamericanos, procesos éstos que a nivel parcial y general fracasaron, lo que se ha constituido en una de las grandes frustraciones históricas de Latinoamérica.

Un primer paso para la construcción de la Teoría Jurídica de la Integración en Latinoamérica, de una forma científica en modo tal que se garantice su solidez y uniformidad conceptual, debe estar dado por una necesaria y sana clarificación de conceptos. Ello obliga al tener que definir si en nuestro medio existe un derecho comunitario independiente o autónomo del derecho internacional y del derecho económico, que cuente con un método propio, con unas formas de creación propias, que se interrelaciona con el Estado y lo modifica profundamente (llevando a su vez a la necesaria revisión de la teoría clásica del Estado y del concepto de soberanía), que se enmarque dentro del subsistema jurídico con una función y unos contenidos delimitados a punto tal de afirmar esa autonomía. También es imperioso delimitar y diferenciar claramente el derecho de la integración del derecho comunitario partiendo de una realidad económico - política ya bien conocida cual es la de que no todos los procesos de integración implican la creación de una Comunidad y en consecuencia de un derecho común (comunitario) en todos los Estados miembros; por supuesto la máxima expresión de la integración es la Comunidad, con lo que se tiene que, a nivel teórico general, el derecho comunitario es el verdaderamente autónomo y el derecho de la integración es tan sólo una expresión del derecho internacional económico¹⁵. La tesis que planteo al

respecto es la siguiente: no existe en Latinoamérica un verdadero derecho comunitario autónomo, ampliamente desarrollado y con alto grado de eficacia, ni siquiera a nivel subregional. Sólo en la medida en que se crea una Comunidad con sus respectivos organismos supranacionales se da la creación del derecho comunitario, lo cual no ocurre en las zonas de libre comercio ni en las uniones aduaneras; al crearse la Comunidad se da un desplazamiento de la cooperación internacional (propia del derecho internacional) a la supranacionalidad (propia del derecho comunitario)¹⁶, lo cual no implica que cooperación y supranacionalidad se excluyan pues los Estados siguen siendo soberanos, sujetos del derecho internacional con amplias competencias en todo lo no cedido a la Comunidad, a la que en el plano internacional usualmente se le confieren competencias comerciales; este es precisamente el modelo de la Unión Europea, la que se fundamenta en tres pilares, uno supranacional (la Comunidad Europea) y dos de cooperación internacional (la Política Exterior y de Seguridad Común PESC y la Cooperación en Asuntos Internos y Judiciales CAIJ).¹⁷ Los Estados europeos conjugan así entre ellos la cooperación y la integración, rigen simultáneamente sus relaciones por derecho comunitario (en un plano supranacional) y por derecho internacional (en un plano internacional), las dos regulaciones confluyen y no se excluyen.

Planteado todo lo anterior, debemos presentar una segunda tesis cual es la de que la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN, debe crearse siguiendo el modelo supranacional de forma tal que sus órganos tengan la capacidad de crear derecho comunitario¹⁸, dotando a dicha Comunidad de un Tribunal supranacional cuya jurisdicción sea obligatoria y el que habrá de unificar la interpretación del derecho comunitario en toda la Comunidad mediante la interpretación prejudicial obligatoria y vinculante de éste¹⁹; si ello ocurre sí podremos entonces afirmar la existencia de un derecho comunitario en Latinoamérica. También es importante poner de presente que un Estado puede pertenecer simultáneamente a varias zonas de libre comercio (aunque por supuesto evitando que éstas se hagan incompatibles entre si) y ello se ve en numerosos casos (México pertenece al NAFTA y al G-3 y está negociando otra zona con Centroamérica, por ejemplo), pero no es viable que un país pertenezca simultáneamente a más de una Comunidad, entre otras fundamentales razones porque necesariamente el derecho “comunitario” de una terminaría siendo contrario o diverso al de la otra Comunidad, lo que generaría un total caos jurídico. Así las cosas encontramos que el modelo comunitario latinoamericano requiere el que en los tratados subregionales se elimine la posibilidad jurídica de crear derecho comunitario subregional, pues ello generaría profundos conflictos jurídicos dada la incompatibilidad de simultaneidad de Comunidades. De hecho lo indispensable es que las subregiones converjan todas en la Comunidad Latinoamericana.

La tercera base que planteo es la de que al conformarse la CLAN deben mantenerse vigentes por un tiempo los Acuerdos comerciales y de integración existentes (ALADI; COMUNIDAD ANDINA; MERCOSUR, SICA, G3, tratados bilaterales) pero buscando su convergencia y sentando ciertas bases fundamentales que permitan ir unificando el sistema económico - comercial de integración en lo atinente a la circulación de mercancías (la libre circulación de trabajadores, capitales, servicios, coordinación de políticas macroeconómicas deben ser competencias comunitarias de la CLAN pues estas son bases económicas de la Comunidad). Ello puede lograrse, entre otras medidas, dando prelación a las normas de la CLAN sobre todos los otros Acuerdos, aplicando realmente la convergencia pactada en la ALADI, creando una Corte Latinoamericana de Justicia de jurisdicción obligatoria y exclusiva, estableciendo un plazo prudencial para la creación de la única zona de libre comercio y unión aduanera latinoamericana (con lo que todos estos Acuerdos desaparecen o son subsumidos paulatinamente en la CLAN).

Otra base fundamental que presentamos en la construcción del modelo de integración latinoamericano es que los Estados Latinoamericanos deben entregar o ceder a la Comunidad Latinoamericana la competencia en asuntos comerciales a nivel internacional, negociando en bloque con terceros Estados o bloques los acuerdos comerciales que en el futuro se pacten. Ello implica que la CLAN tendría personería jurídica internacional y que se robustecería nuestra capacidad negociadora internacional en materia comercial. Además y ante nuestra condición de potencia ecológica, lo más indicado es también ceder la competencia internacional en esta fundamental materia a la CLAN.

Una quinta tesis (hay tantas otras probables) es que la creación del esquema supranacional de la CLAN no debe debilitar la profunda cooperación internacional que debe incrementarse entre los Estados latinoamericanos en tantas importantes áreas que no pasen a ser reguladas por la Comunidad. Así, por ejemplo, debe fortalecerse el Grupo de Río para la coordinación de la política exterior de los Estados Latinoamericanos; defensa común; protección de los derechos humanos; lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el narcotráfico y tantos otros temas internacionales que podemos señalar como de importancia para su desarrollo a nivel latinoamericano en el derecho internacional.

Otra tesis fundamental de la Teoría de la Integración latinoamericana es la de que ésta depende fundamentalmente de la voluntad política (muy en especial de la de los Presidentes latinoamericanos) y del entorno económico que estimule el crecimiento y ampliación del mercado latinoamericano, sin que el determinismo político (Estado) ni el determinismo económico (Mercado) sean escuelas de aceptación dogmática en la Comunidad Latinoamericana. Por lo demás, el proceso debe contar con una importante participación de la sociedad civil y habrá de estar iluminado por su democrática implementación. Ya se han dado importantes y fundamentales pasos para la integración latinoamericana y la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Al celebrarse en 1992 los quinientos años del descubrimiento de América, se había programado la suscripción del tratado constitutivo y ello no fue viable. En 1995 al reunirse los presidentes del Grupo de Río en Quito, el Parlamento Latinoamericano les presentó el Proyecto de Acta de Intención para la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones con el siguiente tenor literal:

“Los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, avanzando en la línea de acción trazada en la Cumbre de Argentina de 1992 y en la Décima Segunda Reunión Ordinaria de Cancilleres de Santiago de Chile en 1993;

“Considerando que la integración regional es un objeto prioritario para enfrentar los grandes y cruciales desafíos que la situación internacional impone a los pueblos de América Latina y del Caribe;

“Manifestamos la intención de constituir la Comunidad Latinoamericana de Naciones entre los Estados de la Región que decidan conformarla.

“Entre las principales tareas en esta etapa para alcanzar el objetivo de constituir la Comunidad, impulsaremos iniciativas tendientes a:

- Respalda la estabilidad democrática de nuestras instituciones y el respeto de los derechos humanos;
- Promover el desarrollo sostenible de nuestros países;
- Fortalecer la coordinación entre nuestros gobiernos para una activa participación en la escena internacional;
- Construir un marco institucional que permita la convergencia de los procesos y actividades de integración; y,
- Sentar las bases para el establecimiento progresivo de una ciudadanía común;

“Encomendamos a nuestros Cancilleres establecer un Comité de Alto Nivel el que, en colaboración con el Parlamento Latinoamericano y recogiendo las propuestas y sugerencias del Grupo Técnico, diseñará los mecanismos tendientes a la concreción, en forma dinámica de un proyecto integrador y propondrá un cronograma de trabajo”.²⁰

Queda entonces claro que el momento histórico inmediato requiere con urgencia de la elaboración de la Teoría que oriente y dinamice el proceso de integración latinoamericano; es ello precisamente lo que aquí se pretende realizar con esta investigación. Es nuestro compromiso y debemos cumplirlo para que nuestra generación cumpla con su mandato histórico: conformar la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Ello requiere de un adecuado y científico manejo de la Teoría de la integración latinoamericana que

aunada al profundo espíritu unitario de nuestros pueblos y a la voluntad política de nuestros gobernantes aseguren las sólidas bases para el inicio de la construcción de nuestro destino común.

C. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: ENTRE EL MODELO COMUNITARIO EUROPEO Y EL LIBRE COMERCIO

La actual tendencia económica mundial de liberalización del comercio y de conformación de bloques económicos tiene también presencia en Latinoamérica, esa enorme y rica región del continente americano que cuenta con características tan propias y que tiene sin duda una gran homogeneidad entre sus pueblos, lo cual permite vislumbrar un más fácil tránsito hacia la integración.

A mi modo de ver la realidad actual de los diversos mecanismos de integración operantes en Latinoamérica y puestos en marcha por los gobiernos de los distintos Estados de la región tienen un marcado acento mercantilista (el cual por supuesto es necesario mas no suficiente), pero adolecen de una guía, de un rumbo claro, de un derrotero; son en síntesis, expresión de una clara tendencia a la integración pero manejada sin un criterio definido sobre el tipo de integración que se quiere realizar. Es importante en este aspecto poner de presente que las tendencias económicas mundiales de internacionalización de las economías, liberalización del comercio (apertura de los mercados nacionales al exterior) y conformación de bloques económicos pueden tener variaciones entre sí. Tal fenómeno acontece cuando se conforma un bloque económico que libera su comercio entre sus países miembros y adopta otra serie de liberalizaciones (libre circulación de servicios, capitales y trabajadores, por ejemplo), pero adopta un arancel externo común muy alto, con lo que nos encontraríamos ante un bloque económico que efectúa la liberalización económica entre sus estados miembros pero que se cierra ante el resto del mundo; sería pues un bloque económico proteccionista, contrario a la liberalización mundial del comercio. En realidad los bloques económicos que se han venido conformando tienden a ser, por el contrario, abiertos hacia el resto del mundo ya que a la par que integran sus economías según el grado de integración deseado (zona de libre comercio o unión aduanera o comunidad económica o unión económica), buscan la liberalización del comercio y de las inversiones a nivel mundial, con lo que se constituyen en bloques económicos aperturistas, los cuales son perfectamente compatibles con los postulados de la Organización Mundial del Comercio OMC, la cual considera estos acuerdos regionales como convenientes para la liberalización mundial del comercio; así, establece el artículo XXIV del GATT 1947, texto vigente, en sus numerales 4 y 5:

“4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos.

Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio....”.

Otro aspecto a tener en cuenta es la existencia de las corrientes estatalista y economicista de la integración; en efecto hay quienes aseveran que la integración se realiza fundamentalmente por el mercado, lo cual se expresa en que la integración depende fundamentalmente de que se den las condiciones económicas adecuadas para su logro (determinismo económico); otros consideran que el Estado es el gran hacedor de la integración (determinismo político), existiendo claro está los que ven en las dos posiciones, posturas extremas que no consultan la realidad, pues la verdad, la que es relativa y no absoluta, es que un proceso de integración no es viable sin la existencia de bases económicas fundamentales y de la decisión política de los Estados de integrarse.

Como si esto fuera poco, otra gran discusión es la que se dio en Europa sobre si la integración se realiza entre los Estados (De Gaulle) o entre los Pueblos (Monnet), la cual a la postre se definió en el sentido de que ambas afirmaciones son ciertas y necesarias para lograr un exitoso proceso de formación de una Comunidad, la que no solamente se debe constituir como un fundamental factor de crecimiento macroeconómico, sino atendiendo además a la necesaria realización del bienestar de la población, la que también se hace protagonista de la integración y la que paulatinamente debe pasar a ser, como electorado y pueblo participante, el principal órgano de poder de la Comunidad. No se olvide, además, cómo la realización plena del Estado Social de Derecho es objetivo básico de una Comunidad.

Finalmente, es menester destacar que el modelo de integración no puede ser único y que éste se va delineando en cada uno de los diversos procesos, los cuales pueden aprender de otros algunas de sus fundamentales experiencias, pero sin olvidar que en cada caso existen realidades económicas, jurídicas, culturales, políticas y sociales propias, a las que se debe ir acoplando el modelo de integración de cada región.

Sentados así estos principios, planteamos ahora lo que implica el proceso de integración de Latinoamérica. Y una primera fundamental definición es la que atañe al concepto mismo de Latinoamérica. Probablemente, desde un punto de vista geocultural podría afirmarse que Latinoamérica está conformada por los Estados del continente americano que en virtud de la conquista (en la mayoría de los casos) y/o de las inmigraciones masivas, han recibido un fundamental influjo de algunos de los pueblos latinos de Europa, en especial de España y Portugal (idiomas, religión, influencia cultural, política y jurídica) y en una menor medida de Italia (inmigración masiva a Argentina, influencia cultural y jurídica) y Francia (Haití, influencia cultural, jurídica y política), concepto que surge como contrapuesto a la otra América, esto es, a la América anglosajona conformada por Estados Unidos y Canadá, dos de las siete potencias industriales; esta definición de Latinoamérica lleva a concluir que los Estados Latinoamericanos son todos los estados continentales de América desde México hasta la culminación del continente en el sur antártico (exceptuados Belice, Suriname, la Guyana Británica e incluso la francesa, por no ser independiente), adicionados con los tres estados insulares que en el Caribe son independientes y latinos, cuales son Cuba, Haití y República Dominicana, excluyendo a Puerto Rico por no ser soberano y a todos los microestados caribeños de raigambre no latina, especialmente británica y holandesa. Así las cosas, el Caribe se presenta como una mezcla de las diversas culturas de la América continental: la anglosajona y la latina, lo cual hace que esta zona sea bien peculiar. Ahora bien, es claro que el influjo cultural no puede ser el único elemento a tener en cuenta para definir si un Estado hace o no parte de Latinoamérica. Una segunda característica común de Latinoamérica es la religión católica común y el gran influjo y prestancia de la Iglesia Católica y Romana en los pueblos y gobernantes latinoamericanos; no obstante, no debe olvidarse la importancia creciente de otras iglesias cristianas en la región. Otro elemento sería el idioma: el castellano es uno de los idiomas más hablados del mundo por cuanto es el idioma de casi todos los pueblos latinoamericanos, excepción hecha del Brasil que habla portugués, la cual por supuesto es una excepción bien importante, y de Haití donde se habla francés. Pero seguramente se habrá ya entrevisto que tampoco el idioma o la religión católica pueden dar por concluida la necesaria configuración de la noción de Latinoamérica, aunque son fundamentales en ésta. Otra característica del subcontinente es la de ser mestizo: conviven en él los pobladores descendientes de los indígenas originarios de estas tierras, de los europeos que a ellas llegaron en forma masiva y de los negros traídos del África como esclavos (también hubo inmigración asiática, pero ésta no es representativa); aquí la diferencia con la América del Norte sería la de que allá la población aborigen fue exterminada por los europeos inmigrantes, pero aún así hay una gran cantidad de “afroamericanos” y las grandes corrientes de inmigración de latinoamericanos (“hispanos”) a lo Estados Unidos han hecho que esta anterior diferencia tienda a desvanecerse, máxime en un Mundo que aún no logra enterrar definitivamente al racismo pero que tanto ha adelantado en esta lucha.

Surge así con claridad el escenario en el que debe analizarse la integración Latinoamericana, con sus realidades propias, a las cuales debe atenderse en la definición del modelo de integración de la región. Algunas de esas realidades, sólo para mencionar unas cuantas, son la crisis del estado social de derecho,

la aún grave violación de los derechos humanos, el bajo nivel de bienestar social, la escasa importancia de la ecología en una región que alberga a la zona Amazónica, los grandes niveles de pobreza, la casi inexistente red vial y férrea que una a los países Latinoamericanos, la inflación y el desempleo, los enormes problemas de un campo atrasado y poco tecnificado muy distante del nivel de vida existente en las grandes urbes latinoamericanas y por supuesto el bajo nivel de desarrollo, el cual debe alcanzarse pero sin deteriorar al ser humano ni a su medio ambiente.

Existen en mi criterio dos grandes modelos de integración; el uno responde más a la globalización y el otro más a la regionalización; se trata del modelo de libre comercio o anglosajón, presente en Europa con la EFTA (*European Free Trade Area*), propugnada por la Gran Bretaña como alternativa a la Comunidad Europea, lo cual a la postre no fue exitoso a punto tal que los países miembros de EFTA, empezando por la Gran Bretaña, pasaron a ser miembros de la Comunidad Europea, modelo éste que se presenta en América en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA), en el Grupo de los Tres G3 y en tantos otros; se trata de un modelo pactado a través de un tratado que no conlleva la creación de entes supranacionales, que no implica la creación de una Comunidad y en el que no existen políticas comunes; se trata de un modelo en el que sólo se busca la liberación del comercio (recuérdese la lucha británica por el libre comercio, pregonado desde hace siglos por esa potencia) el que se identifica plenamente con la globalización, entendiéndose las zonas de libre comercio pactadas como un paso más hacia la liberación mundial del comercio; una vez lograda ésta, las zonas de libre comercio desaparecerían por sustracción de materia; este modelo tiene una vigorosa presencia en América a través del proyecto ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), liderado por los Estados Unidos y manejado institucionalmente por la Organización de Estados Americanos OEA. El otro modelo es el modelo comunitario europeo, en el que está presente el concepto de supranacionalidad, se crea una Comunidad y sus correspondientes órganos, surge el derecho comunitario con sus características de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional, los Estados ceden competencias a la Comunidad y ésta implementa las políticas comunes para lo que cuenta con un presupuesto propio, políticas comunes éstas que generan bienestar social, se desarrollan las llamadas libertades comunitarias (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales) y se desarrolla incluso la ciudadanía comunitaria manifestada en la elección del parlamento comunitario, pactándose en lo económico la unión aduanera, la construcción de un mercado único con las libertades de circulación ya indicadas, con armonización e incluso unificación de políticas macroeconómicas; es por supuesto un modelo mucho más intenso de integración, que supera ampliamente lo meramente mercantilista y su manifestación en América Latina se da con el proyecto de constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, liderado institucionalmente por el Parlamento Latinoamericano. Considero que América Latina tiene en el modelo anglo-sajón un adecuado instrumento para implementar la globalización o inserción de las economías latinoamericanas en la economía internacional; simultáneamente, estimo al modelo comunitario europeo como el adecuado para lograr la integración latinoamericana, adaptando éste modelo a las realidades propias de Latinoamérica; el uno es un adecuado modelo para la globalización; el otro lo es para la regionalización. El primero debe ser utilizado por Latinoamérica como bloque, a través de la CLAN, para realizar pactos comerciales con otros Estados o bloques del mundo; el segundo debe iluminar la construcción de la integración entre los Estados latinoamericanos.

CAPÍTULO II

ESTADO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y PROYECCIÓN HACIA LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA

A. LAS DIMENSIONES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: Integración regional, integración subregional, integración bilateral e integración universal

La cabal comprensión del proceso de integración latinoamericano exige una importante labor de análisis de los procesos de integración en que actualmente se desenvuelve ese fenómeno. Una primera conclusión que nos da la realidad imperante es el hecho cierto de que la integración latinoamericana se encuentra fraccionada en varios esquemas integracionistas, con diversos grados de profundización y con variantes

en torno a la forma de realizar ese propósito. Sin embargo, esto no puede entenderse necesariamente como un elemento antagónico con la integración Latinoamericana: lo será en la medida en que cada tratado de integración continúe una ruta paralela a los otros convenios latinoamericanos; no lo será, de lograrse la convergencia de esos diversos procesos hacia un esquema único de integración latinoamericana. Así, paralelismo y convergencia surgen como dos tendencias que se dan en el seno de la integración latinoamericana: la primacía de una sobre la otra determinará el futuro de la integración latinoamericana por cuanto el paralelismo llevaría indefectiblemente a la proximidad de los procesos subregionales pero sin desembocar en una Latinoamérica Comunitaria, pues los esquemas así planteados nunca se encontrarían; la convergencia, permitiría que esa diversidad en la unidad actualmente existente, sirviese de prólogo y preparación para robustecer las bases de creación de un único sistema latinoamericano de integración hacia el que confluirían todos los sistemas actuales.

Esta apreciación debe realizarse atendiendo a otros criterios ya planteados y conocidos en la Teoría General de la Integración: ésta puede tener diversos grados desde un punto de vista económico y diversas formas de organización desde un punto de vista jurídico. En efecto, se ha establecido que la integración económicamente puede ser una zona de libre comercio (libre circulación de bienes y servicios), o una unión aduanera (libre circulación de bienes y servicios y arancel externo común) o una comunidad económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común y libre circulación de trabajadores y capitales como factores de producción del mercado común creado) o una unión económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común, libre circulación de trabajadores y capitales e implementación de políticas comunes y armonización de políticas macroeconómicas).²¹ A su vez las manifestaciones jurídicas de la integración son diversas pues todas se inician en el seno del clásico derecho internacional público a través de los tratados pactados entre los Estados miembros del mecanismo u órgano de integración correspondiente; pero a partir del surgimiento de una Comunidad en realidad estamos ante un fenómeno más amplio que el económico, pues la Comunidad es también jurídica en cuanto que hay un derecho común (comunitario), producido por autoridades supranacionales, derecho éste que es autónomo frente al derecho internacional y que tiene las características de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional²² y se caracteriza a la Comunidad como un organismo supranacional de naturaleza especial²³; considero que el elemento esencial de una Comunidad, como organismo supranacional que es, está dado por la capacidad de sus órganos de crear derecho comunitario (con sus características ya anotadas) y por el hecho de contar esa Comunidad con un presupuesto de recursos propios en cuya ejecución se entrelazan políticas comunes y actúa la Comunidad ante los habitantes como un ente administrativo más a la par con el Estado Nacional y los otros entes administrativos territoriales y por servicios²⁴. Al pactar un Tratado de Integración, los Estados definen un plazo para la creación del fenómeno deseado (zona de libre comercio o unión aduanera o comunidad económica o unión económica), pasando por algunas etapas previas y esenciales para pasar a estadios superiores de integración; es por ello que es fundamental desentrañar la intención de las partes del tratado de integración para lograr entender la verdadera dimensión de éste; en efecto, una cosa es pactar una zona de libre comercio con la única intención de construir ésta y otra muy distinta es pactar una zona de libre comercio pero como una etapa inicial a cumplir para pasar luego a etapas más avanzadas de integración (unión aduanera, por ejemplo), siempre con la intención de llegar a formar una Comunidad; así, la lectura de una zona de libre comercio (idéntica teóricamente) resulta distinta en un tratado frente a otro: en ambas se trata de reducir aranceles para que se dé una libre circulación de mercancías; pero en un tratado (el de zona de libre comercio), una vez cumplido este propósito el tratado se agota por cumplimiento de su objeto; por el contrario en el otro Tratado, la realización de la zona de libre comercio es apenas una primera etapa del proceso de construcción de la Comunidad; así, entonces, la intención de los Estados es fundamental para desentrañar la naturaleza del tratado de Integración. Ello nos lleva entonces a la necesaria reflexión acerca de lo que pretenden los Estados Latinoamericanos en sus diversos acuerdos de integración.

El proceso actual de la integración Latinoamericana debe entenderse como un fenómeno multidimensional en el que coexisten diversas facetas de una misma realidad y en el que en mi entender podemos distinguir al menos cuatro dimensiones diversas: 1) La DIMENSIÓN BILATERAL en la que

encontramos sendos acuerdos bilaterales de naturaleza comercial y de complementación económica celebrados entre países latinoamericanos, algunos de ellos como acuerdos de alcance parcial suscritos en el marco de la ALADI (por ejemplo Acuerdos de Complementación Económica Chile - Colombia o Chile - México, Chile - Venezuela, Chile - Ecuador) y otros suscritos por fuera de este marco. 2) La DIMENSIÓN SUBREGIONAL que está dada por aquellos tratados multilaterales suscritos entre países latinoamericanos pero sin alcanzar un nivel latinoamericano, como es el caso de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Mercosur (Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay) y el Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela), los que fueron suscritos como acuerdos de alcance parcial en el seno de la ALADI o el Sistema Centroamericano de Integración SICA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá), suscrito por fuera de la ALADI ya que los Estados Centroamericanos no son miembros de esta Asociación. 3) La DIMENSIÓN REGIONAL, que está dada por aquellos tratados multilaterales de envergadura Latinoamericana como es el caso del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano (Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela); la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela); el Sistema Económico Latinoamericano SELA (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela); y, el Grupo de Río (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela a más de una representación rotativa para Centroamérica y otra representación rotativa para el Caribe). 4) La DIMENSIÓN UNIVERSAL que está dada por aquellos acuerdos o tratados suscritos por países o subregiones Latinoamericanas con países o bloques económicos no latinoamericanos, como es el caso de la Organización Mundial de Comercio OMC derivada del GATT a la que pertenecen la mayoría de los Estados Latinoamericanos; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte más conocido por su sigla en inglés NAFTA y al que pertenece México con Estados Unidos y Canadá; el Tratado Mercosur - Unión Europea; los convenios de Colombia y Venezuela con el CARICOM o convenio de integración del Caribe, conformado por los países no latinoamericanos del Caribe; la APEC o convenio de cooperación del Pacífico, al que pertenecen los países Latinoamericanos con costa en el Océano Pacífico junto con Japón, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Australia, Filipinas, Nueva Zelanda y otros países de la cuenca pacífica; el Tratado de Libre Comercio Chile - Canadá; la proyectada ALCA o Area de Libre Comercio de las Américas a conformarse entre los Estados Unidos, Canadá, los Estados Latinoamericanos y los del Caribe en proceso que lidera la Organización de Estados Americanos OEA; en esta dimensión también estarían los acuerdos que la proyectada Comunidad Latinoamericana de Naciones llegase a celebrar como tal con terceros países o bloques no latinoamericanos.

Esta gama de dimensiones de la integración en América Latina genera por supuesto una gran incertidumbre; sin embargo no hay que apresurar conclusiones pues es imprescindible tener presente que no necesariamente una dimensión excluye a la otra. Lo cierto es que en la actualidad parecen predominar las dimensiones subregional y universal sobre las otras. En la medida en que se desarrolle la dimensión regional, esto es la Latinoamericana²⁵, habrá surgido un esquema de integración propiamente latinoamericano; de no darse ello, se habrá fracasado en el compromiso histórico de crear la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

1. LA DIMENSIÓN BILATERAL O LIBRECAMBISTA

Los tratados bilaterales celebrados entre países latinoamericanos han ido perdiendo importancia, especialmente entre los miembros de la ALADI, dado el importante desarrollo que se ha registrado en el nivel subregional, con lo que los acuerdos bilaterales se han visto subsumidos y sustituidos por los subregionales.

Este acierto se corrobora con el caso de Chile y en cierta medida con el de México. En efecto, Chile ha desarrollado una política antisubregional, dada su estrategia de apertura a ultranza, con desgravaciones arancelarias y eliminación de barreras para-arancelarias mucho más intensas que el del resto de miembros de ALADI, es claramente el paladín en Latinoamérica del libre comercio en su concepción universal, lo que en su momento lo llevó a retirarse del Grupo Andino y lo que lo ha llevado a pactar sendos acuerdos bilaterales de libre comercio con diversos Estados (Colombia, México, Ecuador y Venezuela) o con bloques subregionales (Mercosur), todos Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI más otros acuerdos bilaterales suscritos con países no miembros de la ALADI, más su aspiración a entrar al NAFTA, todo ello en una clara directriz de suscribir acuerdos de libre comercio con la mayor cantidad posible de Estados, latinoamericanos y no latinoamericanos. No está interesado Chile en pasar a otras etapas de integración (unión aduanera y otras más avanzadas), pues las vislumbra como contrarias a su más acelerada política de inserción en la economía mundial; ello no se desdice sino que se ratifica con la condición de país asociado que tiene Chile en el MERCOSUR: no lo es por no aceptar la unión aduanera allí pactada; lo es por aceptar la liberación comercial. Si bien toda Latinoamérica es hoy día tendencialmente aperturista; si bien se ha reemplazado el esquema de integración hacia adentro, el que era acorde con el modelo de desarrollo cepalino enmarcado por los postulados de desarrollo industrial, proteccionismo, sustitución de importaciones, control a la inversión extranjera e intervencionismo estatal; si bien la escuela económica dominante en nuestros países aboga, para bien o para mal, por la apertura económica, la inserción en la economía mundial, la reducción del Estado interventor, las privatizaciones, la disciplina y equilibrios fiscales, el hecho es que Chile aún considera inadecuada la intensidad que al respecto tiene el resto de América Latina; hoy, iniciado el nuevo siglo, la diferencia es cuantitativa y no cualitativa, como sí lo era en el pasado, pero aún estamos distanciados. Pero como Chile sabe que su comercio con América Latina le es muy importante, ha encontrado en el unilateralismo (reducciones arancelarias unilaterales) y el bilateralismo restringido al libre comercio su estrategia internacional que es de proyecciones universales y no regionales y mucho menos subregionales. La visión oficial chilena de la integración es, hasta ahora, marcadamente mercantilista.

México se sitúa en una estrategia similar, pues si bien es cierto que es miembro del Grupo de los Tres con Colombia y Venezuela, la realidad es que ese es un comercio poco representativo para las partes de ese tratado y además se trata estrictamente de la creación de una zona de libre comercio sin más aspiraciones integracionistas. La pertenencia de México al NAFTA, con sus principales socios comerciales, muy especialmente con los Estados Unidos, y la actividad desplegada por México en la década de los noventa indica que también para ese país lo más importante es la dimensión universal o de liberación comercial, la que se refuerza con los acuerdos celebrados con otros países latinoamericanos, los que se conciben no como una estrategia latinoamericana sino como una estrategia fundamentalmente americanista, de proyección y liderazgo mexicano en el proceso de formación del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA: México adquiere así la condición de interlocutor primario de Latinoamérica ante sus socios del NAFTA, tratado este que se ampliaría a toda América (América Latina y el Caribe): “México ha desempeñado y lo seguirá haciendo, un papel clave de puente entre Norteamérica, América Central y Sudamérica. Es el país de la Región mejor integrado al sistema multilateral”.²⁶

Lo importante es poner de presente que la dimensión que hemos llamado bilateral o librecambista, hace relación a aquellos países latinoamericanos que dan prioridad al libre comercio con sus principales socios comerciales y con el mundo en general sobre la integración con otros Estados Latinoamericanos, la cual reviste importancia solo al nivel del libre comercio y en la medida en que se correlaciona con su apertura al comercio mundial. La integración para estos Estados no tiene en realidad ninguna estrategia de política internacional distinta al libre comercio y a la unión de sus economías con sus principales socios. El modelo comunitario europeo, la supranacionalidad y el derecho comunitario son conceptos totalmente ajenos a esta visión de la integración. Se trata de una concepción pragmática, realista, despojada de idealismos utópicos pero extremadamente mercantilista, apolítica y en buena medida ajena a la dimensión latinoamericana y reticente a la dimensión subregional.

En la dimensión bilateral o librecambista se adopta el modelo anglosajón de integración, esto es, aquel que aboga por la creación de sendas zonas de libre comercio a nivel mundial y parecería que se tiende a implementar en ella la “neointegración”. Por lo demás, es evidente que la dimensión bilateral se enlaza con la universal en sus aspiraciones limitadas al libre comercio.

El término de neointegración es acuñado por Leonardo Carvajal H.; si bien él la une estrictamente a la escuela económica neoliberal, lo cierto es que puede estar presente en escuelas económicas de matices cercanos a la concepción neoliberal: “ En definitiva, esta neointegración es neoliberal por cuanto:

“a) Define al sector privado como actor central catalizador del proceso y, por ende, se reduce el rol del Estado como definidor y delineador del mismo.... En realidad, no se trata de una acción prointegradora exclusivamente privada; en la etapa del ‘despegue’ neointegracionista el sector privado, industrial y comercial, es acompañado estratégicamente por el Estado. Estratégicamente en el sentido en que la acción del aparato estatal no satura el mercado, hasta el punto de estancar su funcionamiento, sino que se limita a guiar al sector privado, a trazar y proponer líneas generales de acción, a representarlo en negociaciones con otros Estados.

“b) En el marco de la estrategia de crecimiento ‘hacia afuera’, y por lo tanto con el sector de comercio exterior como motor de desarrollo, a esta integración le corresponde la responsabilidad por la apertura de mercados regionales a productos nacionales que sustenten la estrategia aperturista de internacionalización de las economías latinoamericanas.

“c) La neoliberalización del proceso se evidencia también en la creciente importancia de las leyes del mercado en la generación de ‘imperativos’ integracionistas en los países del subcontinente.

“d) El carácter pragmático del proceso, en cuanto se priorizan los objetivos posibles antes que los simplemente deseables, responde a una de las características fundamentales del modelo de desarrollo neoliberal y al discurso no retórico de los jefes de Estado.....”.

A renglón seguido el mismo autor considera que los elementos centrales que a la vez dinamizan y caracterizan la neointegración son la Iniciativa para las Américas (esto es el actual proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas - ALCA), la generalización democrática y neoliberal, el espíritu pragmático, el rol central de los sectores privados y el papel de los demás actores del proceso (sindicatos, consumidores, iglesias, fuerzas armadas, grupos de presión).²⁷ Encontramos así cómo las tenencias librecambistas y neoliberales encuentran en la dimensión bilateral su mejor vía a la integración, por ser estrictamente mercantilista, privatista y aperturista, sin contenidos políticos, internacionales o culturales de relevancia.

Por supuesto existe una concepción contraria al neoliberalismo en la integración cuya más autorizada vocería está en la Central Latinoamericana de Trabajadores - CLAT. Dijo Emilio Máspero, Secretario General de la CLAT:

“La Comunidad Latinoamericana de Naciones convertida en un sólido megabloque tendrá la fuerza, el poder, la posibilidad y la capacidad para relacionarse con los otros megabloques en que se está conformando el mundo de hoy y de mañana y con todos los demás pueblos de la tierra....

“Esta voz nuestra será - por nuestras propias raíces humanistas y cristianas - un agente de primera línea para hacer prevalecer en todo el mundo la primacía de las gentes, del ser humano, de la persona humana por sobre todas las cosas. El megabloque latinoamericano y caribeño será una base fundamental para contribuir a pasar de lo menos humano hacia lo más humano y llegar a los más altos niveles de la cultura y del espíritu. Esto último, sabiendo que el siglo XXI será el siglo del espíritu o del gran caos. Este megabloque debe ser el gran experto en humanidad en un mundo que si sigue dominado por las ideologías neoliberales y sus ‘globalizaciones’ será un mundo cada día más inhumano, sin piedad, sin misericordia para las gentes, sobre todo, para las mayorías empobrecidas y excluidas de la sociedad, para los hombres y para las mujeres que tendrán necesidad de trabajar - en condiciones más y más precarias e inhumanas- para sobrevivir angustiosamente día a día. No es exagerado afirmar que el mundo de hoy y

sobre todo el de mañana, necesita absolutamente de un megabloque como el que representa la Comunidad Latinoamericana de Naciones, que en términos más simples es nuestra PATRIA GRANDE LATINOAMERICANA.

“Este proyecto ‘globalizador’ neoliberal, en la práctica expresión de la globalización del capitalismo salvaje que se ha apoderado del globo terráqueo, hacia el interior de nuestras naciones, de nuestras sociedades, de nuestros pueblos y de nuestras personas, está demostrando implacable una virtud maléfica de desintegración y descomposición en todos los aspectos de la vida.”²⁸

Sostiene Gabriela Zanín, profesora de Historia Americana Contemporánea de la Universidad de Rosario (Argentina):

“..la crisis de la deuda y la interdependencia creciente de la economía mundial fueron factores importantes que incidieron en el cambio de orientación de las economías latinoamericanas. A mitad de los ochenta observamos un paulatino abandono de los modelos que sustentaban un crecimiento cerrado con un papel preponderante del Estado por modelos netamente aperturistas, donde se impulsaba la acción privada y se enfatizaba la competitividad para una mejor inserción en el mercado internacional.

“Ante estas perspectivas, la integración - tal como se la había concebido en los sesenta - resultaba muy poco eficiente, percibiéndose una reorientación de la misma hacia otros objetivos. Hoy en día, la integración latinoamericana se encamina a ‘fortalecer la inserción internacional, a favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados’²⁹. Si bien persisten los bloques tradicionales, se han creado otros como el Mercosur, generándose entre países de distintos esquemas una múltiple red de acuerdos: de libre comercio, de armonización de políticas económicas, de concertación de proyectos conjuntos destinados a mejorar la infraestructura y los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, la investigación tecnológica, etc.³⁰ estas nuevas formas que presenta la integración origina lo que la CEPAL ha denominado ‘regionalismo abierto’, entendiéndose por tal ‘al proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial y la impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial’.³¹ Así entonces, se clarifica ampliamente el proceso evolutivo de la integración latinoamericana.³²

Esta integración hacia afuera se acerca a un adecuado esquema de integración al libre comercio mundial pero podría alejarse de la conformación de un bloque regional latinoamericano, en la medida en que no se tenga presente este objetivo en su implementación; es fundamental entonces encontrar el punto de aproximación y equilibrio hacia la creación de la Comunidad Latinoamericana, concebida como una Comunidad que profundiza la integración entre sus miembros, que busca la creación de un mercado común regional, pero sin renunciar a la realización del libre comercio a nivel mundial. La realidad no es blanca ni negra: es gris y con matices. Además de ello, por supuesto, la integración latinoamericana debe también concebirse como un proyecto de importante contenido social, especialmente a través de la adecuación de esenciales políticas comunes gestadas, adoptadas y ejecutadas por la Comunidad Latinoamericana, tales como serían una política agrícola común, una política ecológica común, una política común de modernización de aduanas, puertos y aeropuertos, o una política común de infraestructura vial y férrea, que implican la negación del neoliberalismo en el ámbito comunitario latinoamericano, sin renunciar por supuesto a un adecuado grado de pragmatismo en el proceso integrador y entendiendo que la participación del sector privado nacional y extranjero, aparejado con el estatal y comunitario, es fundamental para lograr las metas de desarrollo con bienestar social y humano, en un contexto de desarrollo sostenible. Por último, la integración latinoamericana como tal debe separarse del modelo anglosajón que el bilateralismo o librecambismo pretenden poner en funcionamiento y, por el contrario, aceptar la supranacionalidad del modelo comunitario europeo en el ámbito latinoamericano, para lograr así una integración que desborde o supere lo simplemente mercantil o económico.

2. LA DIMENSIÓN SUBREGIONAL

La dimensión subregional se presenta en Latinoamérica en los siguientes acuerdos : el Mercosur, la Comunidad Andina y el Grupo de los Tres (celebrados en el marco de la ALADI) y el Sistema Centroamericano de Integración SICA.

Los Acuerdos subregionales tienden a ser más ambiciosos y profundos, apuntando todos ellos a la creación de un mercado común entre los Estados Miembros, salvo el Grupo de los Tres que busca únicamente la creación de una zona de libre comercio y que por ello está en la frontera entre la dimensión del librecambismo y la dimensión subregional.

Los acuerdos subregionales celebrados en el marco de la ALADI (Mercosur, Comunidad Andina y Grupo de los Tres), pueden también adquirir dimensiones regionales, en virtud de la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, figura ésta con la que se flexibilizó el proceso de integración latinoamericano, permitiendo la celebración de acuerdos no aplicables sino a sólo algunos de los miembros de la ALADI, acuerdos éstos que posteriormente podrían converger hacia un único nivel latinoamericano en Acuerdos de Alcance Regional (ver artículos 3 literal b y 6 a 14 del Tratado de Montevideo de 1980).

Estas dos características enunciadas implican simultáneamente que en el nivel subregional puede estar el fin definitivo de la integración latinoamericana, en la medida en que se profundicen a tal punto estos acuerdos que ya sea muy difícil su convergencia a nivel latinoamericano o puede estar la fórmula adecuada para lograr la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, en la medida en que se logre su convergencia en el marco de la ALADI.

En el Tratado de Asunción (1991), constitutivo del Mercado Común del Sur “MERCOSUR”, se estableció en su preámbulo su vocación latinoamericanista: “CONSCIENTES de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo 1980”.

La Comunidad Andina se define a sí misma como un Acuerdo Subregional (“Acuerdo de Integración Subregional Andino”) y puntualiza también su proyección latinoamericana: “ El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano” - cursiva fuera de texto - (art. 1 Acuerdo de Cartagena).

El Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, conocido como Grupo de los Tres o G3, establece como uno de sus considerandos “la prioridad de profundizar las relaciones económicas entre sus países y la decisión de impulsar el proceso de integración latinoamericana.” A más de ello, enfatiza en el preámbulo que se celebra ese tratado “ de conformidad con el GATT y con el carácter de Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980 y con la Resolución 2 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes de ese tratado”.

No hay que olvidar que la Comunidad Andina y el Mercosur están negociando en la actualidad, de subregión a subregión, un tratado de libre comercio entre las dos zonas, el que también sería un Acuerdo ALADI de Alcance Parcial, con lo que se ampliaría aún más el escenario subregional.

Esto nos lleva entonces a reflexionar sobre una importante conclusión que proponemos aquí: la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN, depende en grado sumo de la convergencia de los actuales acuerdos subregionales de ALADI en un único tratado de naturaleza regional.

3. LA DIMENSIÓN REGIONAL

Ya se ha indicado cuáles son en nuestro criterio los Acuerdos Latinoamericanos de Alcance Regional: PARLAMENTO LATINOAMERICANO, ALADI, SELA y GRUPO DE RÍO.

Ahora bien, sin desconocer la importancia del SELA y del Grupo de Río en el contexto Latinoamericano, en realidad son estos mecanismos unos importantes foros de discusión de temáticas de común interés, de coordinación de los países latinoamericanos en asuntos económicos, de política internacional y de integración, pero que a nuestro entender no son necesariamente el foro adecuado para la negociación de la CLAN; por otra parte, la especialidad de la ALADI en la búsqueda del mercado común latinoamericano lleva a concluir que es éste el escenario ideal para la conformación de la CLAN. Por su parte, es mi criterio que el Parlamento Latinoamericano tiene como principal objetivo la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones: es el principal actor, es la institución líder de tal proceso.

El artículo 28 del Tratado de Montevideo de 1980, establece como uno de los órganos políticos de la ALADI, la CONFERENCIA DE EVALUACIÓN Y CONVERGENCIA y una de sus funciones es la de “examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva, así como recomendar al Consejo (de Ministros de Relaciones Exteriores, máximo órgano de la ALADI; nota del autor) la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral” (art. 33 literal a). La Conferencia no es un órgano permanente, no ha cumplido papel importante en el seno de la ALADI hasta la fecha y se integra por un plenipotenciario de cada uno de los Países Miembros, se reúne en forma ordinaria cada tres años o en forma extraordinaria, en ambos casos por convocatoria del Comité, que es otro órgano político, este sí permanente, el que también tiene la función de promover la concertación de acuerdos de alcance regional (arts. 28 a 35 del Tratado de Montevideo).

Esta breve descripción pone de presente otro importante elemento: la ALADI cuenta con una institucionalidad ya conformada, la que puede ser de fundamental apoyo para el Parlamento Latinoamericano. Es por ello que sería conveniente convocar la Conferencia de Evaluación y Convergencia de ALADI, para que sesione con los plenipotenciarios que designen los gobiernos y para que estos presenten al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el Tratado que constituya la Comunidad Latinoamericana de Naciones, estableciendo los mecanismos de convergencia necesarios para que en el corto plazo los mecanismos de integración subregional y los acuerdos de alcance parcial bilaterales (especialmente importantes en el caso chileno) confluyan hacia un único acuerdo (CLAN) y en el mediano plazo sean definitivamente sustituidos por éste. La sugerencia es que la Conferencia sesione en la sede del Parlamento Latinoamericano y bajo la dirección de la Directivas del Parlatino y con el apoyo del Secretario General de la ALADI, del Secretario General de la Comunidad Andina y del Secretario Administrativo del MERCOSUR.

De lo hasta aquí dicho se desprende otra conclusión: la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN debe conformarse únicamente por los actuales miembros de ALADI: COMUNIDAD ANDINA (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), Chile y Cuba, éste último recientemente incorporado a la ALADI. No se trata de una posición excluyente; es claro que el Parlamento Latinoamericano es mucho más amplio en su composición que la ALADI; pero, la negociación es muy difícil y la mayor cantidad de Estados haría estas aún más complejas, máxime teniendo en cuenta la decisión centroamericana de profundizar su proceso de integración. Más adelante podrá pensarse en la eventual ampliación de la Comunidad hacia Centroamérica y el Caribe o en acuerdos especiales con estas zonas. Pero la estrategia fundamental debe ser en mi criterio otra: en el seno de ALADI se deben recoger los esfuerzos de integración Latinoamericana actualmente vigentes, lograr su convergencia y transformar la ALADI en la COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES. No hay que olvidar que los países miembros de la ALADI “representan en su conjunto en América Latina el 96% del PIB, el 88% de la población y el 97% de la superficie, según datos de 1995”.³³ Téngase también presente que la actual Europa de los 15 empezó como la Europa de los seis. Por supuesto, si los Países centroamericanos y el Sistema

Centroamericano de Integración SICA deciden incorporarse a la ALADI y al proceso de convergencia subregional hacia la CLAN, tanto mejor.

Lográndose esa convergencia, será necesario articular la institucionalidad de la Comunidad Latinoamericana de Naciones con sendas y profundas reformas a los órganos actualmente existentes, reformas que deberán tener presente algunos sustanciales criterios:

- 1) Los órganos supranacionales latinoamericanos sólo podrán tener como miembros a los Estados de la ALADI; de esa manera, los órganos actualmente existentes que se conviertan en órganos comunitarios latinoamericanos habrán de evolucionar en ese sentido; tal es el caso del Parlamento Latinoamericano el que en mi entender debe transformarse en el Parlamento de la Comunidad Latinoamericana, o la Secretaría General de la ALADI que debería devenir en la Secretaría General de la Comunidad Latinoamericana.
- 2) Algunos órganos subregionales podrían ampliarse al nivel latinoamericano: el Tribunal de la Comunidad Andina podría ampliarse al nivel Latinoamericano y transformarse en el Tribunal Comunitario Latinoamericano, para la solución de controversias, aunque este tema es de más amplia dimensión y puede tener aún más opciones.
- 3) Algunas de las instituciones y tratados actualmente existentes habrían de desaparecer: los acuerdos subregionales (Mercosur, Comunidad Andina y Grupo de los Tres), junto con el SELA, probablemente serían desplazados y absorbidos por la Comunidad Latinoamericana en el mediano plazo. El tema de la institucionalidad latinoamericana, de sus órganos, de la ubicación de las respectivas sedes, es de muy difícil tratamiento jurídico, político y económico, pero se pueden lograr decisiones adecuadas, equilibradas, que permitan el necesario consenso de los Estados. Un elemento que debe tener presente la integración latinoamericana es que, en mi criterio, en el seno de algunos de los organismos comunitarios latinoamericanos el voto de los Estados deberá estar ponderado con su capacidad económica y con su población, a la manera europea, lo cual da una base más real al proceso: no es lo mismo el voto de Alemania que el de Luxemburgo, como no debe ser igual el voto del Brasil al de Bolivia; el mismo tratado de la ALADI, a pesar de que no existe el voto ponderado, diferencia a los Estados por su nivel de desarrollo en el contexto latinoamericano: los de mayor desarrollo relativo son Brasil, México y Argentina; los de mediano desarrollo relativo Venezuela, Colombia, Chile, Uruguay y Perú; los de menor desarrollo relativo Ecuador, Paraguay y Bolivia; probablemente Cuba es catalogable en este último grupo. No se trata de nada distinto a crear mecanismos de integración que reflejen la realidad de los Estados Miembros de la Comunidad Latinoamericana, como sabiamente se ha llevado a cabo en algunos de sus órganos.
- 4) La institucionalidad latinoamericana debe contar con un adecuado presupuesto de recursos propios que le permita a la Comunidad cumplir cabalmente con su cometido.³⁴
- 5) En la medida en que un proceso subregional tenga ya visos comunitarios, con organismos supranacionales y derecho comunitario, como es el caso de la Comunidad Andina, será necesario que esa Comunidad se subsuma en la Comunidad Latinoamericana, con lo que se corrobora lo ya afirmado en el sentido de que los Acuerdos subregionales y su institucionalidad deben ser convergentes hacia la Comunidad Latinoamericana la que finalmente debe sustituirlos. En fin, el tema de la institucionalidad requerirá de arduas negociaciones y de importantes análisis jurídicos, económicos y políticos.

Otro factor a tener en cuenta es que si bien es necesario y conveniente reflejar las desigualdades de los Estados con ciertas medidas, también es necesario entender que la Comunidad Latinoamericana no debe construirse bajo la hegemonía de ningún Estado Latinoamericano: debe existir un adecuado y estable equilibrio en su seno, pues lo contrario significará el fracaso del proyecto.

4. LA DIMENSIÓN UNIVERSAL

Un fundamental elemento de la política internacional que actualmente despliegan los Estados Latinoamericanos es su inserción en la economía internacional, su apertura, la búsqueda de la modernización de sus economías a través de su internacionalización.

Ello lleva a plantear una importante conclusión: es cierto que el proyecto de la Comunidad Latinoamericana no debe circunscribirse a la creación de una zona de libre comercio, es cierto que se debe buscar la creación de un mercado único a nivel ALADI, es cierto que en buena medida el modelo comunitario y supranacional europeo es viable en Latinoamérica, adaptado a sus especificidades. Pero también es indispensable tener en cuenta que un modelo de integración latinoamericano no puede elaborarse en contra de la internacionalización de nuestras economías, ni puede montarse basado en un esquema ya superado de regionalismo cerrado, ni puede pretender ser inspirado en equivocados conceptos antioccidentales, ni puede pregonar un trasnochado tercermundismo quimérico e irreal, que ve al subdesarrollo como una fatalidad histórica ante la cual no es posible hacer nada por estos pueblos, los que son percibidos así como incapaces históricos, lo cual es absurdo; no se trata, por supuesto de llegar a renunciar a legítimas aspiraciones de los países en vías de desarrollo, pero sí de sostenerlas en el contexto de una adecuada política internacional, enrutada a percibir a los países desarrollados de occidente como los aliados naturales de América Latina. Solamente si superamos ese infantilismo político y entendemos que podemos ser grandes, prósperos y con un sitio en la comunidad internacional sin tener necesariamente que entrar en enfrentamientos antagónicos con nadie, enfrentamientos estos que además de infructuosos no llevan a ningún resultado dada nuestra real debilidad, podremos construir una Latinoamérica próspera e insertada en el nivel de desarrollo y poder que todos anhelamos verle³⁵. Se ratifica así el concepto de que América Latina debe actuar como Extremo Occidente.

Así las cosas, debemos entender que la dimensión regional de la integración Latinoamericana no es antagónica con la dimensión universal de nuestra integración: la primera es más profunda en sus implicaciones económicas al construir un mercado único y desborda lo económico ampliándose a lo jurídico, lo popular, lo político, lo cultural, lo ecológico, etc., la segunda implica nuestra inserción en la economía internacional; la primera es no sólo un proyecto económico pues tiene también en su seno la realización de un proyecto geopolítico al colocar como protagonista a Latinoamérica en el escenario internacional, la segunda nos da la oportunidad de modernizar y ampliar nuestras economías y sociedades. Por supuesto, sí se da un claro antagonismo entre las dos dimensiones en la medida en que los Estados latinoamericanos se dediquen plenamente al libre comercio sin pactar entre sí acuerdos de integración más intensos y profundos, pues allí la dimensión universal excluye o niega a la regional o latinoamericana; pero lo cierto es que las dos coexisten.

En consecuencia de lo expuesto, concluimos entonces que es necesario buscar la convergencia de la dimensión subregional hacia la regional y que ésta última no debe ser antagónica con la universal: este es el sendero adecuado para conformar y desarrollar la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN, superando así el paralelismo de nuestros procesos de integración y logrando la convergencia adecuada y necesaria.

La homogeneidad económica y política actual de Latinoamérica da la base real de aproximación de nuestros Estados a la Comunidad Latinoamericana, en la que se debe profundizar esa homogeneización a través de la armonización de políticas macroeconómicas, cláusulas de estabilidad democrática, creación de organismos supranacionales, capacidad de crear derecho comunitario y competencias administrativas con que cuente la Comunidad para implantar políticas comunes financiadas por un presupuesto propio. No son quimeras o posturas románticas; son realizaciones factibles si se forjan adecuadamente.

Vale la pena enfatizar aquí una postura implícita en lo afirmado; es mi opinión que integración y globalización no son tendencias antagónicas ni excluyentes sino realidades concomitantes; de hecho, la práctica internacional de los Estados Latinoamericanos así lo señala: todos están insertos en la dimensión universal y algunos en la bilateral, siendo estas dos dimensiones expresión de tendencias globalizadoras y todos están en la dimensión subregional y/o en la regional, siendo estas dos dimensiones expresión de tendencias integradoras. Lo que es importante es tener esta claridad para identificar si un acuerdo es

tendencialmente globalizador o integrador; así, por ejemplo, encontramos que el Grupo de los Tres es un acuerdo tendencialmente globalizador como lo son el NAFTA y el proyecto ALCA en tanto que el Parlamento Andino, MERCOSUR y Comunidad Andina son tratados tendencialmente integradores.

Alguna parte de la doctrina internacional y del pensamiento institucional del Parlamento Latinoamericano considera que “Globalización e integración son dos categorías distintas y, en algunos aspectos, opuestas”.³⁶ Los documentos citados del PARLATINO, por las razones en ellos expuestas, concluyen en que la integración puede constituir precisamente, una respuesta válida de los países para enfrentar exitosamente el fenómeno de la globalización (la negrilla está en el poriginal). En mi criterio estos son conceptos que no son necesariamente contrarios y es por ello que en ciertos tratados y esquemas de integración, coexisten la globalización y la integración como dos fenómenos complementarios y no excluyentes; coexisten simultáneamente las dos tendencias; lo que es imperioso es determinar si alguna prima sobre la otra, amenazando esa coexistencia. De hecho, la práctica reciente de los Estados, iluminada por el llamado regionalismo abierto, es una síntesis entre globalización e integración: se pertenece a regiones o bloques de Estados pero no se hace proteccionismo a ultranza y se inserta internacionalmente al país o al bloque de Estados o a la Comunidad de Naciones, sin que lo uno excluya a lo otro; es lo que ha hecho la Unión Europea, los Estados latinoamericanos, la Comunidad Andina luego de su reforma, el MERCOSUR y otros bloques de integración. Más aún la práctica latinoamericana es tan marcada en este sentido que ya más bien pasa a desvirtuar la integración en aras de la globalización; es lo que lamentablemente ha ocurrido en la ALADI a través del Protocolo interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, pues con él se inició el desmonte de la cláusula de nación más favorecida para permitir a los Estados ALADI negociar con terceros Estados sin aplicar esas concesiones a los otros miembros ALADI: esto se hizo para facilitar la negociación a México con Estados Unidos y Canadá en el Tratado de libre Comercio de América del Norte y más adelante facilitó la negociación del MERCOSUR con Unión Europea, pero ha llevado al contrasentido de que se están otorgando mejores condiciones a Estados no miembros de la ALADI.

Para profundizar más en este sustancial aspecto de las relaciones globalización - integración, cito, en extenso, el excelente trabajo del sociólogo brasileño Renato Ortiz³⁷:

“Por lo tanto, al hablar de ‘local’, ‘nacional’ y ‘global’, establecemos un ordenamiento entre niveles espaciales diferenciados, lo que nos lleva necesariamente a pensar las relaciones entre ellos. En este punto, las respuestas comienzan a divergir, y el mismo concepto de globalización puede ser entendido de diversas maneras. Una primera posibilidad es imaginar cada uno de esos planos como unidades autónomas. En este caso, es posible hacer afirmaciones del tipo: lo ‘local’ se relaciona con lo ‘nacional’; lo ‘nacional’ reacciona, resiste, o se somete a, lo ‘global’; lo ‘local’ prescinde de lo ‘nacional’ y se articula directamente con lo ‘global’. Los argumentos, no obstante diversos, se apoyan en algunas premisas. Cada entidad espacial constituye un elemento específico, cuya lógica expresa una identidad. Tendríamos así, la existencia de espacialidades distintas que confrontan entre sí. Todo se resume a entender las interrelaciones entre ellas. Esta manera de pensar, análoga a la de aquellos que hablan sobre las relaciones internacionales, acepta la idea de que la globalización es algo importante pero ajena al núcleo de cada uno de esos espacios. De ahí la insistencia en considerarla, no como movimiento de una sociedad global, sino como resultado de un conjunto de interacciones. Con eso, evidentemente, se preservan las identidades de las partes, pero el encadenamiento del pensamiento nos encierra en el interior del dualismo. ‘Nacional/local’ ‘global/nacional’, ‘global/local’, se presentan como unidades antitéticas. Éstas se realizarían en el espacio de sus fronteras, ya que poseen la capacidad de: a) definir su propia centralidad, b) contraponerse a lo que les es externo. Es esto lo que permite, por ejemplo, decir: lo ‘global’ se relaciona con lo ‘local’ o lo ‘nacional’, como una imposición externa (ya sea como resultado de la difusión cultural o del imperialismo). El argumento presupone la existencia de límites claros que separan cada uno de esos territorios.

“Otra manera de enfrentar la cuestión consiste en razonar en términos de inclusión, y no apenas de interacción. Veríamos así que lo ‘global’ incluye lo ‘nacional’, que, a su vez, incluye lo ‘local’. En este

caso, hay un conjunto más amplio que engloba otros dos subconjuntos. Esta formulación del problema evita el dualismo anterior, pues ya no es necesario postular cada espacialidad como una identidad específica. El inconveniente, sin embargo, es que la solución propuesta nos induce a aceptar algunas consecuencias lógicas de esta línea argumentativa: a) lo 'nacional' y lo 'local' están enteramente (obligatoriamente) incluidos en lo 'global'; b) ellos permanecen autónomos en tanto subconjuntos. ¿Es esto verdad? ¿Las fronteras entre las espacialidades son, en verdad, tan nítidas, al punto de poder ser cartografiadas de esa forma? ¿El proceso de desterritorialización no pone, justamente, en cuestión esta condición? Por otro lado, admitir lo 'global' como megaconjunto, ¿no nos llevaría necesariamente a pensar el mundo de manera sistémica, como lo hace Luhman al referirse a conjuntos complejos que envuelven otros conjuntos más simples?

“...Mi propuesta es considerar el espacio como un conjunto de planos atravesados por procesos sociales diferenciados. Debo, entonces, dejar de lado los pares de opuestos - externo / interno, cercano/ distante - o la idea de inclusión para operar con la noción de líneas de fuerza(.) ... La civilización de la modernidad - mundo se caracteriza, pues, por ser, simultáneamente, una tendencia de conjunción y de disyunción de espacios. Esto nos permite percibirla como marcada por dos direcciones, una volcada hacia lo singular, otra hacia la diversidad... Sincrónicamente, conjunción y disyunción son parte de un mismo fenómeno.

Estoy sugiriendo, por lo tanto, que la mundialización de la cultura y, en consecuencia, del espacio, debe ser definida como transversalidad. Puedo así matizar algunas ideas 'cultura - mundo, cultura nacional, cultura local' como si constituyesen una jerarquía de unidades que interactúan entre sí. Las nociones de transversalidad y atravesamiento permiten pensarlas de otra forma. De esta manera, sostengo que no existe una oposición inmanente entre local/nacional/mundial....

Contraria a esta postura intelectual está la de percibir a la globalización como antagónica de la integración, que es la planteada por la Central Latinoamericana de Trabajadores CLAT en el muy interesante libro Comunidad Latinoamericana o Tratado de libre comercio ya citado, cuyo disyuntivo título es bien sugestivo frente a lo aquí planteado. Dice Emilio Máspero, Secretario General de la CLAT: “El proyecto comunitario es la mejor respuesta y propuesta, la única en las actuales condiciones, al fenómeno que hoy se ha puesto de moda bajo la denominación de la 'globalización', cuyo eje central es modulado, modelado y monitoreado por conceptos y actores claramente identificados con la ideología neoliberal y por los poderosísimos intereses del imperialismo financiero. Es evidente que esta globalización tiene una estrategia y una dinámica que integra y desintegra al mismo tiempo, que concreta y excluye inexorablemente. Hacia fuera integra en el actual proceso globalizador que es la expresión del proyecto neoliberal para imponer un nuevo orden mundial según su ideología y sus conveniencias. Es una nueva forma de dependencia y de dominación más compleja que las anteriores.”³⁸

En lo que sí hay que tener claridad es que, no obstante no ser antagónicas sino transversales, para utilizar la terminología propuesta en el brillante escrito de Renato Ortiz, decisiones políticas erradas pueden desvirtuar la integración, negarla a nivel latinoamericano y acabar así con el proyecto de la Comunidad Latinoamericana de Naciones; por ello participo del criterio de la CLAT, y ya lo he planteado previamente, en el sentido de que primero se debe constituir la Comunidad Latinoamericana para que luego ésta, en cuanto organismo supranacional, negocie el proyecto ALCA como más convenga a los intereses latinoamericanos; en otras palabras, lo que sostengo es que la transversalidad implica no rechazar un proyecto por antagónico con el otro, sino priorizar uno sobre otro pero aceptando la real coexistencia de ambos. El mismo Emilio Máspero parece incluso llegar a la misma conclusión y morigerar su percepción antagónica, en párrafos que admiramos y compartimos:

“El sentir profundo que se evidencia en las gentes, en las nuevas generaciones, favorable a la Comunidad Latinoamericana de Naciones, debe encarnarse en este nacionalismo latinoamericano, que deriva de la conciencia de construir una unidad sustantiva, nueva, latinoamericana. Se debe convertir en conciencia, autoconciencia, en una sólida voluntad, un estado de espíritu, un cierto *ethos* personal y colectivo que motoriza hacia la integración total de la región.

“ Este nacionalismo latinoamericano se puede preguntar ¿es contra alguien?, ¿es acaso contra los EE. UU.?, ¿o contra España?, ¿o contra el Primer Mundo?. No puede haber nada de esto, no se construye nada nuevo y superador con ‘anti’. Es el derecho y el deber urgente que tenemos los latinoamericanos de ser nosotros mismos, de integrarnos entre nosotros mismos y para nosotros mismos, por el derecho a construir una vida más humana, para construir un destino común superior, una nueva historia, para servir mejor a la humanidad a partir de nuestro bloque latinoamericano.”³⁹

B. BASES CONSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES

El proceso de conformación de la COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES, requiere de una imprescindible aceptación en las Constituciones latinoamericanas del fenómeno comunitario y supranacional, que es mucho más profundo que el de la simple integración. Recuérdese como las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras son mecanismos de integración pactados a través de tratados de derecho internacional clásico (intergubernamental) que no implican la creación de una Comunidad, ni de sus autoridades supranacionales, ni la cesión de competencias estatales a ese nuevo ente que es la Comunidad, que es sujeto de derecho internacional y que crea derecho común, el que prima sobre el derecho interno y produce efectos directos y tiene aplicación directa. Ello significa que en un proceso de integración comunitario las Constituciones Nacionales de los Países Miembros deben contar con la llamada cláusula de apertura, que es aquella en virtud de la cual la Constitución autoriza o habilita la apertura del sistema jurídico nacional al sistema jurídico supranacional o comunitario.⁴⁰

Establecidos así esos básicos conceptos podemos analizar someramente el fenómeno en las Constituciones latinoamericanas:⁴¹

1) Sólo dos Constituciones hacen referencia expresa a la Comunidad Latinoamericana de Naciones, esto es, que son Constituciones que no requerirían de ninguna adaptación o reforma para la conformación de la CLAN:

COLOMBIA. Art. 227: “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.” A más de esta norma, la Constitución colombiana presenta una amplia base constitucional para la integración y la supranacionalidad; así, establece el preámbulo de la Constitución colombiana: “ El pueblo de Colombia.....comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.....”; un principio fundamental de la Constitución es el de orientar la política exterior colombiana “hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (artículo 9); el artículo 150 numeral 16 determina que compete al Congreso aprobar los tratados celebrados por el Gobierno con otros Estados o con entidades de derecho internacional, estipulándose que “por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

BRASIL. Art. 4, Parágrafo único: “La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.” Debe tenerse presente el carácter programático de la norma constitucional brasileña, lo que hace que se requiera de una interpretación constitucional que de todas maneras habilite la apertura jurídica del Brasil a la supranacionalidad; por ello daría mayor certeza jurídica una norma constitucional más específica pues hay quienes sostienen que esta norma en cuanto programática que es, no habilita constitucionalmente la cesión de competencias a un ente supranacional.

2) Otro grupo de Constituciones, si bien no mencionan expresamente a la comunidad latinoamericana de naciones, sí cuentan con la base constitucional necesaria para insertarse en la CLAN en la medida en que

aceptan expresamente la integración de América Latina, la supranacionalidad y el fenómeno comunitario. Es el caso de Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela:

ECUADOR. “Art. 4.- El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: 5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.

Art. 5.- “El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más estados para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios.

Art. 161.- “El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración. 4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley”.

EL SALVADOR. ART. 89: “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales.

También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El derecho y bases de la unión se someterán a consulta popular”.

NICARAGUA. Art. 9: “Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región.

Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América latina y el caribe, inspirada en los ideales unitarios de Bolívar y Sandino.

En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines”.

PARAGUAY. Art. 145: “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, económico, social y cultural”.

VENEZUELA. La reciente constitución venezolana ha consagrado una muy amplia base constitucional para la integración comunitaria de América Latina, reconociendo expresamente la supranacionalidad, llegando incluso a consagrar constitucionalmente la posibilidad de establecer la moneda única latinoamericana; se ha superado así la problemática constitucional de la integración en Venezuela. Dice el preámbulo constitucional: “El pueblo de Venezuela, ... con el fin supremo de refundar la República para... que... impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos ...

“Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos

de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

“Artículo 318. Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela. El objeto fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República”.

3) Algunas constituciones no aluden a la comunidad o a la supranacionalidad, pero sí consagran la integración latinoamericana y ésta se consagra con alcances superiores a lo meramente económico, contándose así también con la base constitucional necesaria para la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Es el caso de Uruguay y Cuba.

URUGUAY. Art. 6: “... La república procurará la integración total y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.” Nótese cómo la constitución del Uruguay consagra la posibilidad de integración total y es por ello que en mi entender se cuenta con una adecuada estructura constitucional, si bien esta es bastante parca en su enunciado”.

CUBA. Art.12 Lit. c: ...La república de Cuba: “reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe, cuya identidad común y necesidad histórica de avanzar juntos hacia la integración económica y política para lograr la verdadera independencia, nos permitiría alcanzar el lugar que nos corresponde en el mundo”.

4) Guatemala consagra en su Constitución la aceptación del fenómeno comunitario pero restringido al ámbito centroamericano.

GUATEMALA. Art. 150: “De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.

5) Los demás países no consagran en sus Constituciones referencia alguna ni a la integración, ni a la comunidad, ni a lo supranacional ni a la comunidad latinoamericana: Argentina, Bolivia, Chile, República Dominicana, Haití, Honduras, México y Panamá”.

Así las cosas, a nivel nacional y regional será necesario promover sendas recomendaciones a los Estados que presentan problemas constitucionales, a fin de que estos inicien en sus países las reformas necesarias para la adecuación de sus respectivas Constituciones al proceso de conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN, que es liderado por el Parlatino. Ello por supuesto depende en fundamental medida de la voluntad soberana de los Estados.

CAPÍTULO III

LOS ACUERDOS REGIONALES:

La Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI; el Parlamento Latinoamericano - PARLATINO; el Sistema Económico Latinoamericano - SELA; el Grupo de Río

A. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI

La ALADI se conformó mediante el Tratado de Montevideo de 1980, sustituyendo a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que se había constituido en el Tratado de Montevideo de 1960. Son miembros de la ALADI: México, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay,

Paraguay, Argentina y Chile; recientemente Cuba adhirió a la ALADI y el Consejo de Ministros la aceptó como miembro. La ALADI surgió ante la necesidad creciente de asumir la realidad de los incumplimientos múltiples generados frente a la ALALC al no darse las etapas pactadas en los plazos establecidos, por lo que se procedió a “flexibilizar” el proceso, eliminando los plazos perentorios determinados en la ALALC.

Además, la ALADI respondió al abandono del proteccionismo por los Estados miembros, con lo que se ingresó al regionalismo abierto o no proteccionista. Se trataba entonces de preservar la permanencia de un tratado de integración latinoamericano pero flexibilizándolo a grado tal que de allí no emanasen verdaderas obligaciones jurídicas internacionales para las partes, con lo que el proceso de integración está en un todo en la voluntad política de los Estados, la cual en buena medida va siguiendo las evoluciones económicas, con lo que se tiene una importante desarticulación del proceso. Esta flexibilización también se da al permitir la ALADI el que se pacten los llamados Acuerdos de Alcance Parcial en virtud de los cuales algunos de los Estados miembros pueden pactar entre sí condiciones comerciales más benéficas, las que no serán aplicables a los otros miembros; de allí emanan precisamente algunas de las subregiones latinoamericanas (MERCOSUR y COMUNIDAD ANDINA) y tratados de libre comercio o complementación económica (Grupo de los Tres y tratados de Chile con otros Estados miembros de la ALADI). También se refleja esta hiperflexibilización de la ALADI en el Protocolo Interpretativo (Cartagena, junio 13 de 1994) del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, el que en realidad más que interpretar al artículo 44 se abre la viabilidad jurídica de su derogación; el artículo 44 consagraba la cláusula de nación más favorecida otorgada entre sí por los países miembros de ALADI, cuando alguno de estos hiciese pactos comerciales más benéficos con Estados no miembros, evento éste en el cual los beneficios “serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros”; cuando México negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o TLC) con Estados Unidos y Canadá se encontró con que las ventajas comerciales dadas a estos Estados no miembros de la ALADI eran automáticamente aplicables a los otros Estados miembros de la ALADI; dado que esto le era muy gravoso y como los otros Estados ALADI podían verse en situaciones similares (Acuerdo Unión Europea – MERCOSUR, proyecto ALCA; proyección hacia el Pacífico, etc.), se pactó el protocolo interpretativo que permite, previas negociaciones, suspender temporalmente y luego definitivamente la cláusula de nación más favorecida entre los países miembros de la ALADI. En suma, la flexibilización de la ALADI es tal, que pone incluso en duda la verdadera intención de las partes en comprometerse en un proceso de integración latinoamericano que precisamente se está desarticulando con una flexibilidad que lleva cada vez más a la casi inexistencia de vínculos jurídicos y de decisión política en torno a la integración latinoamericana. Lo que sí es evidente es la importancia de la ALADI en la construcción del llamado “patrimonio histórico”, esto es, el cúmulo de tratados que han llevado a un muy importante crecimiento del comercio entre los países miembros de la ALADI; es por supuesto la gran realización de la ALADI, logrando así formar una base económica muy importante para el desarrollo del regionalismo latinoamericano. En suma, la ALADI ha cumplido un papel esencial, pero en nuestro criterio es ya tiempo de que se dé prelación al principio de convergencia sobre el de flexibilidad (literales b y c, art. 3 Tratado de Montevideo/1980, en lo sucesivo TM80) a fin de buscar alcanzar el objetivo institucional de la ALADI: “...el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano”. (art. 1 TM80)

Las funciones básicas de la ALADI son la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados (art. 2 TM80), para lo cual se establecen tres mecanismos: la preferencia arancelaria regional, otorgada recíprocamente entre los países miembros, los acuerdos de alcance regional que son aquellos en los que participan todos los países miembros y los acuerdos de alcance parcial que son aquellos en cuya celebración sólo participan algunos de los países miembros y los que deben buscar su progresiva multilateralización (arts. 4 al 7 TM80).

Los acuerdos de alcance regional (art. 6 TM80) y los acuerdos de alcance parcial (art. 8 TM80) pueden ser comerciales (acuerdos cuya finalidad exclusiva es la promoción del comercio entre los países), de

complementación económica (acuerdos que buscan promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros), agropecuarios (acuerdos que tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario), de promoción del comercio (acuerdos sobre materias no arancelarias) y otros acuerdos (acuerdos relativos a otras materias, tales como la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente): arts. 10 al 14 TM80. La ALADI ha sido gráficamente descrita como un “paraguas jurídico” en cuya sombra se amparan una gran cantidad de acuerdos internacionales suscritos entre los países miembros.

Los órganos de la ALADI son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, el Comité de Representantes y la Secretaría General. El Tratado de Montevideo define a los tres primeros como órganos políticos y a la Secretaría General como órgano técnico (arts. 28 y 29 TM80).

El Consejo es el supremo conductor político de la ALADI y sus funciones se definen en el art. 30 TM80, especificándose que ellas tienen como derrotero el lograr la integración económica de los países latinoamericanos; el Consejo está conformado por los Cancilleres, a menos que en algún país la competencia de los asuntos de integración esté asignada a otro Ministerio, caso en el cual dicho Estado podrá ser representado en el Consejo por ese Ministro; el Consejo se reúne por convocatoria del Comité (arts. 31 y 32 TM 80). La Conferencia tiene como misión el evaluar el proceso de integración latinoamericano en todos sus aspectos y el promover la convergencia de los acuerdos de alcance parcial mediante su multilateralización progresiva, presentando recomendaciones al Consejo para la adopción de medidas correctivas; la Conferencia está conformada por plenipotenciarios de los países miembros y sesiona ordinariamente cada tres años por convocatoria del Comité (arts. 33 y 34 TM80). El Comité es el órgano permanente de la ALADI y se conforma por un representante permanente de cada país miembro, con derecho a un voto.

La ALADI es un organismo internacional y no una comunidad, por lo que la supranacionalidad le es ajena y, en consecuencia, el derecho comunitario es inexistente en su seno; ahora bien, por lo que se refiere a las normas que emanan de sus órganos, encontramos las siguientes características: en primer lugar en la ALADI no hay un voto ponderado, por lo que cada país tiene un voto, contrariamente a lo que ocurre en varios de los órganos de la Comunidad Europea en la que la importancia económica o la mayor población dan más peso a ciertos Estados en los diversos órganos. Por lo que se refiere al quórum para deliberar y decidir el Tratado de Montevideo establece en los artículos 32 y 34 que para deliberar y poder tomar válidamente decisiones, el Consejo y la Conferencia deben necesariamente sesionar con la presencia de la totalidad de los países miembros; a su vez, el artículo 43 determina que el Consejo, la Conferencia y el Comité adoptan sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros (los cuales, como se dijo, deben estar todos presentes), salvo las muy importantes excepciones que el mismo artículo consagra, en las que las decisiones se adoptan con los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo.⁴²

Así las cosas, se tiene que el quórum para sesionar el Consejo y la Conferencia es de la totalidad de los miembros (arts. 32 y 34 TM80) pero el quórum para decidir es de las dos terceras partes de los miembros (art. 43 TM80); el Comité sesiona y adopta sus resoluciones con la presencia de representantes de dos tercios de los países miembros (arts. 37 y 43 TM80). Ahora bien, se insiste, el que se puedan adoptar decisiones no por unanimidad sino por mayoría cualificada no es un indicativo de supranacionalidad pues la ALADI no tiene competencia para generar normas derivadas calificables como de derecho comunitario, con las características de efecto directo, aplicación inmediata y primacía sobre el derecho nacional.

B. EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO - PARLATINO

El Parlamento Latinoamericano inició sus actividades en 1964 con la inspiración del peruano Andrés Townsend Ezcurra y con base en la Declaración de Lima de ese año; solo hasta 1987 se suscribió el Tratado de Lima de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, el cual tiene su sede permanente en la ciudad de Sao Paulo (Brasil). El Parlamento Latinoamericano tiene una amplia composición, contando con la membresía de 22 Congresos o asambleas Parlamentarias: Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, república Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. El Parlamento Latinoamericano es un organismo internacional y como tal cuenta con personería jurídica internacional (art. 6 Tratado de Institucionalización); aún no cuenta con un rol en el seno de la Comunidad Latinoamericana por la inexistencia de ésta; se trata de un organismo de coordinación entre los Congresos miembros, del que no emana norma jurídica alguna; los Congresos miembros pueden contar con este foro de discusión de temas de interés común y a lo máximo buscar una cierta armonización legislativa en ciertos campos normativos mediante el trámite en cada uno de los Congresos o Parlamentos miembros de proyectos de ley acordados en el seno del Parlamento Latinoamericano; sin embargo ni aún este propósito es de fácil consecución por las evidentes dificultades que esta técnica jurídica acarrea; no hay ninguna relación institucional u orgánica entre el Parlantino y la ALADI; el Parlamento Latinoamericano no cuenta por supuesto con ninguna de las facultades de un parlamento comunitario (de colegislación, de control político o presupuestales) como el europeo. Se trata ante todo de un foro de discusión para los congresistas latinoamericanos, sin ninguna facultad de creación jurídica.

La importancia del Parlamento Latinoamericano radica en su proyección y liderazgo en el proceso de conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, que en mi entender es su principal función; además de ello es un importante foro de discusión democrática y de interrelación entre los congresistas latinoamericanos; también es un escenario de conocimiento de los problemas comunes y un foro por la democracia en América Latina.

Establece el artículo 2 del tratado de Institucionalización (Lima, 1987) los siguientes principios permanentes e inalterables del Parlamento Latinoamericano: defensa de la democracia; integración latinoamericana; no intervención; autodeterminación de los pueblos; pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada; igualdad jurídica de los Estados; condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de los Estados; solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales; prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

De acuerdo con el artículo 3 del Tratado de Institucionalización, son propósitos del Parlamento Latinoamericano: “a) Fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos; b) Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa con estricto apego a los principios de no intervención y de libre autodeterminación de los pueblos; c) Velar por el estricto respeto a los derechos humanos fundamentales, y porque no sean afectados en ningún Estado latinoamericano en cualquier forma que menoscabe la dignidad humana; d) Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra forma de discriminación en América Latina; e) Oponerse a la acción imperialista en América Latina, recomendando la adecuada legislación normativa y programática que permita a los pueblos latinoamericanos el pleno ejercicio de su soberanía permanente sobre sus recursos naturales, y su mejor utilización y conservación; f) Luchar a favor de la cooperación internacional, como medio para instrumentar y fomentar el desarrollo armónico de la comunidad latinoamericana, en términos de bienestar general; g) Contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales y luchar por el desarme mundial, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural y tecnológico a que tienen derecho los pueblos de América Latina;

h) Canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina, en el ámbito internacional, respecto al justo reconocimiento de sus derechos, en la lucha por la instauración de un Nuevo orden Económico Internacional; i) Propugnar, por todos los medios posibles, el fortalecimiento de los Parlamentos de América Latina, para garantizar la vida constitucional y democrática de los Estados, así como propiciar, con los medios a su alcance y sin perjuicio del principio de la no intervención, el restablecimiento de aquellos que hayan sido disueltos; j) Apoyar la constitución y fortalecimiento de Parlamentos subregionales de América Latina, que coincidan con el Parlamento en sus principios y propósitos; k) Mantener relaciones con Parlamentos de todas las regiones geográficas, así como con organismos internacionales, y l) Difundir la actividad legislativa de sus Miembros”.

Los órganos del Parlamento Latinoamericano son (art. 5 Tratado de Institucionalización): la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General. La Asamblea se compone con las delegaciones de los Congresos miembros, conformadas por congresistas nacionales; se reúne ordinariamente una vez al año en la sede permanente, requiriéndose un quorum deliberativo de más de la mitad de los Parlamentos miembros cuyos delegados representen un tercio total de los votos; la asamblea conoce y aprueba en forma de acuerdos, recomendaciones o resoluciones cualquier asunto, moción o proyecto que tenga relación con los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano (art. 17 del Estatuto del Parlamento Latinoamericano, el que se adoptó por la XV Asamblea General ordinaria realizada en Sao Paulo el 9 de diciembre de 1995). La Junta Directiva se conforma por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General alternativo, un Secretario de comisiones, un Secretario de relaciones interparlamentarias y un Secretario de relaciones interinstitucionales, todos ellos elegidos por la Asamblea a más del Presidente delegado y tantos Vicepresidentes como Congresos acreditados (art. 22 Estatuto del Parlamento Latinoamericano); la Junta Directiva se reúne ordinariamente dos veces al año y sesiona válidamente con la mitad más uno de sus miembros y sus acuerdos, recomendaciones o resoluciones se adoptarán por mayoría simple de los votos presentes (art. 24 Estatuto Parlatino). Las Comisiones Permanentes del Parlamento Latinoamericano son: Asuntos Políticos; Asuntos Económicos y deuda externa; Asuntos culturales, educación, ciencia y tecnología; Salud; La mujer; Asuntos jurídicos; Narcotráfico y crimen organizado; Derechos humanos; Defensa del usuario y del consumidor; Medio ambiente; Agricultura, ganadería y pesca; Asuntos de pueblos indígenas y etnias; Servicios públicos; Energía y minas; Turismo; Asuntos laborales y previsionales; Asuntos subregionales y municipales; La juventud y niñez; Deuda social (art. 32 Reglamento del Parlamento Latinoamericano, revisado por la Junta Directiva en su sesión de octubre 3 de 1997 por delegación realizada por la Asamblea General en su sesión de diciembre 9 de 1995). La Secretaría General se conforma por el Secretario General, el Secretario General alternativo y el Secretario Ejecutivo (arts 35 a 39 Estatuto Parlatino y arts. 43 a 45 Reglamento Parlatino).

En mi criterio, el propósito fundamental o razón de ser del Parlamento Latinoamericano es el de servir como organismo político puente entre los pueblos y los ejecutivos latinoamericanos a fin de lograr la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones; de hecho, el primer propósito determinado en el artículo 3 del Tratado de institucionalización es precisamente el de “fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos”; durante estos años ha sido indispensable hacer entender a los Congresos la importancia fundamental que tiene la integración latinoamericana y el Parlamento Latinoamericano ha cumplido cabalmente este propósito; ha sido un escenario ideal de propagación política de las ideas de la supranacionalidad y de la Comunidad Latinoamericana; ha sido el puente de comunicación con los ejecutivos latinoamericanos, para difundir la necesidad histórica de la conformación de la Comunidad Latinoamericana, lo cual debe hacerse mediante la firma de un Tratado por parte precisamente de los Presidentes de las diversas Repúblicas, que son los que cuentan en sus respectivos países con la facultad constitucional propia para tal efecto (el llamado en la teoría jusinternacionalista “*treaty making power*”); el Parlatino ha sido la inicial presencia de los pueblos en el proceso de integración de América Latina. Sin embargo, al igual que a la ALADI, el momento histórico reclama también al Parlamento Latinoamericano un nuevo compromiso: es ya necesario el proceder a conformar la Comunidad Latinoamericana mediante un tratado, de manera tal que

el Parlamento Latinoamericano evolucione y pase a ser una institución de esa Comunidad, con poderes de colegislación, de control político sobre otros órganos comunitarios (concretamente sobre el ejecutivo) y con importantes y definitivas facultades en el trámite de aprobación del presupuesto comunitario latinoamericano, creando la Comunidad Latinoamericana y dándole una profundización democrática al proceso, mediante la elección popular directa de los parlamentarios latinoamericanos y la adecuada participación del pueblo latinoamericano en su proceso de integración, implantando la ciudadanía latinoamericana y adecuando las políticas comunes de la Comunidad al común desarrollo económico y a la satisfacción por el presupuesto comunitario de algunas de las necesidades más sentidas en nuestra población.

C. SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO - SELA

El SELA es un organismo internacional, el que fue creado por el Convenio Constitutivo de Panamá (1975); el SELA tiene una amplia composición, siendo sus Países miembros los siguientes: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El SELA tiene su sede permanente en Caracas (Venezuela) y al igual que todos los organismos regionales de la integración latinoamericana, es un organismo internacional en el que la supranacionalidad y el derecho comunitario son totalmente inexistentes. El SELA es ante todo un foro de discusión de asuntos económicos de la región, en el que se busca, por consenso, concertar posiciones y estrategias comunes en materia económica, objetivo éste que por supuesto es bien difícil de alcanzar con instrumentos de derecho internacional clásico y sin la existencia de una Comunidad que esté construyendo un mercado único y armonizando o unificando las políticas macroeconómicas de los Estados miembros; también aquí se observa cómo los propósitos integracionistas se ven desvirtuados al no haberse implementado un modelo comunitario verdaderamente idóneo para alcanzar esos objetivos y por ello todos estos organismos regionales deben ser el antecedente necesario para la construcción de la Comunidad Latinoamericana, paso indispensable a seguir si se quiere lograr la verdadera integración de Latinoamérica como una de las regiones de importante papel en el mundo del inmediato futuro.

El Sistema Económico Latinoamericano “es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por Estados soberanos latinoamericanos” (art. 2 Convenio Constitutivo de Panamá) y sus propósitos definidos en el antecitado tratado (art. 3) son: a.) promover la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros; b) promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países. En el artículo 5 se definen ampliamente los muy ambiciosos objetivos del SELA.

Los órganos del SELA son el Consejo Latinoamericano, los Comités de Acción y la Secretaría Permanente; el Consejo Latinoamericano se conforma por representantes de los Estados miembros de nivel ministerial, es el órgano supremo del SELA, se reúne ordinariamente una vez al año y puede convenir reuniones extraordinarias, a nivel ministerial o no ministerial; sus decisiones se adoptan por consenso y si bien se contempla el que algunas decisiones se adopten por mayoría de dos tercios de los miembros presentes o por la mayoría absoluta de los Estados miembros, lo cierto es que cualquier Estado miembro puede catalogar un asunto como de fundamental importancia para su interés nacional, con lo que éste deberá decidirse por consenso; ADEMÁS, EL Consejo Latinoamericano no puede adoptar decisiones que afecten a las políticas nacionales de los Estados miembros, con lo que se ratifica la naturaleza de foro consultivo que tiene el SELA (arts. 9 al 19 Convenio Constitutivo de Panamá). Por supuesto, las normas del SELA no son de derecho comunitario.

Los Comités de Acción son órganos específicos y concebidos como accidentales para la atención, estudio y elaboración de programas y proyectos específicos y se constituyen por decisión del Consejo o por los

Estados interesados; la Secretaría Permanente es el órgano técnico - administrativo; el Secretario es designado por el Consejo, representa legalmente al organismo, debe ser nacional de un Estado miembro y su período es de cuatro años, siendo reelegible por una vez (arts. 20 a 31 ídem). Queda claro entonces que en el SELA no se gesta la armonización o unificación de políticas macroeconómicas por tratarse de un organismo internacional en el que se tiene es un foro consultivo en materia económica; solamente la Comunidad Latinoamericana podría iniciar un proceso de armonización o unificación de las mencionadas políticas.

D. GRUPO DE RÍO

El Grupo de Río se origina en el grupo de Contadora, el que nació en 1983 como un esfuerzo de los países limítrofes con Centroamérica y el Caribe (México, Colombia, Venezuela y Panamá) para buscar y apoyar una solución pacífica al grave conflicto que asolaba a buena parte de la población centroamericana. Posteriormente Brasil, Argentina, Perú y Uruguay conformaron el Grupo de Apoyo a Contadora y, finalmente mediante la Declaración de Río de Janeiro de 1986 el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo se fusionaron en le llamado Grupo de lo Ocho, el que por las posteriores ampliaciones terminó denominándose el Grupo de Río.

El Grupo de Río se conforma en la actualidad por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela mas un representante rotativo de Centroamérica y otro representante rotativo de los países caribeños.

El Grupo de Río no es un organismo internacional (mucho menos supranacional); en su seno las decisiones se adoptan por consenso y es el foro latinoamericano de consulta para la búsqueda de la coordinación de la política exterior de sus miembros, tarea que es bien difícil. Como se sabe, en Europa la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es uno de los tres pilares de la Unión Europea y ella requiere de decisiones unánimes, o mejor, adoptadas por consenso; es bien sabido que la PESC ha sido de muy difícil manejo en Europa. En América Latina se tiene entonces al Grupo de Río y el hecho de que los países latinoamericanos no hayan sido históricamente unos grandes protagonistas en la comunidad internacional podría facilitar la consecución de la armonización de la política exterior, lo cual a su vez garantizaría un muy importante rol a la región en el escenario internacional. A través de la Comunidad Latinoamericana el Grupo de Río podría devenir en un fundamental instrumento de fortalecimiento de América Latina, incluso manteniendo la exigencia del consenso entre sus miembros, los que se ampliarían al número de miembros de la Comunidad.

Son objetivos del Grupo de Río: a. El análisis de temas internacionales que sean de especial interés para los gobiernos y la concertación de posiciones comunes al respecto; b. promover el mejor funcionamiento y la coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración; c) impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas; d) explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de los países dentro y fuera de la región; f) fomentar el diálogo sistemático con otros países y grupos de países dentro y fuera de la región.

Por no ser un organismo internacional, el Grupo de Río no cuenta con estructura orgánica alguna. Hay una Secretaría pro t mpore que rota anualmente entre los países miembros, la que éstos desempeñan a través de sus respectivas cancillerías; se da también la llamada troika, encargada de representar internacionalmente al Grupo de Río en la comunidad internacional y de preparar las reuniones del Grupo, las que usualmente se hacen a nivel de Cancilleres (Reunión de Cancilleres), aunque por supuesto también se reúnen los Jefes de Estado (Cumbre de Presidentes); la troika se conforma por el país que ejerció el año anterior la secretaría pro t mpore, por el que la est  ejerciendo y por aquel al que le corresponderá en el siguiente año.

CAPÍTULO IV

LOS ACUERDOS SUBREGIONALES: Mercado Común del Sur - MERCOSUR, Comunidad

Andina y Sistema Centroamericano de Integración - SICA. Comparación jurídica de los acuerdos subregionales

A. EL MERCOSUR

El Mercado Común del Sur, más conocido por su sigla MERCOSUR, es un tratado de integración suscrito en el marco jurídico de la ALADI, el que se clasifica en ese contexto como un Acuerdo de Alcance Parcial, por cuanto se trata de un acuerdo celebrado sólo entre algunos de los miembros de la ALADI y cuyos efectos no son extensibles a los demás países ALADI, tal y como lo establece el artículo 7 del Tratado de Montevideo de 1980. En consecuencia, el derecho del MERCOSUR es un derecho que emana del Tratado de Montevideo de 1980, en cuanto son tratados o acuerdos catalogables como Acuerdos ALADI de Alcance Parcial. A más de ello, definimos que se trata de Acuerdos Subregionales, para lo cual tenemos en cuenta dos criterios: uno geográfico por ser acuerdos celebrados entre algunos de los países de la región latinoamericana y otro económico - integracionista, ya que nos encontramos ante un acuerdo en el que no solamente se está liberando el comercio sino que se busca una integración más profunda, con la creación de una unión aduanera y la coordinación de políticas macroeconómicas, pactadas con la finalidad de construir un mercado único (artículos 1 y 5 Tratado de Asunción, 1991); como se ha dicho anteriormente, la liberación del comercio o el pactar la libre circulación de bienes y servicios, sin profundizar más la integración, es el esquema o modelo anglosajón de integración el cual es esencialmente librecambista; por el contrario existen esquemas de integración más ambiciosos, que involucran más intensamente a las partes y en los que, a más de la libre circulación de mercancías, se pacta el arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas, la implementación de las llamadas libertades comunitarias (libre circulación de mercancías, de servicios, de capitales y de personas) y se crean una serie de órganos o instituciones que son esenciales para el desarrollo del proceso. Esos son, entonces, los llamados Acuerdos Subregionales en estricto sentido: los Acuerdos de integración pactados en una subregión o parte geográfica de América Latina y cuyo contenido implica un proyecto de integración mucho más intenso que la simple liberación comercial.

El derecho originario del MERCOSUR se define como los tratados por los que se creó el organismo de integración y sus órganos o instituciones, así como las competencias de éstos y los tratados modificatorios; se conforma esencialmente en la actualidad por el Tratado de Asunción de 1991, por el que se creó el MERCOSUR, el Protocolo de Brasilia de 1991, que rige el sistema de solución de controversias y el Protocolo de Ouro Preto de 1994, el que hizo una sustancial reforma a las instituciones del MERCOSUR. Existen por supuesto otros instrumentos internacionales del derecho originario, aunque estos son de menor importancia que los ya indicados. El derecho derivado del MERCOSUR se define como aquel emanado de los órganos del MERCOSUR con capacidad decisoria. El derecho originario y el derecho derivado conforman las fuentes jurídicas del MERCOSUR (arts. 41 y 42 Protocolo de Ouro Preto).

El MERCOSUR es un organismo internacional con personería jurídica como tal (arts. 34, 35 y 36 Protocolo de Ouro Preto) Son países miembros del MERCOSUR: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Son países asociados al MERCOSUR, esto es, no son miembros plenos y sólo participan en la liberación comercial, Bolivia y Chile.

Si bien se han pactado en su seno importantes compromisos integradores entre los Países Miembros, nos encontramos con que la supranacionalidad y el derecho comunitario le son ajenos. En efecto, varias normas dan la base para esta afirmación; el artículo 1 del tratado de Asunción determina que el Mercado Común implica “ el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”; ello implica que no existe una técnica normativa tal que conlleve la existencia de un órgano supranacional del que emanan normas de derecho comunitario, sino que es indispensable que las normas jurídicas se vayan armonizando mediante la labor legislativa coordinada de los diferentes Congresos nacionales o que las normas derivadas emanadas de los órganos del MERCOSUR sean incorporadas al derecho interno por ley nacional pues precisamente carecen de las características de primacía sobre el derecho nacional y aplicación inmediata o

directa con que cuenta el derecho comunitario, aspecto éste que se ratifica con los artículos 25, 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto en los que se determina la forma y trámite para la incorporación de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y se plasma la necesidad de armonización legislativa de los Estados Miembros. Adicionalmente a ello, se encuentra que las normas derivadas del MERCOSUR son de efecto directo, es decir que obligan a los Estados Parte: los órganos con capacidad decisoria son el Consejo Mercado Común, del que emanan las Decisiones, el Grupo Mercado Común, del que emanan las Resoluciones y la Comisión de Comercio, de la que emanan las Directivas; todas estas normas son obligatorias para los Estados Parte, pero no son aplicables a los particulares, luego los derechos y obligaciones que de ellas se derivan para los particulares sólo producen efectos al incorporarse la respectiva norma al correspondiente derecho nacional (arts. 2, 9,15 y 20, Protocolo de Ouro Preto); ahora bien, es imprescindible tener en cuenta que, si bien es cierto el efecto directo de las normas derivadas del MERCOSUR u obligatoriedad para los Estados Parte, ello se atenúa fundamentalmente en su esencia al establecerse que los órganos del MERCOSUR son órganos intergubernamentales, esto es, que no son supranacionales y que las normas que de ellos emanan deben adoptarse por consenso entre los Estados Parte, lo cual conlleva una capacidad de veto con que cuenta cualquier País Miembro ante el proyecto normativo (arts. 2 y 37 Protocolo de Ouro Preto). De todo lo indicado se concluye entonces que el consenso es la máxima que ilumina la producción jurídica de los órganos del MERCOSUR, que éstos son intergubernamentales y que no existe derecho comunitario en dicho organismo internacional. Así las cosas, concluimos entonces que en el MERCOSUR no existe el derecho comunitario y sí más bien, el derecho de la integración, entendido éste último como una parte no autónoma del derecho internacional en general y en especial del derecho internacional económico, cuyo contenido específico es la regulación jurídica de un proceso de integración económica pactado entre un grupo de Estados. El derecho comunitario, por el contrario, es autónomo ante el derecho internacional, presupone la existencia de una Comunidad y de sus órganos supranacionales y cuenta con las conocidas características de efecto directo en cuanto sus normas son vinculantes para los Estados miembros, de aplicación inmediata ya que son aplicables a todos los habitantes sin necesidad de incorporación alguna al sistema jurídico nacional y de primacía sobre el derecho nacional, haciendo automáticamente inaplicables las normas jurídicas nacionales que le sean contrarias pues su jerarquía es superior al derecho interno.

Los órganos del MERCOSUR son el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico - Social y la Secretaría Administrativa. El Consejo es el órgano supremo del MERCOSUR y se compone por los Cancilleres y los Ministros de Economía de los Estados Parte; su Presidencia se ejerce por los Estados en forma rotativa por un período de seis meses; el Consejo ejerce la conducción política del proceso de integración y adopta las decisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR; son funciones del Consejo: velar por el cumplimiento del derecho originario del MERCOSUR; formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros Estados, grupos de países y organismos internacionales, función ésta que puede delegar al Grupo Mercado Común; pronunciarse sobre las propuestas que le presente el Grupo Mercado Común; crear reuniones de Ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; designar al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria; homologar el Reglamento del Grupo Mercado Común (arts. 3 al 9 Protocolo de Ouro Preto).

El Grupo Mercado Común es el ejecutivo del MERCOSUR y se conforma por cuatro representantes de cada País Miembro, entre los cuales debe haber un representante de la Cancillería, otro del Ministerio de Economía y otro del Banco Central correspondiente; el Grupo se divide en Subgrupos especializados por temas o sectores. Son funciones del Grupo Mercado Común: velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del derecho originario del MERCOSUR; proponer proyectos de Decisión al Consejo; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones del Consejo; fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el

cumplimiento de sus objetivos; manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias; negociar acuerdos internacionales por delegación del Consejo; aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría administrativa del MERCOSUR; adoptar Resoluciones en materia presupuestaria y financiera, basado en las orientaciones emanadas del Consejo; someter al Consejo su Reglamento Interno; organizar las reuniones del Consejo Mercado Común y preparar los estudios e informes que éste le solicite; elegir al director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; homologar los reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico Social (arts. 10 á 15 Protocolo de Ouro Preto).

La Comisión de Comercio del MERCOSUR es un órgano asistente del Grupo Mercado Común encargado de vigilar la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países; se integra por cuatro representantes de cada Estado Miembro, los que cuentan con sus respectivos suplentes; la Comisión de Comercio vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común; se pronuncia sobre las solicitudes de los Estados Miembro con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común; efectúa el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común; analiza la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formula propuestas al respecto al Grupo Mercado común; toma las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte; informa al grupo mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común; propone al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR; propone la modificación de alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común; establece comités técnicos para el adecuado cumplimiento de sus funciones; desempeña las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común; adopta su reglamento interno, el que somete al Grupo Mercado Común (arts. 16 a 21 Protocolo de Ouro Preto).

La Comisión Parlamentaria Conjunta representa a los Congresos de los Estados Miembros y se integra por un número igual de parlamentarios representantes de sus respectivos congresos; como ya se indicó, la Comisión Parlamentaria busca la incorporación de las normas de los órganos del MERCOSUR al derecho nacional y la armonización de las diversas legislaciones internas. La Comisión Parlamentaria puede expedir Recomendaciones dirigidas la Consejo a través del Grupo (arts. 22 al 27 Protocolo de Ouro Preto).

El Foro Económico - Social es un órgano de consulta en el que están representados los diversos sectores económicos y sociales de los estados Miembros; se integra por igual número de representantes de cada Estado Parte (arts. 28 al 30 Protocolo de Ouro Preto).

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR es un órgano de apoyo operativo, de naturaleza permanente y con sede en Montevideo; presta servicios a los demás órganos del MERCOSUR; sirve como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR y publica y difunde sus normas; organiza los aspectos logísticos de las reuniones de los otros órganos del MERCOSUR; informa a los Estados Parte sobre las medidas de incorporación del derecho derivado; registra las listas nacionales de árbitros y expertos para la solución de controversias; desempeña las tareas encomendadas por el Consejo, el Grupo y la Comisión; elabora el proyecto de presupuesto y lo ejecuta; rinde anualmente cuentas al Grupo y le presenta un informe sobre sus actividades. La Secretaría Administrativa está a cargo de un Director elegido por el Grupo en forma rotativa de nacionales de los Estados Miembros, el que es designado por el Consejo para un período de dos años y no es reelegible. (arts. 31 al 33 Protocolo de Ouro Preto).

El MERCOSUR carece de un Tribunal permanente de Justicia para la solución de controversias y cuenta, por el contrario, con un sistema arbitral de solución de controversias, regulado en el Protocolo de Brasilia. La carencia de un Tribunal supranacional permanente es evidente consecuencia de la naturaleza jurídica del MERCOSUR; no siendo una Comunidad, ni contando con órganos supranacionales ni con derecho comunitario, es difícil implementar un Tribunal comunitario de Justicia, similar a los existentes en la Comunidad Europea, la Comunidad Andina y el Sistema Centroamericano de Integración; sin embargo, si se tiene en cuenta la existencia del derecho derivado del MERCOSUR no es descartable que se logre esa difícil realización. El sistema del MERCOSUR es asimilable a los sistemas de solución de controversias existentes en la Organización Mundial de Comercio y en el Grupo de los Tres, todos los cuales se catalogan como arbitrales, esto es, de justicia impartida por árbitros que son jueces accidentales o temporales y que no son funcionarios del organismo correspondiente; a más de ello, por supuesto, los Magistrados de un Tribunal Comunitario lo que aplican es derecho comunitario, en tanto que los indicadas árbitros no cuentan con un derecho comunitario para aplicar, sino con normas internacionales (derecho originario) y normas derivadas de los órganos correspondientes, junto con las normas nacionales que las incorporan.

El sistema de solución de controversias entre los Estados Parte del MERCOSUR cuenta con tres etapas, así definidas en mi criterio, por cuanto en cada una se aplica un diverso mecanismo internacional de solución de controversias: la primera es la de negociación directa entre los Estados; si esta fracasa, se sigue una etapa que podríamos calificar como de conciliación, en la que el Grupo Mercado Común, con el apoyo de expertos en la materia de conflicto, hace un papel de conciliador y formula a los Estados Miembros recomendaciones para que estos solucionen la controversia; si la conciliación fracasa se ingresa a la última etapa que es la arbitral en la que el Tribunal de Arbitramento, cuya jurisdicción y decisión son obligatorias para los Estados Parte, previo procedimiento, pone fin a la controversia mediante un laudo inapelable dictado en derecho, o en equidad (*ex aequo et bono*) si las partes así lo convienen. El Protocolo de Brasilia permite que el procedimiento arbitral sea aplicable a los reclamos de particulares “con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo del Mercado Común o de las resoluciones del Grupo Mercado Común” (art. 25 Protocolo de Brasilia).

B. LA COMUNIDAD ANDINA

La Comunidad Andina cuenta con profundas raíces históricas que se remontan a la fundación de las repúblicas andinas y responde a un cierto ideario bolivariano de unificación de sus Estados miembros, todos ellos libertados por Simón Bolívar. No se trata, sin embargo, de un proceso federativo y ni siquiera confederativo; responde sustancialmente a los lineamientos teóricos e institucionales del modelo comunitario europeo, aunque en realidad el proceso de integración andino no ha logrado en tantos años un nivel de integración siquiera similar al europeo; se han realizado importantes avances, sin duda, pero es un proceso integrador aún débil desde un punto de vista económico y jurídico.

La Comunidad Andina se creó mediante el Acuerdo de Cartagena (1969) y sus miembros iniciales fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; posteriormente, en virtud de los antagonismos económicos generados con la dictadura de Pinochet, Chile se retiró del entonces llamado Pacto Andino y Venezuela se incorporó a éste, siendo esa su composición actual. El Acuerdo de Cartagena ha sido varias veces modificado, siendo la última modificación sustancial la del Protocolo de Trujillo (1996), aunque existen otros protocolos posteriores; en todo caso, la Comunidad Andina, nombre éste adoptado desde el mencionado Protocolo de Trujillo, ha adoptado la sabia técnica jurídica de codificar el Acuerdo de Cartagena con el texto vigente después de las reformas que se van dando, lo cual se hace mediante Decisión de la Comisión; la Decisión vigente en la actualidad es la Decisión 406 de 1997, la que para todo efecto es el texto oficial vigente del Acuerdo de Cartagena; téngase presente sin embargo que la dinámica jurídica lleva a que las posteriores reformas, en la medida en que entren en vigencia al ser ratificadas por todos los Estados Miembros (tales como el Protocolo de Sucre de 1997 y el Tratado del

Parlamento del mismo año) implicarán la necesidad de una nueva Decisión codificadora. Aparejado con el Acuerdo de Cartagena, el otro instrumento internacional básico del ordenamiento jurídico andino es el llamado Tratado del Tribunal (1979), por el cual se instituyó como sistema de solución de controversias un Tribunal supranacional, inspirado directamente en el tribunal comunitario europeo; ese tratado fue ampliamente modificado por el Protocolo de Cochabamba (1996).

El sistema institucional de la Comunidad Andina, llamado el Sistema Andino de Integración, es notoriamente grande y se caracteriza además porque en su seno conviven órganos regidos por el derecho internacional, frente a otros que son indudablemente regidos por el derecho comunitario andino y, en consecuencia, de naturaleza supranacional; en los órganos de naturaleza internacional se tiene incluso la presencia de Estados que son miembros de esos organismos internacionales mas no de la Comunidad Andina, como es el caso del Convenio Andrés Bello (convenio cultural) quien a más de los países miembros de la Comunidad Andina cuenta como Estados miembros con Chile, España, Panamá y Cuba; en la Corporación Andina de Fomento (institución financiera multilateral), a más de los países andinos, son miembros Brasil, Chile, Jamaica, México, Trinidad - Tobago y Paraguay; el Fondo Andino de Reservas cambió su denominación por Fondo Latinoamericano de Reservas (institución financiera destinada a corregir los desequilibrios externos de los países miembros) y si bien en la actualidad su composición es exclusivamente andina la intención manifiesta es la de ampliar la composición de dicho organismo con participación de otros Estados de América Latina. El artículo 6 del Acuerdo de Cartagena (téngase presente que las normas citadas del Acuerdo de Cartagena lo son en su codificación última: Decisión 406) enuncia los “órganos e instituciones” que conforman el Sistema Andino de Integración: el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo; la Universidad Andina Simón Bolívar; los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina. El artículo 8 del Acuerdo de Cartagena estatuye que los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración se rigen por ese Acuerdo, por sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios y el artículo 5 ídem determina que la Comunidad Andina se conforma por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (cursiva del autor); por otra parte, como se profundizará más adelante, la supranacionalidad y el derecho comunitario están ampliamente aceptados en la Comunidad Andina, si bien el desarrollo de éstos aún requiere de más profundización. Hechos estos planteamientos surge entonces estas inquietudes: ¿es posible afirmar que los Estados no andinos miembros de organismos internacionales u órganos del Sistema Andino de Integración, son en cierta medida indirectamente miembros de la Comunidad Andina?; ¿es viable sostener que, en virtud del artículo 8 precitado, las normas del Acuerdo de Cartagena y en general el derecho comunitario andino (originario o derivado) es aplicable a Estados no andinos que no son parte de ese Acuerdo de Cartagena ni, en consecuencia, de la Comunidad Andina?; ¿los entes de conformación mixta (países andinos y no andinos) son realmente órganos de la Comunidad Andina o más bien se trata de organismos internacionales independientes o autónomos que se articulan o coordinan con la Comunidad Andina a través del Sistema Andino de Integración exclusivamente por lo que hace referencia a los países andinos? Es evidente que a pesar de la desafortunada redacción los artículos 5 a 8 del Acuerdo de Cartagena sería impensable jurídica y políticamente vincular por normas comunitarias andinas a cualquiera de los países citados que no siendo parte del Acuerdo de Cartagena sí han adherido a los convenios constitutivos de algunos organismos como los citados y solamente a esos convenios: En consecuencia, la interpretación adecuada es la de que el Sistema Andino de Integración se conforma por órganos de la Comunidad Andina, de naturaleza supranacional, regidos por el derecho comunitario y a los que están vinculados exclusivamente los Estados miembros de la Comunidad, por una parte, y organismos internacionales que se regulan para todos sus miembros, andinos y no andinos, por el derecho internacional, fundamentalmente por los

respectivos acuerdos constitutivos de esos organismos, por otra parte. Así las cosas, una es la Comunidad Andina y otro el Sistema Andino de Integración; no son términos iguales, ni siquiera equivalentes. El Sistema Andino de Integración se conforma por dos pilares básicos: la Comunidad Andina y los organismos internacionales afines a ésta; el primero se rige por el derecho comunitario; el segundo por el derecho internacional; por supuesto la distinción no es meramente teórica e implica profundas diferencias de fondo y de técnica jurídica de producción normativa.

Establecido lo dicho, podemos identificar como órganos de la Comunidad Andina, regidos por el derecho comunitario andino, los siguientes: El Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral y los Consejos Consultivos que establezca la Comisión.

El Consejo Presidencial es un órgano de dirección política del proceso integrador, conformado por los Jefes de Estado; adopta sus directrices por consenso, se reúne ordinariamente una vez al año, es presidido por períodos anuales en forma sucesiva y por orden alfabético por el Presidente del País Miembro al que corresponda en turno, quien ejerce la máxima representación política de la Comunidad (arts. 11 al 14 Acuerdo de Cartagena); el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o Consejo se conforma por los Cancilleres de los cinco Países miembros; se reúne ordinariamente dos veces por año; formula la política exterior de los Países miembros en materia subregional; formula, ejecuta y evalúa en coordinación con la Comisión la política general de la integración subregional andina; suscribe convenios con terceros países o bloques u organismos internacionales; coordina la posición conjunta de los Países miembros en foros y negociaciones internacionales; representa a la Comunidad en los asuntos y actos de interés común; recomienda o adopta las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena; vela por el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena; aprueba y modifica su propio Reglamento; aprueba el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones (arts. 15 al 20 Acuerdo de Cartagena); la Comisión es un órgano plural conformado por plenipotenciarios principales y alternos de cada País Miembro (usualmente Ministros de Estado), pero a diferencia de la Comisión Europea no es un órgano permanente, pues se reúne ordinariamente tres veces al año y no es catalogable como el ejecutivo de la Comunidad Andina, pues esa calidad la tiene el Secretario General; se trata más bien de un órgano ministerial con vocación legislativa en el seno de la Comunidad Andina, similar a alguna de las diversas versiones del Consejo de Ministros de la Unión Europea; con base en el acuerdo de Cartagena, que da el mismo nombre de Decisiones a las normas derivadas emanadas del Consejo y de la Comisión y en el literal c del artículo 1 del Protocolo de Cochabamba que da a las Decisiones de uno y otro órgano el mismo nivel jerárquico normativo, podemos concluir entonces lo ya afirmado en el sentido de que la Comisión es otro órgano legislador de naturaleza ministerial; de hecho muchas de sus funciones son ejercidas en forma coordinada, complementaria o conjunta con el Consejo; el artículo 22 del Acuerdo de Cartagena establece las funciones de la Comisión: formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional en materia de comercio e inversiones en coordinación con el Consejo; adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena; coordinar la labor conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia; velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones del Acuerdo de Cartagena y de la ALADI; aprobar y modificar su propio reglamento; aprobar, rechazar o enmendar las iniciativas de los Países miembros y de la Secretaría General; mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia; aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia, así como fijar la contribución de cada uno de los Estados miembros; la Comisión en el cumplimiento de sus funciones tendrá en cuenta el trato preferencial a Ecuador y Bolivia.

Tanto el Consejo como la Comisión tienen su versión ampliada; la reunión ampliada del Consejo se da cuando éste se reúne junto con la Comisión, lo cual se debe dar por lo menos una vez por año, para tratar asuntos de la Comunidad que sean de interés de ambos órganos, tales como: preparar las reuniones del

Consejo Presidencial Andino; elegir y remover al Secretario General; proponer al Consejo Presidencial las modificaciones al Acuerdo de Cartagena; evaluar la gestión del Secretario general; considerar las iniciativas o propuestas que los Países Miembros o la Secretaría General sometan a su consideración. La Comisión ampliada se conforma por los miembros de la Comisión (plenipotenciarios que usualmente son los Ministros de Estado a cuyo cargo se encuentra el comercio exterior del respectivo país) junto con Ministros de áreas específicas, para tratar asuntos de carácter sectorial. Estas reuniones ampliadas confirman lo que ya hemos aseverado: el Consejo y la Comisión son órganos de igual naturaleza y nivel, ninguno está subordinado al otro, ambos producen el mismo tipo de norma comunitaria derivada, esto es, las decisiones de un órgano no priman sobre las del otro (artículo 1 Protocolo de Cochabamba); están conformados por Ministros de Estado, éstos reciben instrucciones directas de sus respectivos Jefes de Estado, no son funcionarios comunitarios permanentes, no son independientes de los Estados miembros, cumplen esencialmente funciones legislativas si bien también tienen a su cargo algunas funciones ejecutivas (ver literal b artículo 16 y literal a artículo 22 Acuerdo de Cartagena en los que se establece que Consejo y Comisión formulan y ejecutan de manera coordinada la política general de la Comunidad y la política comunitaria en materia de comercio e inversiones), la Comisión y el Consejo son órganos que se autoregulan en cuanto cada uno expide autónomamente su reglamento (literal i art. 16, lit. e art. 22 Acuerdo de Cartagena); en las reuniones ampliadas de Consejo y de Comisión se adoptan también Decisiones. Diferencia importante que se da entre Consejo y Comisión es en la forma de votar; en tanto en el Consejo las Decisiones se adoptan por consenso, la regla general es que en la Comisión las Decisiones se adoptan por mayoría absoluta salvo las excepciones consagradas en el artículo 26 del Acuerdo de Cartagena en las que se mantiene la regla de la mayoría absoluta, pero sin que haya voto negativo; no indica el Acuerdo de Cartagena (arts. 20 y 25) cómo se adoptan las Decisiones en el Consejo ampliado ni en la Comisión ampliada; en mi entender, se debe seguir la regla del respectivo órgano: en el Consejo ampliado las Decisiones se deben adoptar por consenso no obstante que allí sesione también la Comisión y en la Comisión ampliada las Decisiones se deben adoptar por mayoría absoluta, que es la regla general de votación en la Comisión; en todo caso es evidente que es un vacío del Acuerdo de Cartagena . En la Comisión el voto de los Países Miembros es igualitario: a cada país corresponde un voto; no existe en la Comunidad Andina el voto ponderado para la adopción de decisiones por mayoría, voto éste en el que los Estados más grandes de acuerdo a factores económicos, territoriales y poblacionales tienen un mayor voto, sistema que impera en la Comunidad Europea. Obviamente en el Consejo, al ser necesario el consenso no se tienen en cuenta estos elementos de votación.

En conclusión, considero que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, el Consejo ampliado y la Comisión ampliada son diversos órganos pero de una misma naturaleza jurídica y jerarquía, todos ellos con vocación esencialmente legislativa, siendo los generadores de las normas de derecho derivado comunitario andino de mayor jerarquía, toda vez que el Consejo Presidencial Andino es un órgano de superior jerarquía pero de naturaleza política, por lo que no produce fuentes del derecho comunitario andino.

El Tribunal de Justicia es el órgano judicial de la Comunidad Andina; la jurisdicción del Tribunal de Justicia es obligatoria para la solución de las controversias que surjan en el seno de la Comunidad Andina; tiene su sede en Quito; se conforma por cinco Magistrados, los que deben ser nacionales de los Países miembros; la norma (art. 6 Protocolo de Cochabamba) no exige que deba ser conformado por un Magistrado de cada País miembro pero la práctica hasta ahora ha sido esa; y puede pensarse que no necesariamente hay una exigencia en el Protocolo de hacer una distribución igualitaria de magistraturas entre los Estados por cuanto los Magistrados no representan a su país de origen, no pueden recibir instrucciones de ningún Gobierno ni organismo internacional, deben en un todo ser independientes e impartir justicia con total imparcialidad; el mismo Protocolo (inc. 3º art.6) estatuye que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en consulta con el Tribunal, podrá modificar el número de Magistrados y ello no necesariamente tendría que implicar el asignar una nueva magistratura por cada País miembro. En todo caso téngase presente que lo usual ha sido el que haya un Magistrado oriundo de cada País miembro; los Magistrados son designados por unanimidad por los Plenipotenciarios designados a ese efecto, de ternas presentadas por cada País miembro; su período es de seis años y pueden ser

reelegidos por una vez. Se trata pues de funcionarios de la Comunidad, dedicados plenamente a labores de ésta, no pueden desempeñar otras actividades profesionales, remuneradas o no, excepto las de naturaleza docente (Protocolo de Cochabamba arts. 6 y 7).

El Tribunal es competente para conocer de la acción de nulidad, de la acción de incumplimiento, del recurso de interpretación prejudicial, del recurso por omisión y de las controversias laborales surgidas entre la Comunidad y sus funcionarios; a más de ello, puede actuar como Tribunal arbitral, siempre que las partes así lo acuerden. La acción de nulidad implica el control de legalidad del ordenamiento jurídico andino toda vez que cuando una norma inferior viola otra de superior jerarquía o cuando hay desviación de poder, se procede a su anulación. La acción de incumplimiento surge contra los Estados que, no obstante el requerimiento hecho por la Secretaría General, continúan incumpliendo sus obligaciones comunitarias. Los particulares con interés legítimo para ello pueden acceder a estas dos acciones. La interpretación prejudicial es un mecanismo judicial a través del cual los jueces nacionales que han de aplicar normas comunitarias andinas deben, antes de dictar sentencia, solicitar al Tribunal comunitario la interpretación de esas normas comunitarias, interpretación ésta que les obliga. Mediante el recurso por omisión los Estados, los órganos andinos o los particulares pueden exigir al Consejo de Cancilleres, a la Comisión o a la Secretaría General el cumplimiento de funciones a las que, no obstante estar obligados a ello, no ejercen su competencia en alguna específica actividad. El Tribunal también es competente para conocer de las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Comunidad andina puede actuar como Tribunal arbitral para dirimir las controversias que se susciten por la aplicación e interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración o entre éstos y terceros o entre particulares, siempre que las partes así lo acuerden; el laudo es obligatorio para las partes y presta mérito ejecutivo en los Países Miembros. Las sentencias o laudos del Tribunal no requieren de homologación o *exequatur* en ningún país miembro para su cumplimiento (Protocolo de Cochabamba, arts. 17 al 45).

La Secretaría General de la Comunidad Andina se inspira en buena medida en la Comisión Europea: al igual que ésta es en cierta medida asimilable a un órgano Ejecutivo del nivel nacional, cuenta con iniciativa normativa y es también el órgano que vela por el adecuado cumplimiento de los Tratados o derecho comunitario constitutivo o primario y del derecho comunitario derivado. A diferencia de la Comisión Europea, la Secretaría General es un órgano unipersonal y no está sometida al control político del Parlamento Andino, pues el Secretario General no requiere de la confianza ni puede ser censurado por el Parlamento, todo lo cual responde más a la tradición constitucional presidencialista de los Estados andinos, frente al parlamentarismo que prima en Europa. Téngase presente, no obstante las anotaciones dadas, que no se pretende asimilar los órganos comunitarios a los órganos nacionales que surgen de la tridivisión del poder y demás postulados del Estado Social de Derecho; para buscar una mayor comprensión de los órganos comunitarios se buscan símiles con órganos nacionales, pero es imprescindible que sea claro que la naturaleza jurídica de unos y otros es bien distinta, que el contexto histórico, político, económico y jurídico en los que cada uno han surgido son bien diversos y que su *praxis* se da en diversas realidades, por lo que no se puede afirmar que la identificación sea plena sino tan sólo una aproximación conceptual que adolece de las restricciones ya indicadas. Define el artículo 29 del Acuerdo de Cartagena que la Secretaría General es el órgano ejecutivo, el que presta apoyo técnico a los demás órganos. Son funciones de la Secretaría General: velar por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento comunitario andino; atender los encargos del Consejo y de la Comisión; formular al Consejo y la Comisión propuestas de Decisión; efectuar los estudios y formular las propuestas de tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador; evaluar e informar anualmente al Consejo y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación del Acuerdo de Cartagena y el logro de sus objetivos; efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del Sistema Andino de Integración y otros que a su juicio sean necesarios; mantener vínculos permanentes de trabajo con los Países miembros; elaborar su programa anual de labores; promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la política económica y en particular de la planeación; mantener vínculos de trabajo con los ejecutivos de otros organismos de

integración; llevar las actas de las reuniones ampliadas de Consejo y Comisión; ser depositaria de las actas y demás documentos de los órganos del Sistema Andino de Integración; editar la Gaceta de la Comunidad Andina; ejercer la Secretaría de la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración; cumplir funciones arbitrales entre particulares. La Secretaría General tiene su sede en Lima (Acuerdo de Cartagena, arts 30 y 31; Protocolo de Cochabamba, art. 39).

C. COMPARACIÓN DEL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA

El MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA se erigen en la actualidad como los dos principales acuerdos de integración subregional vigentes en América Latina, en el marco de la ALADI⁴³; este aserto nos lleva a analizar y comparar sus principales características jurídicas a fin de determinar las bases esenciales de una eventual convergencia de estas dos subregiones, la que tendría ya la característica de ser de un nivel regional, latinoamericano o al menos suramericano.

En primer lugar se trata de dos tratados suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, la que de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80), permite que los Estados Miembros de ese organismo puedan pactar entre algunos de ellos acuerdos más profundos, los que no son aplicables a los otros miembros de ALADI; son los llamados Acuerdos de Alcance Parcial (AAP):

“Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.

“Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial registrarán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos adhieran” (art. 7 TM80).

Los Acuerdos ALADI de Alcance Parcial pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades (art. 8 TM80).

El Tratado de Asunción (1991), constitutivo del Mercado Común del Sur - MERCOSUR, establece en el preámbulo su vocación latinoamericanista: “ CONSCIENTES de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo 1980". La Comunidad Andina se define a sí misma como un Acuerdo Subregional (“Acuerdo de Integración Subregional Andino”) y puntualiza también su proyección latinoamericana: “ El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano” Art. 1 Acuerdo de Cartagena). Así, pues, se trata de dos acuerdos subregionales (AAP) de ALADI, ambos con vocación latinoamericanista.

Ambos bloques económicos también se identifican por contar con personalidad jurídica internacional, característica ésta que no es esencial a un bloque económico; así, por ejemplo, en tanto la Unión Europea cuenta con personería jurídica internacional, el NAFTA no la tiene, no obstante su indudable importancia económica.⁴⁴ El artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto confiere al MERCOSUR personalidad jurídica internacional (“El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”), lo cual a su vez se establece en el artículo 48 del Acuerdo de Cartagena⁴⁵ para la COMUNIDAD ANDINA (“La Comunidad Andina es una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional”). Esta es una clara manifestación de la voluntad de los Estados miembros del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) y de la COMUNIDAD ANDINA (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia) de tener una presencia internacional como bloques económicos.

En cuanto hace relación a su organización institucional, los dos entes internacionales presentan fundamentales diferencias. La primera que se pone de presente es cuantitativa: la organización

institucional de la COMUNIDAD ANDINA es enorme comparada con la del MERCOSUR. Establece el artículo 5 del Acuerdo de Cartagena que la Comunidad Andina la conforman los cinco Estados miembros y los órganos del Sistema Andino de Integración; a su vez, el artículo 6 de dicho tratado determina que son órganos del Sistema Andino de Integración: el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración, la Universidad Andina Simón Bolívar, los Consejos Consultivos que establezca la Comisión y los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina. El Protocolo de Ouro Preto establece la institucionalidad actual del MERCOSUR, la que se conforma con los siguientes órganos (art. 1): el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico – Social y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Otra diferencia notable hace relación a la calidad de los miembros o funcionarios de esos órganos, pues en tanto en la Comunidad Andina existen muchos funcionarios permanentes de la Comunidad o de los órganos del Sistema Andino de Integración (los de la Secretaría General, los del Tribunal, los del Convenio Andrés Bello, los del Fondo Latinoamericano de Reservas, los de la Corporación Andina de Fomento, los de la Universidad Andina), cuyos sueldos deben ser pagados por el respectivo ente, en el MERCOSUR la mayoría de sus órganos se conforman por funcionarios nacionales, es decir por funcionarios que no lo son del MERCOSUR en forma permanente y en consecuencia de ello no implican gastos de funcionamiento para ese organismo; por supuesto en la Comunidad Andina hay órganos conformados por funcionarios nacionales (Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión y Parlamento) y en el MERCOSUR cuentan con un órgano de funcionarios permanentes (la Secretaría Administrativa), pero sí es destacable que los gastos de funcionamiento de la COMUNIDAD ANDINA son superiores a los del MERCOSUR por contar con mayor cantidad de órganos y funcionarios permanentes y propios; recuérdese que en buena medida la Comunidad Andina se ha inspirado en el modelo europeo de organización comunitaria.

Otro aspecto del análisis institucional aquí propuesto hace relación a la naturaleza jurídica del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA; el MERCOSUR es un organismo internacional en tanto que la COMUNIDAD ANDINA es un organismo supranacional y en consecuencia de ello los órganos del MERCOSUR son intergubernamentales, mientras que en la COMUNIDAD ANDINA conviven órganos supranacionales con órganos intergubernamentales. Definimos a un órgano como supranacional en la medida en que los Estados miembros le hayan cedido en el respectivo tratado competencias normativas, jurisdiccionales o administrativas, propias de la función estatal y siempre que las actuaciones correspondientes de esos órganos vinculen u obliguen a los Estados miembros y a sus habitantes; pues bien, los órganos de la Comunidad Andina que se pueden definir propiamente como supranacionales son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino⁴⁶, la Comisión de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Secretaría General de la Comunidad Andina; los demás órganos del Sistema Andino de Integración son de naturaleza intergubernamental. Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto define en su artículo 2 que los órganos del MERCOSUR con capacidad decisoria son el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR y que estos son “de naturaleza intergubernamental”.

Directamente derivado de este planteamiento surge el análisis de las normas jurídicas que se producen en el seno del MERCOSUR y en la COMUNIDAD ANDINA, pues mientras las normas de los órganos supranacionales andinos son de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional las normas que emanan de los órganos del MERCOSUR sólo son de efecto directo; también en este tópico la COMUNIDAD ANDINA sigue más de cerca al modelo comunitario europeo. En efecto, el Protocolo de Ouro Preto determina que las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, esto es los órganos con capacidad decisoria (art. 2), son “obligatorias para los Estados Parte” (arts. 9, 15 y 20) lo cual implica que

producen efectos jurídicos frente a éstos sin necesidad de ratificación adicional alguna: es la característica del efecto directo; a su vez, el tenor literal de los artículos 25 y 42 de dicho Protocolo indican claramente que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR deben ser incorporadas al derecho interno de cada País miembro de donde se deriva que no producen efecto automático ante los habitantes, que esas normas no los obligan hasta tanto sean incorporadas a la legislación nacional y que las normas del MERCOSUR no priman sobre el derecho nacional haciéndolo automáticamente inaplicable si es contrario a la norma comunitaria: “La Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración(.)...”, art. 25;”las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo 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.” (art. 42). El ordenamiento jurídico de la COMUNIDAD ANDINA se compone en sentido amplio por las Directrices del Consejo Presidencial Andino (art. 11 Acuerdo de Cartagena), las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 17 id.), las Decisiones de la Reunión Ampliada del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con la Comisión (art. 20 id.), las Decisiones de la Comisión (art. 21 id.), las Decisiones de la Comisión Ampliada con Ministros de sectores específicos (art. 25 id.), las sentencias del Tribunal de la Comunidad Andina y las Resoluciones de la Secretaría General⁴⁷; las normas comunitarias andinas de carácter general son de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional, lo cual implica que son vinculantes para los Estados miembros sin necesidad de ratificación, que obligan a los habitantes sin que se requiera su incorporación al derecho nacional y que hacen inaplicable al derecho interno que le sea contrario; al igual que ocurrió en los inicios de la Comunidad Europea, éstas características del derecho comunitario andino no están expresamente consagradas en el Acuerdo de Cartagena, pero la jurisprudencia del Tribunal de la Comunidad Andina, directamente inspirada en la europea, la jurisprudencia nacional y la práctica de los Estados las han ido decantando y hoy tienen plena vigencia, si bien es verdad que las normas comunitarias andinas no presentan el grado de desarrollo, la extensión en varios cuerpos normativos, la eficacia y la dinámica social del derecho comunitario europeo. Así pues, las normas derivadas en el MERCOSUR tienen efecto directo pero no son de aplicación directa ni priman sobre el derecho nacional, en tanto que las normas derivadas de la COMUNIDAD ANDINA son de efecto directo, aplicación directa y priman sobre el derecho interno.

Simultáneamente con el análisis de la naturaleza jurídica del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA, de sus órganos y del derecho producido por estos, es necesario tener en cuenta la forma en que se adoptan las decisiones en los órganos correspondientes. En este aspecto las dos subregiones se identifican entre sí y se alejan de la Unión Europea en el hecho de que todos los Estados tienen un voto, es decir que no existe un voto ponderado para los Estados atendiendo en cierta medida a su capacidad económica (la que se traduce en mayores aportes presupuestales a la Comunidad) y a su población.⁴⁸ Se diferencian en este aspecto la COMUNIDAD ANDINA y el MERCOSUR en que en la primera algunos de sus órganos pueden tomar decisiones por mayoría, como es el caso de la Comisión y de la Comisión Ampliada (arts. 25 y 26 Acuerdo de Cartagena) o se trata de órganos supranacionales unipersonales, como lo es la Secretaría General; en el Protocolo de Ouro Preto, por el contrario, se establece que todas las decisiones se deben adoptar por consenso y con la presencia de todos los Estados parte (art. 37).

Por supuesto otra muy notoria diferencia entre el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA es que ésta cuenta con un Tribunal supranacional para la solución de controversias y la interpretación del derecho comunitario, inspirado en el tribunal comunitario europeo; se trata de un Tribunal permanente, de naturaleza supranacional y jurisdicción obligatoria para la solución de controversias derivadas del Acuerdo de Cartagena, cuyas sentencias obligan a los Estados miembros, el cual se creó mediante el llamado Tratado del Tribunal (Cartagena, 28 de mayo de 1979), está conformado por un magistrado de cada país y tiene como funciones esenciales el conocer de las acciones de incumplimiento y de nulidad y de la interpretación prejudicial⁴⁹. En el marco del MERCOSUR se debate ampliamente en la actualidad la

creación de un Tribunal Supranacional para sustituir el sistema de solución de controversias hoy regulado por el Protocolo de Brasilia de diciembre 17 de 1991, en el que, cuando se presenta una controversia entre Estados miembros, se parte de negociaciones directas, se pasa a la intervención del Grupo Mercado Común y se finaliza, de no funcionar los mecanismos anteriores, con la convocatoria de un Tribunal arbitral cuya jurisdicción y decisión son obligatorias para los Estados en controversia; los particulares afectados por normas o medidas administrativas relacionadas con el MERCOSUR pueden presentar reclamos contra un Estado parte ante la sección nacional del Grupo Mercado Común, de allí pasan al Grupo Mercado Común el que de aceptar el reclamo convoca a un grupo de expertos y si el dictamen de éstos es favorable al particular, cualquier Estado parte podrá requerir al Estado reclamado para que adopte las medidas correctivas o anule las medidas cuestionadas y si dicho Estado no lo hace operará el mecanismo arbitral entre los Estados ya descrito; los particulares no cuentan entonces con ninguna acción directa.

También se destaca como diferencia entre los dos acuerdos subregionales el trato jurídico contemplado para los Estados Miembros; si bien ambos son Acuerdos ALADI y el Tratado de Montevideo de 1980 contempla en su capítulo III (arts. 15 a 23) el “Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo”, en el que se consagran para tal efecto los principios de no reciprocidad y de cooperación comunitaria, lo cierto es que el MERCOSUR eliminó la no reciprocidad y el trato preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo, en tanto que la COMUNIDAD ANDINA los mantiene e implementa. En efecto, el Tratado de Asunción (marzo 26 de 1991), constitutivo del MERCOSUR establece en su artículo 2 que “el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones de las partes”, lo cual se atenúa algo pero en muy pequeña medida con el artículo 6 y el anexo I del tratado en los que se concedió a Paraguay y Uruguay un plazo de desgravación arancelaria de un año adicional al término con que contaban Brasil y Argentina; se establece en el artículo 8 un compromiso de preservar los compromisos adquiridos hasta la constitución del MERCOSUR, incluido el de ALADI, pero en los mecanismos allí mismo establecidos para tal efecto no se menciona nada en relación con el trato preferencial a Países de menor desarrollo relativo; simplemente Uruguay y Paraguay renunciaron a ese trato. También ello se refleja en materia presupuestal, pues los cuatro Estados miembros aportan en partes iguales el presupuesto para atender los gastos de funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y aquellos que disponga el grupo Mercado Común (art. 45 Protocolo de Ouro Preto). En la COMUNIDAD ANDINA, por el contrario, se contempla un Régimen Especial para Bolivia y Ecuador (capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena, arts. 121 a 138), atinente a la armonización de políticas económicas, coordinación de planes de desarrollo, política industrial, política comercial, arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica; a más de ello, si bien el Acuerdo de Cartagena no lo regula directamente, el art. 22 literal i de dicho Acuerdo establece que la Comisión debe aprobar los presupuestos anuales de la Secretaría General y determinar la contribución de cada uno de los Países miembros e históricamente la Comisión ha repartido estos presupuestos desigualmente, correspondiéndole a Colombia, Venezuela y Perú un aporte superior que el que les corresponde a Bolivia y Ecuador.

Característica que une al MERCOSUR con la COMUNIDAD ANDINA es la de que ambas subregiones tienen la voluntad de realizar un proceso de integración intenso, que vaya más allá de la creación de una zona de libre comercio y que lleve a la construcción de un mercado único, con arancel externo común, con libre circulación de los factores de producción, adopción de políticas comunes y coordinación de políticas macroeconómicas. En ello se diferencian dichas subregiones sustancialmente de otros acuerdos de alcance parcial dados en el seno de la ALADI, como los suscritos por Chile con MERCOSUR, Colombia, Venezuela, México y Bolivia, el Grupo de los Tres (Venezuela México y Colombia) y otros acuerdos comerciales o de complementación económica celebrados por México, en los que no se quiere profundizar la integración más allá del libre comercio, al igual que se hizo en el NAFTA por parte de Estados Unidos, Canadá y México.

Este escenario nos permite entonces plantear que el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA podrían tener un nuevo relacionamiento mutuo, partiendo la zona de libre comercio que actualmente negocian en

virtud del Acuerdo Marco para la creación de la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA (Acuerdo de Buenos Aires de 1998) y adoptando una estrategia de fusión de las dos subregiones, celebrando un tratado que recoja los anteriores y defina un esquema de integración profundo con desgravación arancelaria, arancel externo común, liberación de sus factores de producción, regulaciones antidumping, competencia, cláusulas de salvaguardia, compras estatales, solución de controversias, tratado éste que debería unificar los dos organismos y sus instituciones. Nacería así la base esencial para que, de lograr ampliarse a los otros dos miembros de la ALADI, México y Chile, la ALADI se transforme en la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN. Las subregiones del MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA son percibidas así como la auténtica semilla de la integración regional. Por supuesto la meta es de intensa negociación pero la adecuada voluntad política la llevaría a una realista y pronta concreción en un Tratado.

D. EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA - SICA

Esta subregión latinoamericana se caracteriza por no pertenecer a la ALADI, no ser un acuerdo de alcance parcial suscrito en el marco jurídico de la ALADI, por cuanto sus Estados miembros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) no pertenecen a la ALADI.

También esta subregión presenta notorios problemas de eficacia de sus normas, cuenta con una institucionalidad importante conformada por la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, el Parlamento Centroamericano (el cual ya es elegido directamente por el pueblo) y la Corte Centroamericana de Justicia.

Entre los varios tratados vigentes podemos citar el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA (1991), los Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia (1992), el Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas (1994), el Tratado de la Integración Social Centroamericana (1995). En 1997 se suscribió por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua una Declaración manifestando la intención política de constituir la Unión Centroamericana, conocida como la Declaración de Managua, la cual plasma una gran tendencia de la integración en Centroamérica que es la tendencia federalista presente en multiplicidad de normas en las que se observa la intención de llegar a constituir un Estado Federal entre los países centroamericanos, proyecto que cuenta con el antecedente histórico de la fallida federación centroamericana. Panamá ha sido un tanto lejana a esta tendencia, lo que se reafirma con la no suscripción de la Declaración de Managua. República Dominicana ha iniciado un proceso de aproximación al SICA.

A nivel centroamericano encontramos que en el Sistema de Integración Centroamericano se ha creado la Corte Centroamericana de Justicia la cual se define como supranacional y tiene, entre otras muchas funciones, la atribución de “resolver toda consulta prejudicial requerida por todo Juez o Tribunal Judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del ‘Sistema de la Integración Centroamericana’...” (literal k art. 22 Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia); pero, en un somero análisis de las normas queda la impresión de que el único órgano que eventualmente podría producir normas “comunitarias” es la Reunión de Presidentes pues las decisiones del Consejo de Ministros sólo son obligatorias para los Estados si no son contrarias a sus respectivas leyes (norma ésta que hace desaparecer las características supranacionales del derecho comunitario y en consecuencia este mismo) : art. 22 Protocolo de Tegucigalpa, norma ésta que nos ayuda a su vez a interpretar otra atribución de la Corte Centroamericana de Justicia cual es la de elaborar estudios comparados de las diversas legislaciones centroamericanas y presentar proyectos de leyes uniformes “para realizar la integración jurídica de Centroamérica”, con lo que debemos concluir que en Centroamérica no hay derecho comunitario sino más bien una suerte de coordinación legislativa para buscar una gradual y parcial homogenización legislativa (piénsese que la unificación en una sola ley requeriría que todos y cada uno de los Congresos Nacionales aprobaran en una forma exactamente igual todo el proyecto).⁵⁰

La mejor vía para que Centroamérica inicie su convergencia hacia la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN se daría con el ingreso de todos los países centroamericanos a la ALADI, participando así del patrimonio histórico de la integración latinoamericana y siendo miembros también de la CLAN, al transformarse la ALADI y unirse con el Parlamento Latinoamericano, del cual sí son miembros en la actualidad los Estados centroamericanos; la subregión del SICA, al igual que el MERCOSUR y la Comunidad Andina, habrían de converger en la ALADI en un único nivel regional que sería el de la CLAN y su institucionalidad sería también subsumida en los órganos de la Comunidad Latinoamericana.

CAPÍTULO V

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LATINOAMÉRICA

La ALADI y el Parlamento Latinoamericano como organismos esenciales de la integración latinoamericana. Convergencia subregional y legitimidad política de Presidentes de la República y Congresos nacionales. La COMUNIDAD ANDINA y el MERCOSUR como puentes jurídicos hacia el redimensionamiento de la ALADI. El compromiso histórico del liderazgo de Brasil y México

A. LA ALADI Y EL PARLATINO COMO BASES DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA

La conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones encuentra en algunos organismos ya existentes sus más sólidas bases para su institucionalización.

La Comunidad Latinoamericana de Naciones de hecho ya existe como fenómeno sociológico pero no vinculante jurídicamente para los Estados. Es evidente que en nuestra región existen múltiples manifestaciones sociales y estatales que demuestran este aserto; nuestros países han suscrito varios tratados en los que se manifiesta la dimensión latinoamericana de la integración: la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y el Parlamento Latinoamericano son organismos institucionalizados en Tratados que manifiestan la voluntad de integrar a América Latina; el Grupo de Río, como foro de coordinación de la política internacional de los Estados latinoamericanos, es también expresión de esta tendencia latinoamericanista; en la dimensión subregional, muy importantes tratados de integración como son el Mercosur y la Comunidad Andina se han suscrito en el marco de la ALADI, con expresa remisión a la voluntad de convergencia de éstos hacia el nivel latinoamericano; el Sistema Centroamericano de Integración, con la reciente Declaración de Nicaragua, entra en una fase de profundización; enorme cantidad de Acuerdos de Alcance Parcial se han suscrito en el marco de la ALADI, buscando la liberación del comercio y la complementación económica entre nuestros países, apuntando en última instancia hacia el inicio de la construcción del mercado común latinoamericano; los Jefes de Estado Latinoamericanos ya han suscrito varias Declaraciones Presidenciales alusivas al proceso de conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN; en fin, son varios los instrumentos jurídicos internacionales que recogen la tendencia integracionista en América Latina. A nivel social el fenómeno es aún más extenso: existen múltiples redes empresariales vinculadas a la integración: contamos con amplias organizaciones de vital importancia económica como el Programa Bolívar para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas “pymes” latinoamericanas, la Central Latinoamericana de Trabajadores CLAT es magnífica expresión del sindicalismo y de los trabajadores de la región, la Conferencia Episcopal Latinoamericana CELAM tiene una fundamental importancia en la guía espiritual de nuestros pueblos y gobernantes; existen ya organizaciones políticas de proyección latinoamericana (como es el caso de la Unión de Partidos Latinoamericanos UPLA); gran cantidad de organismos no gubernamentales con diversos objetos se expresan a nivel latinoamericano; amplias organizaciones culturales y de comunicaciones tienen presencia a nivel regional; los movimientos sociales amplían su radio de acción hacia Latinoamérica; la educación latinoamericana empieza a orientarse hacia la incorporación de la integración como elemento esencial de nuestros pueblos (el Plan de Educación para el Desarrollo y la Integración de América Latina elaborado por el Parlamento Latinoamericano en colaboración con la UNESCO es una buena manifestación de ello); el comercio entre los países latinoamericanos adquiere día a día mayor importancia.

De esto se deriva que existen unas amplias condiciones jurídicas, económicas, políticas, sociales y culturales ya dadas, las que permiten plantear el que se proceda a concentrar los esfuerzos de conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN en un proyecto de institucionalización de ésta, de manera tal que se logre la necesaria base jurídica vinculante para entrar en una fase de profundización de nuestra integración.

Por supuesto, estos fenómenos existentes no son suficientes para el pleno y cabal funcionamiento de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, máxime teniendo en cuenta lo ya anotado en el sentido de que se trata de un evento que no vincula jurídicamente a los Estados, que no cuenta con una institucionalización adecuada y que, en consecuencia, carece de la capacidad de gestión necesaria para el desarrollo y penetración de la integración de Latinoamérica en un esquema comunitario de gestión supranacional.

Así pues, se concluye que la CLAN debe constituirse como un organismo supranacional, siguiendo el esquema integracionista europeo, pero adaptándolo a las realidades de América Latina; este proyecto de institucionalización de la CLAN cuenta con dos organismos internacionales que se erigen como los organismos imprescindibles para constituir la Comunidad Latinoamericana: la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI y el Parlamento Latinoamericano - PARLATINO.

El Parlamento Latinoamericano cuenta con una muy importante representación política en cuanto sus miembros son congresistas de los países latinoamericanos, elegidos por voto popular y en consecuencia de ello, con un muy elevado nivel de legitimidad; a más de ello, el Parlamento Latinoamericano tiene definido en su Tratado de Institucionalización (Lima, 16 de noviembre de 1987) cómo una de sus principales labores es la de propender por la integración de América Latina; en el preámbulo del Tratado se dice: “CONVENCIDOS que la integración de América Latina como objetivo común de nuestros países, es un proceso histórico que requiere acelerarse y profundizarse”; el artículo 2 en su literal b determina que uno de los principios permanentes e inalterables del PARLATINO es “la integración latinoamericana”; sin embargo, el Parlamento Latinoamericano, en cuanto que se conforma por congresistas, carece de capacidad decisoria internacional, pues si bien es cierto que la diplomacia parlamentaria como principio y como acción tiende a desarrollarse en la actualidad, lo cierto es que los Ejecutivos de los respectivos Estados son quienes detentan exclusivamente la capacidad internacional de negociar y celebrar tratados internacionales y es por ello precisamente que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) presume que pueden celebrar tratados, manifestar el consentimiento por considerar que representan al Estado, sin necesidad de presentar plenos poderes, los Jefes de Estado, los Jefes de Gobierno, los Ministros de Relaciones Exteriores, los Jefes de Misión Diplomática (estos sólo ante el Estado ante el cual se encuentran acreditados) y los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano (art. 7 num. 2); frente a otros funcionarios es imprescindible presentar plenos poderes (art. 7 num. 1) y como en la gran mayoría o en todas las Constituciones Nacionales las relaciones internacionales las dirige el Ejecutivo, será éste quien tenga la capacidad de otorgar los plenos poderes. Esto plantea entonces la necesidad de unir la legitimidad política y la misión integracionista del Parlamento Latinoamericano con un ente que cuente con la capacidad jurídica de generar un tratado internacional y este organismo es precisamente la ALADI.

En efecto la ALADI es el organismo latinoamericano en el que se concentra la mayor capacidad dinámica de la integración latinoamericana; en el Tratado de Montevideo de 1980 se establece que el proceso de integración de América Latina “tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (art. 1); la ALADI cuenta con una institucionalidad de corte intergubernamental, lo que le permite contar en su seno con órganos que tienen la facultad de suscribir Tratados: Así, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes, esto es los llamados órganos políticos de la ALADI (art. 28), son órganos de naturaleza intergubernamental, en los que es viable negociar e incluso suscribir tratados, a más de las otras funciones directamente atribuidas por el Tratado de Montevideo de 1980. Sin

embargo, dada la trascendencia de la constitución de CLAN, es previsible que este Tratado sea preparado para la firma de los Jefes de Estado, por lo que en la ALADI, con la activa participación del Parlamento Latinoamericano, se realizaría la etapa de negociación y adopción del texto del nuevo tratado, el que se suscribiría por los Presidentes Latinoamericanos.

Así las cosas, consideramos que el Parlamento Latinoamericano debe aunar esfuerzos con la ALADI para lograr la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. El Comité de la ALADI, el que toma sus decisiones con las dos terceras partes de sus miembros, tiene la facultad de formular recomendaciones al Consejo y a la Conferencia y la de convocar al Consejo y a la Conferencia (art. 35 literales H y K), por lo que podría recomendar al Consejo y a la Conferencia el iniciar las negociaciones para constituir la CLAN, para lo cual convocaría a la Conferencia; la Conferencia de Evaluación y Convergencia, conformada por plenipotenciarios de los países miembros y la que adopta sus Decisiones por consenso, tiene entre otras funciones la de “promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica” (art. 33 lit.b), por lo que negociaría el Tratado constitutivo de la CLAN, hacia el que convergerían los actuales Tratados de Alcance Parcial, entre ellos, los muy importantes de naturaleza subregional cuales son el Mercosur y la Comunidad Andina; el anteproyecto de Tratado adoptado por la Conferencia sería presentado al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano que aprobaría el Proyecto de Tratado que se presentaría a los Jefes de Estado para su suscripción.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la conformación de la Comunidad Latinoamericana implicaría el compromiso de logro de un mercado común, lo que conlleva la creación de la zona de libre comercio y de la unión aduanera latinoamericana como objetivos iniciales, ya bastante adelantados en los esquemas existentes, para luego iniciar la etapa de libre circulación de personas y capitales, la adopción y ejecución de políticas comunes y la coordinación de políticas macroeconómicas, todo ello con la creación de órganos supranacionales a los que los Estados cederían competencias y los que tendrían la capacidad de crear derecho comunitario, con sus características de efecto directo, aplicación directa y supremacía sobre el derecho nacional, es indispensable dilucidar si todos los Estados Miembros de la ALADI (miembros de Mercosur, miembros de Comunidad Andina, México y Chile) estarían dispuestos a ser parte de la Comunidad Latinoamericana; se prevé que se presentarían dificultades en relación con algunos Estados, pero en mi criterio el Tratado Constitutivo se debe suscribir, así no participen en él todos los miembros de ALADI.

Otra dificultad inherente a la negociación lo constituye la transformación de la institucionalidad existente en los múltiples acuerdos latinoamericanos y subregionales para pasar al nivel de la Comunidad Latinoamericana; de darse esta negociación en el seno de la Conferencia de la ALADI, será necesario realizar un exhaustivo análisis orgánico para proponer las soluciones adecuadas a la naturaleza jurídica propuesta para la CLAN, esto es teniendo en cuenta la naturaleza supranacional que para ésta se propone. Algunos órganos se transformarían, otros se fusionarían y otros se ampliarán. Incluso habría organismos que eventualmente desaparecerían.

B. LOS BINOMIOS LÍDERES DE LA INTEGRACIÓN

A fin de lograr la conformación de la Comunidad Latinoamericana es indispensable identificar plenamente cuáles son los sujetos claves de la integración latinoamericana y cuáles las acciones indispensables para llegar a la firma del tratado constitutivo. Se afirma esto pues en mi opinión se han concentrado hasta ahora los esfuerzos en los Presidentes latinoamericanos, en el sentido de buscar que de alguna reunión cumbre surja, la decisión política que definitivamente permita la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN; como se ha visto en las experiencias pasadas; la realidad es que los Presidentes latinoamericanos aún tienen muy amplias dudas sobre el proyecto CLAN e insistir en esta vía en forma exclusiva, puede catalogarse como un actuar idealista que no permitirá la constitución de la CLAN.

Dicho esto debo exponer que en mi concepción, si bien es cierto que es muy importante la reunión de Presidentes, es más importante identificar los sujetos que pueden LIDERAR el proceso integracionista en

Latinoamérica. Cuando hablamos de LIDERAR, este vocablo implica que sin duda hay otros sujetos de la sociedad civil, estatales e internacionales que pueden participar y hacer importantes aportes a la integración latinoamericana, pero será indispensable que los sujetos líderes actúen en la construcción de la CLAN.

Así las cosas he identificado tres BINOMIOS de cuyo actuar CONJUNTO y COORDINADO depende en fundamental medida la conformación de la CLAN; son los sujetos esenciales que deben liderar este proceso.

El primer Binomio está compuesto por dos organismos internacionales: el Parlamento Latinoamericano - PARLATINO y la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI. Estos organismos se definen como organismos internacionales clásicos, esto es, que en el momento ninguno de los dos puede catalogarse como órgano supranacional, por la evidente razón de que no son órganos de un organismo supranacional, es decir, de una Comunidad de Naciones o de Estados o de pueblos. De allí se desprende una acción concreta de dos sujetos líderes: es imperioso transformar a la ALADI en un organismo supranacional cual es la Comunidad Latinoamericana de Naciones; esta Comunidad debe tener varios órganos (Consejo de Ministros, Tribunal, Ejecutivo, etc.) y uno de ellos sería el Parlamento Latinoamericano. Ahora bien, el convertir o transformar a la ALADI en la Comunidad Latinoamericana tiene muchas ventajas: se trata de un organismo ya existente y con órganos propios, que cuenta con mecanismos ya pactados de convergencia de los diversos y muy intensos Acuerdos de Alcance Parcial actualmente vigentes. Además de ello, la ALADI tan sólo la componen doce Estados (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), lo cual facilita enormemente la negociación, máxime teniendo en cuenta el gran camino que entre ellos se ha recorrido al nivel subregional; estos Estados representan el 95% del PIB latinoamericano, el 87% del Territorio y el 86% de la población, en cifras de 1996.⁵¹

Posteriormente la Comunidad Latinoamericana podrá irse ampliando a Centroamérica y el Caribe pero para constituirse se debe partir de los Estados Miembros de la ALADI. De transformarse la ALADI en la Comunidad Latinoamericana, a mi entender el PARLATINO debe a su vez transformarse en el Parlamento de la Comunidad, esto es pasar a ser un órgano de la Comunidad, lo cual implicaría que el PARLATINO dejaría de ser un organismo internacional independiente y pasaría a ser un órgano multinacional de la Comunidad; el Parlamento Latinoamericano sólo tendría como miembros a los Estados Miembros de la Comunidad, es decir, se reduciría su actual composición, asumiría funciones propias de un órgano supranacional (colegislatura en el derecho comunitario, control al ejecutivo comunitario y participación definitiva en el proceso de aprobación del presupuesto de la Comunidad) y sus miembros serían elegidos directamente por el pueblo latinoamericano; esta transformación del PARLATINO lo fortalecería esencialmente. De lo dicho concluyo que es esencial el actuar mancomunado de la ALADI y el PARLATINO para lograr su mutua transformación. Es el primer binomio líder de la integración latinoamericana.

El segundo binomio esencial de la integración latinoamericana lo conforman los dos grandes acuerdos subregionales de la ALADI: el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA. Estas dos subregiones han avanzado en forma muy intensa su proceso integrador y, lo que es más significativo para la integración regional latinoamericana, ya empezaron el proceso de su convergencia al suscribir el Acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA. Si bien es cierto que no se ha planteado la creación del arancel externo común a las dos subregiones y otras actuaciones que profundicen la convergencia, es claro que estas dos subregiones aglutinan a nueve de los doce países ALADI, salvo Cuba, México y Chile; es evidente que los miembros de cada una de las subregiones han dado pasos integradores entre sí que superan ampliamente a una simple zona de libre comercio, construyéndose en cada una la unión aduanera, con existencia y vigencia ya de derecho derivado (aunque con diversas características en cada subregión) todo lo cual revela que esos nueve países son los que tienen mayor intención de profundizar la integración, llegando al mercado único con libre circulación no sólo de mercancías, sino construyendo también la unión aduanera, con libre

circulación de personas y capitales, con la existencia de órganos supranacionales, con la paulatina armonización de políticas macroeconómicas y la adopción de políticas comunes, con la integración de sus gentes y la participación democrática de sus pueblos en el proceso integrador, con la integración cultural y educativa: es la construcción de una Comunidad, lo que va mucho más allá de una zona de libre comercio. Así, en el seno de ALADI, estos dos acuerdos subregionales deben converger hasta el punto que se lleguen a unificar; de lograrse esto, la Comunidad Latinoamericana de Naciones se habrá constituido. El MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA son entonces el segundo binomio esencial de la integración latinoamericana. Esto no debe entenderse en detrimento de la muy importante participación del Sistema Centroamericano de Integración - SICA, empezando con su eventual ingreso y el de sus Países Miembros a la ALADI y su convergencia a nivel regional en la CLAN.

El tercer binomio se da en el nivel estatal; es evidente que hemos planteado una Comunidad que inicialmente estaría conformada por los Estados Miembros de la ALADI; ahora bien, tal y como nos lo enseña la historia de la Comunidad Europea, estos procesos requieren de liderazgo: en Europa ese rol fue asumido por las dos más grandes economías europeas, la alemana y la francesa; en Latinoamérica ello le corresponde a los dos Estados más grandes, México y Brasil, los que son entonces los Estados que deben liderar la integración latinoamericana; ello no implica por supuesto que la participación de los otros Estados no sea esencial, pues de hecho lo es; pero lo cierto es que ese doble liderazgo garantizaría el éxito del proceso de conformación de la Comunidad Económica Latinoamericana. En cifras de 1995 Brasil y México representan el 59% del PIB de la ALADI; en cifras de 1996 representan el 61% de la población de la ALADI y el 54% del territorio; también con cifras de 1996 encontramos que México realiza el 41.3% del total de exportaciones de la ALADI y el Brasil el 20.7%, lo cual implica que los dos representan el 62% del total de las exportaciones de la ALADI; México (1996) realiza el 39% de las importaciones totales de los Estados miembros de ALADI y Brasil el 24.8%, esto es que conjuntamente realizan casi el 64% del total de las importaciones de los países ALADI⁵². Estas cifras nos indican que Brasil y México son aproximadamente el 60% de la ALADI y que por ello estos Estados deben liderar el proceso. Ahora bien, es claro que existe una gran incertidumbre en torno al real interés de México en asumir este liderazgo; México ya pertenece al NAFTA y allá están sus grandes intereses comerciales; mientras para Brasil el 23% del total de sus exportaciones se dirige a los otros Estados miembros de ALADI, para México ese mercado representa tan sólo el 3.5% del total de sus exportaciones; en tanto el 21.6% de las importaciones del Brasil provienen de la ALADI, solamente el 2.2% de las importaciones mexicanas tienen origen en la ALADI⁵³, de donde se concluye que el mercado latinoamericano no es hoy día importante para México; por otra parte México, junto con Chile, ha sido renuente y distante con los acuerdos de integración de una intensidad superior a la zona de libre comercio y no le es fácil pactar una Comunidad con los otros miembros de la ALADI. No obstante ello, la tradición política y cultural de México, su interés creciente en aumentar su comercio con los otros países latinoamericanos y su liderazgo histórico en la región nos llevan a considerar viable que México asuma ese liderazgo. Por lo que se refiere a Brasil, no se observan problemas en cuanto a su liderazgo: lo tiene, lo ha ejercido y está interesado en mantenerlo. México y Brasil se erigen así como el tercer binomio de liderazgo de la integración latinoamericana. Es importante también aquí no mal interpretar o sobredimensionar lo que se está afirmando; es evidente que es indispensable que todos y cada uno de los Estados latinoamericanos son esenciales para la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones; no hay ninguna duda en cuanto a la importancia histórica de la participación de todos los Estados latinoamericanos en el proceso de integración regional; todos los Estados de América Latina en cuanto soberanos deben suscribir el tratado constitutivo de la CLAN y participarán activamente en los órganos supranacionales, en la definición y ejecución de las políticas comunes; sobre esto no debe haber duda alguna. Lo que se afirma es que las dos grandes economías de América Latina deben jalonar como locomotoras el tren de la Comunidad Latinoamericana.

Así las cosas, tampoco debe olvidarse el también fundamental rol de los actores sociales en el proceso de integración latinoamericana, cuya actuación complementa la actividad integradora de los Estados de América Latina, de la ALADI y del Parlamento Latinoamericano: la Iglesia Católica, los ciudadanos en general, los trabajadores, los empresarios, las pymes latinoamericanas, los indígenas, los medios de

comunicación y las universidades son actores de fundamental importancia para el proceso de integración de América Latina. Es este el compromiso histórico que los pueblos y los dirigentes de América Latina deben cumplir; es el hecho histórico más importante para la región desde el descubrimiento y la independencia; es la decisión política esencial para garantizar hacia el futuro la independencia y la fortaleza del pueblo latinoamericano; es el mecanismo más idóneo para buscar el desarrollo armónico y sostenible que tenga como centro al ser humano, sin distinciones de ninguna naturaleza: es la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

PRE-PROYECTOS DE LA CLAN

De acuerdo con los lineamientos determinados para la investigación por parte del Parlamento Latinoamericano, se presenta, a manera conclusiva, la cristalización de los análisis jurídicos realizados en torno a la integración Latinoamericana, en dos pre-proyectos de Tratado Constitutivo de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN, uno de los cuales es mucho más ambicioso que el otro, más profundo, pero sin embargo la escogencia de uno u otro y su correspondiente debate latinoamericano dependerá de la voluntad política de los Estados fundadores de la CLAN.

PRE-PROYECTO N° 1

DE TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES

Los Presidentes de las Repúblicas soberanas de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela,

CONSIDERANDO

1. Que los Estados indicados conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) instituida mediante el Tratado de Montevideo de 1980, la que sustituyó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) instituida por el Tratado de Montevideo de 1960.
2. Que todos los Estados mencionados son miembros, junto con otros Estados, del Parlamento Latinoamericano, institucionalizado en el Tratado de Lima de 1987.
3. Que estos Estados son parte de tratados de alcance parcial o de tratados subregionales, suscritos en el marco de la ALADI, como es el caso de la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur - MERCOSUR y el Grupo de los Tres, G3.
4. Que en la sociedad civil latinoamericana existen gran cantidad de asociaciones religiosas, políticas, gremiales, sindicales, académicas, estudiantiles, culturales y de comunicaciones, entre otras, que propugnan por el latinoamericanismo y la unión de sus pueblos.
5. Que los Jefes de Estado de los países latinoamericanos en varias ocasiones han manifestado su voluntad política de constituir la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN, al expedir varias Declaraciones en tal sentido.
6. Que es voluntad de nuestros Estados el preservar el marco de derechos y obligaciones emanados del Acuerdo de Marrakech, por el que se creó la Organización Mundial del Comercio.
7. Que históricamente la unión latinoamericana cuenta con profundas raíces, lo que lleva al imperativo de la necesaria integración latinoamericana en una Comunidad, entendida como ente supranacional.

Por todo ello, en nuestra condición de Jefes de Estado de nuestros respectivos países y representando internacionalmente a nuestros pueblos, hemos convenido el presente TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES - CLAN, al que se regirá por los siguientes artículos:

Capítulo I - Conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones

Artículo 1. Transformación de la ALADI. A partir de la entrada en vigencia del presente tratado, la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI se transformará en la Comunidad Latinoamericana

de Naciones - CLAN, en consecuencia, para todo efecto, la personalidad jurídica de la ALADI continuará en la CLAN y los derechos y obligaciones de la ALADI corresponderán a la CLAN.

Artículo 2. Naturaleza Jurídica. La Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN es un organismo supranacional con personería jurídica internacional.

Artículo 3. Países Miembros. Son miembros de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN todos los actuales Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI y cualquier otro país latinoamericano o del Caribe que adhiera a este Tratado.

Artículo 4. Objetivo. Por el presente tratado las partes contratantes prosiguen el proceso de integración adelantado a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC (Tratado de Montevideo de 1960), de la Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena de 1969 y normas complementarias o modificatorias), de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (Tratado de Montevideo de 1980), del Parlamento Latinoamericano (Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, Lima, 1987), del Grupo de los Tres "G 3" (Cartagena, 1990), del Mercado Común del Sur - MERCOSUR (Tratado de Asunción de 1991 y normas complementarias o modificatorias) y en general del patrimonio histórico de la integración latinoamericana.

El objetivo de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN es la construcción, a la mayor brevedad posible y conveniente, de un mercado común latinoamericano, mediante la implementación de una zona de libre comercio, una unión aduanera, la libre circulación de personas, servicios y capitales, la adopción de una política comercial común frente a terceros países o bloques y la armonización o unificación de políticas macroeconómicas, todo ello para obtener el desarrollo sostenible del pueblo latinoamericano en un marco de paz y democracia. La Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN establecerá las medidas necesarias para el cumplimiento gradual pero certero de estos objetivos y determinará los plazos que regirán para el cumplimiento de las correspondientes etapas.

Para el cumplimiento de su objetivo la Comunidad velará por el desarrollo de las libertades comunitarias y adoptará y ejecutará las políticas comunes que los países miembros le encomienden.

La Comunidad, en lo de su competencia y de conformidad con lo estipulado en este tratado y en los que lo adicionen o modifiquen, generará derecho comunitario a través de sus órganos el que será de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional.

Artículo 5. Principios. Son principios de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN:

- a) La Democracia, principio que se refleja en la exigencia de que los países miembros sean democráticos y en la democratización de la Comunidad.
- b) El Desarrollo Sostenible, que se traduce en la voluntad de los Estados miembros y de la Comunidad de buscar un desarrollo económico que preserve y restituya un medio ambiente sano.
- c) La Convergencia, que se manifiesta en la voluntad de los Estados miembros de hacer converger en la CLAN en forma inmediata o a la mayor brevedad todos los acuerdos de integración actualmente vigentes entre las partes, salvo los que expresamente se exceptúen de este principio.
- d) La Reciprocidad, que se expresa en la igualdad de trato económico para las partes, sin la implementación de tratamientos preferenciales o excepcionales para ningún Estado.
- e) La Igualdad Soberana de los Estados Miembros, no obstante la implementación del voto ponderado en algunos órganos comunitarios y la diferente participación en el presupuesto comunitario.
- f) La Supranacionalidad de los órganos comunitarios, que se refleja en la adopción de normas comunitarias de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre las normas nacionales, en el desarrollo de las libertades comunitarias, en la adopción y ejecución por la Comunidad de políticas comunes y en la existencia de un presupuesto comunitario de recursos propios.

- g) El reconocimiento de la ciudadanía latinoamericana, lo que se expresa en la capacidad de elegir o ser elegido en el Parlamento Latinoamericano, en el pasaporte común que habrá de adoptarse y en las demás medidas que adopten la Comunidad y los Estados miembros para el desarrollo de esta ciudadanía adicional a la nacional.
- h) La coexistencia de la Comunidad como sujeto de derecho internacional con los Estados miembros.
- i) El respeto de los derechos humanos por la Comunidad, sus órganos y los Estados miembros.

Artículo 6. Idiomas Oficiales. El castellano y el portugués son los idiomas oficiales de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Capítulo II - Efectos en cuanto a otros Organismos y Tratados

Artículo 7. Efectos frente a la ALADI. De acuerdo con lo establecido en el artículo primero de este tratado, la ALADI se transformará en la CLAN; en consecuencia de ello, la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y las normas derivadas de alcance regional de la ALADI continuarán rigiendo en la CLAN hasta tanto estos sean modificados o profundizados por los órganos comunitarios competentes, siempre que no sean contrarios a este tratado. Las obligaciones y derechos de la ALADI se sucederán a la CLAN. Los órganos de la ALADI dejarán de existir y serán sustituidos por los órganos de la CLAN aquí creados.

PARÁGRAFO: Para los efectos de este artículo, definen las partes que el Acuerdo Marco para la creación de la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (Acuerdo de Buenos Aires de 1996) es un acuerdo de alcance regional.

Artículo 8. Efectos frente a los Acuerdos Subregionales y de Alcance Parcial de la ALADI. En un plazo máximo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de este tratado, el Mercado Común del Sur - MERCOSUR, la Comunidad Andina, el Grupo de los Tres y todos los Acuerdos de Alcance Parcial suscritos en el marco de la ALADI convergerán a nivel latinoamericano en la forma en lo que determine la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN, de manera tal que se obtenga un único régimen regional; en consecuencia de ello, en forma progresiva desde la fecha y como máximo hasta el cumplimiento del plazo indicado, los correspondientes tratados, acuerdos, protocolos y las normas derivadas dejarán de tener vigencia y los correspondientes organismos y órganos dejarán de existir; sin embargo, los Estados miembros de esos organismos podrán pactar la permanencia de cualquiera de estos con carácter de organismo internacional y sin vínculo con la Comunidad Latinoamericana, siempre que ello no implique una violación de este tratado; también podrán convenir los Estados miembros de esos acuerdos subregionales con los demás Estados parte de este tratado, que algunos de los órganos subregionales se transformen en órganos de la Comunidad Latinoamericana. Desde la entrada en vigencia de este tratado, incluyendo el período de transición aquí establecido, primarán las normas primarias y derivadas de la Comunidad Latinoamericana sobre las normas de los acuerdos subregionales y los de alcance parcial.

Artículo 9. Efectos ante Terceros Estados, Organismos o Bloques. Las normas de este tratado no afectarán las obligaciones y derechos de los Estados miembros en otros tratados con terceros Estados, organismos o bloques regionales.

En un plazo no superior a diez (10) años, contado desde la entrada en vigencia de este tratado, los Estados miembros extenderán a todos los miembros de la CLAN cualquier tratamiento preferencial que, en materia comercial, estén otorgando a terceros Estados o bloques de Estados y a partir de esa fecha esa extensión será automática.

No obstante lo aquí indicado, los Estados miembros convienen en que a partir de la fecha de entrada en vigor de este tratado irán progresivamente implementando una política comercial común, de forma tal que antes de quince (15) años sea la Comunidad Latinoamericana la competente en la adopción y ejecución, a nivel internacional, de la política comercial común.

Artículo 10. Efectos ante el Parlamento Latinoamericano. A partir de la suscripción de este tratado, los Estados miembros del Parlamento Latinoamericano que sean miembros de la Comunidad Latinoamericana habrán de denunciar y renegociar el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano con los Estados miembros de éste que no lo sean de la Comunidad Latinoamericana los que pasarán a ser observadores del Parlamento Latinoamericano, el que se transformará en un órgano de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN; las obligaciones y derechos del Parlamento Latinoamericano se sucederán a la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN.

Artículo 11. Efectos ante el Sistema Económico Latinoamericano - SELA, la Comisión Económica para América Latina - CEPAL y el Grupo de Río. El presente tratado no alterará el actual funcionamiento del SELA y la CEPAL como organismos internacionales; tampoco implicará una alteración del Grupo de Río.

Capítulo III - Integración Económica y Políticas Comunes

Artículo 12. Libertades Comunitarias. La Comunidad Latinoamericana de Naciones a través de sus órganos competentes, determinará los mecanismos, etapas y plazos para poner en funcionamiento el mercado único latinoamericano, de forma tal que se admita el libre tráfico entre los países de personas, mercancías, servicios y capitales.

Artículo 13. Unión Aduanera. La Comunidad aprobará a la mayor brevedad, en el plazo específico determinado por el órgano comunitario competente, la unión aduanera que regirá entre los países miembros.

Artículo 14. Cláusulas de Salvaguardia, Régimen de Fomento a las Exportaciones, Régimen de Origen, Régimen Común de Aduanas y Barreras no Arancelarias. La Comunidad será competente para la regulación de las cláusulas de salvaguardia, el régimen de fomento a las exportaciones, el régimen de origen de las mercancías, el régimen común de aduanas y las restricciones para-arancelarias.

Artículo 15. Inversión Extranjera, Libre Competencia y Propiedad Industrial. La Comunidad expedirá un régimen común de inversión extranjera, un régimen común de libre competencia y un régimen común de propiedad industrial.

Artículo 16. Políticas Comunes. La Comunidad adoptará y ejecutará políticas comunes, las que se financiarán con el presupuesto comunitario, en las siguientes áreas:

- a) Modernización de aduanas, puertos y aeropuertos.
- b) Proyectos de infraestructura, incluso con capitales privados, que interconecten los países latinoamericanos.
- c) Política ecológica común.

PARÁGRAFO: Los Estados miembros podrán coordinar entre sí otras políticas nacionales para la cual podrán contar con el apoyo y concurso de los órganos comunitarios.

Artículo 17. Compras Estatales y Licitaciones Públicas. Los países miembros garantizarán la participación a toda empresa latinoamericana en igualdad de condiciones con sus nacionales, en cualquier licitación pública o en las compras estatales.

Artículo 18. Tratamiento Tributario. Los productos originarios del territorio de un país miembro gozarán en el territorio de los demás países miembros de un tratamiento tributario no menos favorable al que se aplique a productos nacionales similares.

Artículo 19. Contratación Privada. A efecto de dotar de mecanismos de seguridad jurídica al mercado latinoamericano, la Comunidad expedirá un régimen común de contratación privada; en ejercicio de la autonomía de la voluntad, los particulares podrán o no regular sus relaciones contractuales por dicho régimen.

Capítulo IV - Estructura Orgánica de la Comunidad

Artículo 20. Órganos de la Comunidad. Son órganos de la Comunidad Latinoamericana de Naciones: la Conferencia Presidencial, El Consejo de Ministros, el Parlamento Latinoamericano, el Comité de Plenipotenciarios, el Tribunal de Justicia, la Secretaría General y el Contralor de la Comunidad Latinoamericana. También serán órganos de la Comunidad aquellos que adquieran entidad regional luego del proceso de convergencia de los organismos subregionales.

El Foro Económico y Social es un órgano de consulta para contar con la participación de la sociedad civil en el proceso de integración latinoamericano.

Artículo 21. Conferencia Presidencial Latinoamericana. La Conferencia Presidencial está conformada por los Jefes de Estado de los países miembros; se reúne ordinariamente una vez al año en el país que esté presidiéndola y extraordinariamente cuando sus miembros así lo convengan. La Conferencia adopta las Directrices que guiarán al proceso de integración latinoamericano, las que deberán ser aceptadas por todos los órganos de la Comunidad o por aquellos a que aluda la Directriz correspondiente.

La Conferencia Presidencial adopta sus Directrices por unanimidad y en su seno cada Estado miembro contará con un voto.

Son funciones de la Conferencia Presidencial:

1. Definir las políticas generales de la integración latinoamericana.
2. Convenir en adoptar políticas comunes, adicionales a las ya definidas en el artículo 15 de este tratado.
3. Dar instrucciones a los demás órganos de la Comunidad, las que serán vinculantes para estos.

La Conferencia será presidida por uno de sus miembros, en forma anual y rotativa por orden alfabético de los países parte, quien ejercerá la representación de la Conferencia y de la Comunidad Latinoamericana a nivel internacional; la respectiva Cancillería ejercerá la secretaría pro t mpore de la Conferencia, convocará las reuniones y ejercerá las demás funciones de apoyo a la Conferencia.

Artículo 22. Consejo de Ministros. El Consejo estará conformado por los Ministros o Secretarios de Relaciones Exteriores y por los de Economía o Hacienda de los Estados miembros; también podrán asistir a sus reuniones los Ministros o Secretarios de Estado de sectores especializados, según el contenido de la reunión. El Consejo sesionará en su sede con la presencia de no menos de la mayoría absoluta de los Ministros miembros, siempre que est n representados no menos de las dos terceras partes de los Estados miembros.

El Consejo adoptará sus Decisiones por unanimidad, por mayoría cualificada de las dos terceras partes de los votos con que cuenten los presentes o por mayoría absoluta de los votos con que cuenten los presentes.

Cuando la votación deba ser unánime, cada Estado contará con un voto y la abstención no bloquear  la unanimidad; cuando la votación no deba ser unánime, en el seno del Consejo habrá un voto ponderado, así: las Repúblicas de Brasil, México y Argentina contarán con diez (10) votos cada una; las Repúblicas de Venezuela, Colombia, Chile y Perú contarán con siete (7) votos cada una; las Repúblicas de Cuba, Ecuador, Uruguay, Bolivia y Paraguay contarán con cuatro (4) votos cada una. De acuerdo con esta ponderación, cada país miembro expedirá su voto a través de uno solo de sus Ministros presentes, primando para todo efecto el Canciller, de no encontrarse éste en la reunión del Consejo, el Ministro presente podrá votar ad referendum del Canciller o del Jefe de Estado correspondiente; la confirmación del voto deberá darse en el mes calendario siguiente a su emisión y el silencio se entenderá como aprobación del voto ad referendum; si el Ministro presente distinto al Canciller vota pero no lo hace ad referendum, se presumirá que actu  con plenos poderes.

Artículo 23. Funciones del Consejo. El Consejo cumplir  sus funciones a través de Decisiones.

Las Decisiones del Consejo se adoptarán por unanimidad en los siguientes casos:

1. Para modificar los plazos establecidos en este Tratado en los artículos 8, 9 y 24, siempre que las circunstancias objetivas así lo aconsejen.
2. Para aprobar el ingreso de otros Estados latinoamericanos a la Comunidad Latinoamericana de Naciones y determinar las condiciones de participación de estos en el presupuesto de la Comunidad, su voto ponderado con su potencialidad económica, el número de sus parlamentarios en el Parlamento Latinoamericano con base en su población, la adopción por el adherente de los compromisos necesarios para que funcionen las medidas comunitarias necesarias para su actualización con el estado que presente la integración latinoamericana al momento de la adhesión y los demás aspectos atinentes a dicho ingreso.
3. Para reglamentar la ciudadanía latinoamericana.
4. Para determinar los plazos iniciales de las etapas de la construcción del mercado común latinoamericano: creación de la zona de libre comercio, creación de la unión aduanera, implementación de cada una de las libertades comunitarias y armonización de las diversas políticas macroeconómicas.
5. Para adoptar la política externa comercial común y aprobar los tratados a celebrar por la Comunidad con terceros Estados, grupos de Estados u organizaciones internacionales o supranacionales y los convenios de sede a celebrar con los países en que órganos de la Comunidad tengan su sede.
6. Para elegir al Secretario General de la Comunidad.
7. Para establecer el sistema presupuestal de la Comunidad y su repartición entre los Estados miembros, el presupuesto podrá ser de recursos propios, caso en el cual el Consejo también determinará por unanimidad cuales serán dichos recursos y expedirá la Decisión marco del presupuesto comunitario.
8. Para aprobar su propio reglamento.
9. Para reformar la ponderación del voto de los Estados miembros en los órganos que así lo consagren, de presentarse sustanciales modificaciones económicas en los países miembros.
10. Para reformar el número de parlamentarios de cada país en el Parlamento Latinoamericano, de presentarse sustanciales modificaciones poblacionales.
11. Para determinar cuales funcionarios de la Comunidad tienen rango diplomático, los que contarán con las correspondientes inmunidades y privilegios. Las Decisiones del Consejo se adoptarán por la mayoría de las dos terceras partes de los votos con que cuenten los países miembros en forma ponderada, en los siguientes casos:
12. Para definir todo lo relativo a la convergencia a nivel regional de los diversos acuerdos subregionales y de alcance parcial, según lo establecido en el artículo 8 de este Tratado.
13. Para adoptar las políticas comunes.
14. Para aprobar el presupuesto anual de la Comunidad.
15. Para reformar los plazos iniciales indicados en el numeral 3 de este artículo.
16. Para aprobar el informe anual que le deberá presentar el Secretario General.
17. Para aprobar el informe anual que en lo de su competencia le presente el Contralor. El Consejo adoptará sus Decisiones con la mayoría absoluta de los votos ponderados de los Estados miembros, en los siguientes casos:

18. Para adoptar los regímenes comunes de inversión extranjera, propiedad industrial y contratación privada.
19. Para expedir y modificar el reglamento del Comité de Plenipotenciarios, de la Contraloría y de la Secretaría General.
20. Para definir la ciudad sede permanente de cada uno de los órganos de la Comunidad distintos a la Conferencia Presidencial, teniendo presente las ventajas económicas, el ofrecimiento de inmuebles adecuados para la sede del órgano y ventajas de otra índole que la respectiva ciudad, departamento, Estado federado y/o país ofrezca(n) a la Comunidad para tal propósito.
21. Para aprobar el establecimiento de representaciones de la Secretaría General ante los Estados miembros, terceros Estados, bloques de Estados u organismos internacionales.
22. Para elegir a los Magistrados del Tribunal de Justicia de las ternas presentadas por los respectivos Estados de donde los candidatos sean oriundos.

El Consejo también podrá expedir Directivas, las que no serán vinculantes para los países miembros; las Directivas se aprobarán por mayoría absoluta y serán indicativas a fin de que los Estados busquen en lo posible su admisión; las Directivas se referirán a materias que no sean de competencia comunitaria pero que tengan relación con el mercado común latinoamericano.

Artículo 24. Parlamento Latinoamericano. El Parlamento Latinoamericano representa al pueblo. Se conforma por ciento veinte (20) parlamentarios, distribuidos así entre los Estados miembros: Brasil, 30; México, 20; Colombia, Argentina, Perú y Venezuela, 10 cada uno; Cuba, Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay, 5 cada uno.

El Parlamento sesionará válidamente con la mayoría absoluta de sus miembros y adoptará sus Normativas con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes.

PARÁGRAFO. Antes de diez (10) años los miembros del Parlamento deberán ser elegidos directamente por el pueblo, por sufragio universal y mediante un procedimiento electoral uniforme adoptado por el Consejo por mayoría calificada; para estos efectos, cada Estado será una única circunscripción electoral. En tanto se implementa la elección popular directa del Parlamento, cada Congreso nacional designará a los congresistas que lo representarán en el Parlamento Latinoamericano.

Artículo 25. Funciones del Parlamento. El Parlamento adopta normativas y mediante ellas cumple las siguientes funciones:

1. Vetar cualquier Decisión adoptada por mayoría en el Consejo, veto que podrá ser superado por el Consejo de adoptar nuevamente la Decisión por unanimidad.
2. Dar voto de confianza al Secretario General designado por el Consejo.
3. Censurar al Secretario General, quien cesará en el ejercicio de su cargo.
4. Designar al Contralor de la Comunidad Latinoamericana.
5. Adoptar proyectos de Decisión que someterá al Consejo.
6. Adoptar y modificar su reglamento, en el que se establecerán sus comisiones, las reuniones ordinarias y extraordinarias, la mesa directiva y demás aspectos del trabajo parlamentario.
7. Establecer la composición, forma de designación y el reglamento del Foro Económico y Social.
8. Con base en el informe anual presentado por el Contralor y aprobado por el Consejo, aprobar definitivamente la ejecución presupuestal del ejercicio ya vencido. La no aprobación no implicará la censura del Secretario General.

El Parlamento podrá debatir y expedir Recomendaciones a los Estados miembros y a los órganos de la Comunidad sobre todo aspecto atinente a la Comunidad y al mercado común latinoamericano. Estas Recomendaciones no son vinculantes para sus destinatarios.

El Parlamento también podrá expedir Recomendaciones a los Congresos de los Estados miembros, las que no serán vinculantes para estos, en las que sugerirá textos para buscar armonizaciones legislativas en materias que no sean de competencia comunitaria pero que sean relevantes para el mercado común latinoamericano. Así mismo podrá expedir Recomendaciones no vinculantes para los otros órganos de la Comunidad, atinentes al proceso de integración.

Artículo 26. Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Latinoamericana de Naciones estará conformado por un Magistrado por cada país miembro; los magistrados serán designados por el Consejo de la terna presentada por el Estado miembro de donde los candidatos sean nacionales para períodos de ocho años y serán reelegibles, actuarán con total independencia de sus países de origen y de los demás órganos de la Comunidad; sus sentencias se adoptarán en derecho.

El Tribunal conocerá de las acciones de incumplimiento y de nulidad y de los recursos de interpretación prejudicial y de omisión; expedirá y modificará su propio reglamento y designará los tres Abogados Generales que apoyarán su labor.

La acción de nulidad procede contra cualquier norma derivada violatoria de cualquier norma comunitaria de mayor jerarquía y podrá ser promovida por cualquier Estado miembro, por cualquier órgano de la Comunidad o por cualquier persona natural o jurídica, con domicilio en cualquiera de los países miembros; esta acción caducará en dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la norma demandada.

La acción de incumplimiento procede contra el Estado que esté violando o incumpliendo sus obligaciones comunitarias, la podrá iniciar cualquier país miembro o la Secretaría General de la Comunidad, en caso de que el Estado correspondiente no haya acatado las indicaciones dadas ante su incumplimiento por el Comité; los particulares podrán demandar siempre que sus derechos se estén viendo afectados por el incumplimiento.

El recurso de interpretación prejudicial operará siempre que se haya de aplicar una norma comunitaria por un juez nacional, el que estará obligado a solicitar en forma directa al Tribunal de la Comunidad la interpretación de la norma comunitaria que pretende aplicar, siendo la interpretación dada por el Tribunal de la Comunidad vinculante para el juez nacional. La no solicitud de interpretación por el juez es un incumplimiento de su respectivo Estado a este Tratado.

Por el recurso de omisión cualquier Estado miembro, cualquier órgano de la Comunidad o cualquier persona natural o jurídica que demuestre un interés legítimo en ello, podrá requerir a cualquier órgano de la Comunidad el cumplimiento de funciones que le sean propias y que esté omitiendo cumplir.

El Tribunal es también competente para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos de la Comunidad.

La jurisdicción del Tribunal es obligatoria para todos los órganos comunitarios y para los Estados miembros en los asuntos relacionados con este tratado, los que lo adicionen o reformen y las normas comunitarias derivadas. Las sentencias del Tribunal son de obligatorio cumplimiento; las autoridades estatales prestarán pleno apoyo para estos efectos. Si algún Estado miembro presenta rebeldía para el cumplimiento de la sentencia, el Comité ordenará la suspensión de los derechos comunitarios de ese Estado que considere pertinentes según la gravedad de los hechos hasta tanto la sentencia sea acatada.

El ordenamiento jurídico comunitario lo conforman este Tratado, sus Protocolos y toda otra norma internacional atinente a la Comunidad, los principios generales del Derecho, las Decisiones del Consejo, las Normativas del Parlamento, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las Resoluciones del Comité, las Resoluciones Ejecutivas del Secretario General y las Resoluciones Contraloras del Contralor. Ninguna

norma derivada puede violar los Tratados de la Comunidad; las Resoluciones del Comité, la Secretaría General y la Contraloría no pueden ser contrarias a las Decisiones ni a las Normativas; las Resoluciones Ejecutivas y las Contraloras no pueden ser contrarias a las Resoluciones del Comité.

Artículo 27. Comité de Plenipotenciarios. El Comité se conformará por un plenipotenciario permanente designado por cada país miembro, el que no podrá tener a su cargo ninguna otra función.

En el seno del Comité se tendrá un voto ponderado, así: Brasil, México y Argentina tendrán diez (10) votos cada uno; Venezuela, Colombia, Chile y Perú, siete votos cada uno; Cuba, Ecuador, Uruguay, Bolivia y Paraguay, cuatro (4) votos cada uno.

El Comité sesionará válidamente con la presencia de las dos terceras partes de los Estados miembros y adoptará sus resoluciones con el voto ponderado representativo de las dos terceras partes de los votos de los Estados presentes.

El Comité tendrá las siguientes funciones:

1. Velar por el cumplimiento de este Tratado y de todos aquellos vigentes en la Comunidad Latinoamericana de Naciones.
2. Reglamentar las Decisiones del Consejo y tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.
3. Presentar proyectos de Decisión al Consejo.
4. Aprobar el proyecto anual de presupuesto preparado por el Secretario General, el que será sometido a la aprobación del Consejo.
5. Expedir las normas necesarias para garantizar la igualdad de condiciones en compras estatales, licitaciones públicas y tratamiento tributario, establecidos en los artículos 16 y 17 de este Tratado.
6. Adoptar las normas comunitarias de regulación de las cláusulas de origen, del régimen de fomento a las exportaciones, del régimen de origen, del régimen aduanero, del impuesto al valor agregado y de las barreras no arancelarias.
7. Determinar las medidas correctivas necesarias para que el Estado que esté incumpliendo con sus obligaciones comunitarias supere esta anómala situación.
8. Aprobar las designaciones de Directores Generales y de Representantes hechas por el Secretario General.

Los plenipotenciarios serán designados y removidos libremente por cada Estado miembro; recibirán instrucciones de sus respectivos gobiernos, buscarán la realización del mercado común latinoamericano y tendrán presente los intereses de la Comunidad.

Artículo 28. Secretaría General. El Secretario General es un funcionario comunitario designado por el Consejo; actuará con total independencia de los Estados miembros y no podrá recibir instrucciones de ningún gobierno u organismo internacional. Su período será de cinco años y podrá ser reelegido por una sola vez.

Son funciones del Secretario General:

1. Ejecutar las Decisiones del Consejo y las Resoluciones del Comité.
2. Ejecutar el presupuesto comunitario. Sin embargo, cada órgano ejecutará su presupuesto de funcionamiento.
3. Preparar anualmente el proyecto de presupuesto de la Comunidad, en el que se incorporarán los gastos necesarios al buen funcionamiento de los diversos órganos, según lo que estos le informen, y los gastos para el sostenimiento de las políticas comunes y para las inversiones que estas

requieran. Hasta tanto se adopte el presupuesto de recursos propios, los ingresos del presupuesto provendrán de los aportes de los Estados miembros, así: Brasil, México y Argentina aportarán cada uno el catorce por ciento (14%) del presupuesto de la Comunidad; Venezuela, Colombia, Chile y Perú, aportarán cada uno el nueve punto cinco por ciento (9.5%) del presupuesto; Cuba, Ecuador, Uruguay, Bolivia y Paraguay aportarán cada uno el cuatro por ciento (4%) del presupuesto.

4. Presentar la respectiva demanda de incumplimiento contra el Estado o Estados que esté(n) incumpliendo sus obligaciones comunitarias y no haya(n) acatado las medidas correctivas indicadas por el Comité.
5. Investigar y sancionar, conforme a las normas comunitarias correspondientes, a los particulares que violen las normas derivadas de la Comunidad.
6. Presentar anualmente un informe al Consejo sobre el proceso de integración, la situación de la Comunidad y los avances del mercado común latinoamericano.
7. Atender los encargos del Consejo y del Comité.
8. Presentar al Comité proyectos de Resolución.
9. Elaborar estudios de importancia para la Comunidad y el logro de sus objetivos.
10. Ser depositaria de las normas derivadas de la Comunidad y publicar el Diario Oficial de ésta.
11. Designar a los Directores Generales y a sus Representantes ante los Estados miembros, terceros Estados, bloques de Estados u organismos internacionales, siempre que el Consejo haya aprobado la creación de la respectiva oficina de representación.

Las normas generadas por el Secretario General se denominarán Resoluciones Ejecutivas.

Artículo 29. Contralor. El contralor de la Comunidad Latinoamericana de Naciones será elegido por el Parlamento para períodos de ocho años, no será reelegible y actuará con total independencia de los Estados miembros y de los otros órganos de la Comunidad; no podrá recibir instrucciones de ningún gobierno u organismo.

Son funciones del Contralor:

1. Ejercer el control fiscal sobre todas las operaciones presupuestales de la Comunidad, en los órganos de la Comunidad o sobre cualquier entidad de las administraciones nacionales o sobre particulares que manejen o recauden recursos de la Comunidad.
2. Presentar anualmente al Consejo y al Parlamento un informe sobre la ejecución presupuestal realizada por la Secretaría General y los demás órganos comunitarios durante el ejercicio presupuestal terminado el año anterior, determinando el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Dar concepto favorable a los reglamentos de control interno que cada órgano de la Comunidad le deberá presentar. Ningún órgano podrá recibir sus partidas aprobadas en el presupuesto hasta tanto el Contralor haya aprobado su reglamento de control interno.
4. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia de los controles presupuestales internos de cada órgano de la Comunidad Latinoamericana y dar las recomendaciones necesarias, las que deberán ser acordadas por el respectivo órgano.
5. Investigar y sancionar, conforme a su reglamento, a los funcionarios que incumplan las normas presupuestales.

6. Presentar ante los jueces nacionales competentes, las denuncias penales por los delitos cometidos contra el presupuesto comunitario. Los tipos penales correspondientes de cada Estado, se entenderán que aluden también al presupuesto comunitario.
7. Apoyar su función de control fiscal con firmas auditoras privadas, las que no sustituyen su labor.

Las normas expedidas por el Contralor se denominarán Resoluciones Contraloras.

Capítulo V - Disposiciones Finales

Artículo 30. Reservas. El presente Tratado no podrá ser firmado con reserva alguna; tampoco se aceptarán reservas con ocasión de su ratificación o adhesión.

Artículo 31. Vigencia. El presente Tratado entrará en vigor después del depósito del octavo instrumento de ratificación con relación a los ocho primeros países que lo ratifiquen. Para los demás signatarios entrará en vigor el trigésimo día posterior al depósito del respectivo instrumento de ratificación y en el orden en que fueran depositadas las ratificaciones.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado el presente tratado y a los que en su caso hayan adherido; además, enviará copia debidamente autenticada del mismo a los Gobiernos indicados.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay notificará al Gobierno de cada uno de los Estados signatarios la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado; a partir de esa fecha se contarán los plazos establecidos en este Tratado.

Artículo 32. Duración. El presente Tratado tendrá duración indefinida.

Artículo 33. Denominación. El presente Tratado se denominará Tratado de Montevideo del año; sus reformas se realizarán por los Estados miembros mediante protocolos.

FIRMADO en la ciudad de Montevideo a los días del mes de del año en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

PRE-PROYECTO Nº 2 DE TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES

Los Presidentes de las Repúblicas soberanas de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

CONSIDERANDO

1. Que los Estados indicados conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), instituida mediante el Tratado de Montevideo de 1980, la que sustituyó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) instituida por el Tratado de Montevideo de 1960.
2. Que todos los Estados mencionados son miembros, junto con otros Estados, del Parlamento Latinoamericano, institucionalizado en el Tratado de Lima de 1987.
3. Que estos Estados son parte de tratados de alcance parcial o de tratados subregionales, suscritos en el marco de la ALADI, como es el caso de la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur - Mercosur y el Grupo de los Tres - G3.
4. Que en la sociedad civil latinoamericana existen gran cantidad de asociaciones religiosas, políticas, gremiales, sindicales, académicas, estudiantiles, culturales y de comunicaciones, entre otras, que propugnan por el latinoamericanismo y la unión de sus pueblos.

5. Que los Jefes de Estado de los países latinoamericanos en varias ocasiones han manifestado su voluntad política de constituir la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN, al expedir varias Declaraciones en tal sentido.
6. Que es voluntad de nuestros Estados el preservar el marco de derechos y obligaciones emanados del Acuerdo de Marrakech, por el que se creó la Organización Mundial del Comercio.
7. Que históricamente la unión latinoamericana cuenta con profundas raíces, lo que lleva al imperativo de la necesaria integración latinoamericana en una Comunidad, entendida como ente supranacional.

Por todo ello, en nuestra condición de Jefes de Estado de nuestros respectivos países y representando internacionalmente a nuestros pueblos, hemos convenido el presente TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES - CLAN, el que se regirá por los siguientes artículos:

Capítulo I - Conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones

Artículo 1. Transformación de la ALADI y Fusión con el Parlamento Latinoamericano. A partir de la entrada en vigencia del presente tratado, la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI se transformará Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN; en consecuencia, para todo efecto, la personalidad jurídica de la ALADI continuará en la CLAN y los derechos y obligaciones de la ALADI corresponderán a la CLAN. El Parlamento Latinoamericano pasará a ser el Parlamento de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN y será un órgano de ésta.

Artículo 2. Naturaleza Jurídica. La Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN es un organismo supranacional con personería jurídica internacional.

Artículo 3. Países Miembros. Son miembros de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN todos los actuales Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI y cualquier otro país latinoamericano o del Caribe que adhiera a este Tratado.

Artículo 4. Objetivo. Por el presente tratado las partes contratantes prosiguen el proceso de integración adelantado a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC (Tratado de Montevideo de 1960), de la Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena de 1969 y normas complementarias o modificatorias), de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI (Tratado de Montevideo de 1980), del Parlamento Latinoamericano (Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, Lima 1987), del Grupo de los Tres - G3 (Cartagena 1990), del Mercado Común del Sur - MERCOSUR (Tratado de Asunción de 1991 y normas complementarias o modificatorias) y en general del patrimonio histórico de la integración latinoamericana.

El objetivo de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN es la construcción, a la mayor brevedad posible y conveniente, de un mercado común latinoamericano, mediante la aprobación de una zona de libre comercio, una unión aduanera, la libre circulación de personas, servicios y capitales, la adopción de una política comercial común frente a terceros países o bloques y la armonización o unificación de políticas macroeconómicas todo ello para obtener el desarrollo sostenible del pueblo latinoamericano en un marco de paz y democracia. La Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN establecerá las medidas necesarias para el cumplimiento gradual pero certero de estos objetivos y determinará los plazos que regirán para el cumplimiento de las correspondientes etapas.

Para el cumplimiento de su objetivo la Comunidad velará por el desarrollo de las libertades comunitarias y adoptará y ejecutará las políticas comunes que los países miembros le encomienden.

La Comunidad, en lo de su competencia y de conformidad con lo estipulado en este tratado y en los que lo adicionen o modifiquen, generará derecho comunitario a través de sus órganos el que será de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional.

Artículo 5. Principios. Son principios de la Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN:

- j) La Democracia, principio que se refleja en la exigencia de que los países miembros sean democráticos y en la democratización de la Comunidad.
- k) El Desarrollo Sostenible, que se traduce en la voluntad de los Estados miembros y de la Comunidad de buscar un desarrollo económico que preserve y restituya un medio ambiente sano.
- l) La Convergencia, que se manifiesta en la voluntad de los Estados miembros de hacer converger en la CLAN en forma inmediata o a la mayor brevedad todos los acuerdos de integración actualmente vigentes entre las partes, salvo los que expresamente se exceptúen de este principio.
- m) La Reciprocidad, que se expresa en la igualdad de trato económico para las partes, sin el acuerdo de tratamientos preferenciales o excepcionales para ningún Estado.
- n) La Igualdad Soberana de los Estados Miembros, no obstante la aprobación del voto ponderado en algunos órganos comunitarios y la diferente participación en el presupuesto comunitario.
- o) La supranacionalidad de los órganos comunitarios que se refleja en la adopción de normas comunitarias de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre las normas nacionales, en el desarrollo de las libertades comunitarias, en la adopción y ejecución por la Comunidad de políticas comunes y en la existencia de un presupuesto comunitario de recursos propios.
- p) El reconocimiento de la ciudadanía latinoamericana, la que se expresa en la capacidad de elegir o ser elegido en el Parlamento Latinoamericano, en el pasaporte común que habrá de adoptarse y en las demás medidas que adopten la Comunidad y los Estados miembros para el desarrollo de esta ciudadanía adicional a la nacional.
- q) La coexistencia de la Comunidad como sujeto de derecho internacional con los Estados miembros.
- r) El respeto de los derechos humanos por la Comunidad, sus órganos y los Estados miembros.

Artículo 6. Idiomas oficiales. El español y el portugués son los idiomas oficiales de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Capítulo II - Efectos ante la Aladi, el Parlatino y otros Organismos y Tratados

Artículo 7. Efectos frente a la ALADI. De acuerdo con lo establecido en el artículo primero de este tratado, la ALADI se transformará en la CLAN; en consecuencia de ello, la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y las normas derivadas de alcance regional de la ALADI continuarán rigiendo en la CLAN hasta tanto estos sean modificados o profundizados por los órganos comunitarios competentes, siempre que no sena contrarios a este tratado. Las obligaciones y derechos de la ALADI se sucederán a la CLAN. Los órganos de la ALADI continuarán siendo los actualmente existentes.

Artículo 8. Efectos ante otros Organismos y Tratados. Este tratado no afectará otros organismos de la integración latinoamericana, salvo en lo que expresamente le sean contrarias sus respectivas normas.

Capítulo III - Convocatoria Conferencia de Evaluación y Convergencia

Artículo 9. Conferencia de Evaluación y Convergencia. Antes de un año a partir de la entrada en vigencia de este tratado, la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI iniciará una reunión extraordinaria, la que no podrá exceder de dos años de duración contados a partir de su instalación, en la que se negociará y adoptará el texto definitivo del Proyecto del Tratado de Convergencia, en el que se definirán los mecanismos para la convergencia de todos los acuerdos de integración suscritos en el marco de la ALADI, los plazos para ello, la eliminación de las subregiones y de su institucionalidad y la convergencia de estas en la CLAN, la definición de los órganos definitivos de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN, las competencias de ésta y de sus órganos, las políticas comunes y

en general todo lo atinente a la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN. La Conferencia sesionará válidamente con la presencia de las dos terceras partes de los países miembros y tomará decisiones con el voto de las dos terceras partes de los miembros de ella presentes. El Proyecto de Tratado de Convergencia así adoptado será sometido a la firma de los Cancilleres en el Consejo de Ministros de la ALADI.

Artículo 10. Composición de la Conferencia. La Conferencia de Evaluación y Convergencia será conformada por una delegación de cada Estado miembro, encabezada por un plenipotenciario; por cinco delegados del Parlamento Latinoamericano; por un delegado del Mercado Común del Sur - MERCOSUR; por un delegado de la Comunidad Andina de Naciones. Cada delegación nacional contará con un voto; cada delegado del Parlamento Latinoamericano, del MERCOSUR y de la Comunidad Andina tendrá un voto. La Conferencia sólo tendrá facultades para adoptar el proyecto de Tratado de Convergencia, pues serán los Cancilleres, en el seno del Consejo de Ministros de la ALADI quienes suscribirán o no el respectivo tratado. Los costos de cada delegación serán asumidos por el respectivo Estado u organismo. La Conferencia sesionará en la sede del Parlamento Latinoamericano en San Pablo (Brasil). En la Conferencia podrán participar como observadores los Estados Latinoamericanos y del Caribe que no sean miembros de la ALADI.

Capítulo IV - Disposiciones Finales

Artículo 11. Reservas. El presente Tratado no podrá ser firmado con reserva alguna; tampoco se aceptarán reservas con ocasión de su ratificación o adhesión.

Artículo 12. Vigencia. El presente Tratado entrará en vigor después del depósito del octavo instrumento de ratificación con relación a los ocho primeros países que lo ratifiquen. Para los demás signatarios entrará en vigor el trigésimo día posterior al depósito del respectivo instrumento de ratificación y en el orden en que fueran depositadas las ratificaciones.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado el presente tratado y a los que en su caso hayan adherido; además, enviará copia debidamente autenticada del mismo a los Gobiernos indicados.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay notificará al Gobierno de cada uno de los Estados signatarios la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado.

FIRMADO en la ciudad de Montevideo a los días del mes de del año en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLAN, Victoria et al, Lecciones de Derecho Comunitario europeo, Editorial Ariel s.a. - Ariel Derecho, segunda edición, Barcelona (España), 1994.

ARIZMENDI POSADA, Octavio, Las tres propuestas integracionistas de Bolívar y otros temas bolivarianos, Publicaciones Universidad Central, Bogotá, 1996.

ARNAUD, Vicente Guillermo, Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.

AUTORES VARIOS, UNION EUROPEA Y MERCOSUR, El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración, Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, Embajada de España en la República del Paraguay, Asunción (Paraguay), 1998.

BALLARINO, Tito, Lineamenti di diritto comunitario, Cedam, Padova, 1987.

BERGALLI, Roberto, RESTA, Eligio (compiladores), Soberanía : Un principio que se derrumba, Paidós, Buenos Aires, 1996.

BETANCUR MEJÍA, Gabriel, La Comunidad Latinoamericana de Naciones, Ediciones Fundación Universitaria CEIPA, Medellín -Colombia, 1996.

BREWER CARIAS, Allan Randolph, Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968.

CENTRAL LATINOAMERICANA DE NACIONES CLAT. Comunidad Latinoamericana o iniciativa para las Américas, ¿Iniciativa o destino ?, Editorial Flates, Caracas, 1992.

CENTRAL LATINOAMERICANA DE TRABAJADORES CLAT, Comunidad Latinoamericana o Tratado de Libre Comercio, Editorial FLATES, Caracas, 1996.

CENTRO DE FORMACION PARA LA INTEGRACION REGIONAL “CEFIR”, Perspectivas de la Integración: El papel de la ALADI, Documento final del seminario celebrado en Montevideo el 28 y 29 de julio de 1997.

CIURO CALDANI, Miguel Angel, Coordinador DEL MERCOSUR, Aduana, Jurisdicción, Informática, Relaciones Intercomunitarias, Ediciones Ciudad. Argentina, Buenos Aires, 1996.

DE GUTTRY, Andrea, il nuovo statuto della Corte Centroamericana di Giustizia, Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera, Vol. I, Diritto Internazionale, Estratto, Cacucci Editore, Bari (Italia), 1995.

DUVERGER, Maurice, L'Europa degli uomini, Una metamorfosi imperfetta, Rizzoli, Milano, 1994.

GIUFFRE EDITORE, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, diretta da Mario P. Chitti e Guido Greco, Milano, Italia.

GONZALEZ-OLDEKOP, Florencia, LA INTEGRACION Y SUS INSTITUCIONES, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

HERDEGEN, Matthias, Derecho Económico Internacional, Pontificia Universidad Javeriana, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, 1994.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS “IRELA”, La Unión Europea y el Grupo de Río, La Agenda Birregional, Documento de Base preparado para la Comisión Europea con ocasión de la VII Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, Noordwijk, 7- 8 de abril de 1997.

INTERNET: página web ALADI, www.aladi.org

INTERNET: página web Parlamento Latinoamericano, www.parlatino.org

INTERNET: página web SELA, [//lanic.utexas.edu/-sela/perfil.htm](http://lanic.utexas.edu/-sela/perfil.htm)

INTERNET: página web Grupo de Río, www.pla.net.py

INTERNET: Página web Comunidad Andina: www.comunidadandina.org

INTERNET: Página web MERCOSUR : www.mercosur.org.uy

INTERNET: Página web Sistema Centroamericano de Integración www.sicanet.org.sv

LINDE PANIAGUA, Enrique y otros, Derecho de la Unión Europea, Marcial Pons ediciones jurídicas S.A., Madrid, 1995.

LOPEZ CASTILLO, Antonio, Constitución e integración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, COMPILADOR, Integración Eurolatinoamericana, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, tercera edición, Editorial Trivium S.A. Madrid, 1997.

MONTANER, Carlos Alberto, No perdamos también el Siglo XXI, Plaza y Janes Editores S.A., Barcelona, 1997.

OLESTI RAYO, Andreu, Los principios del Tratado de la Unión Europea, Editorial Ariel S.A. - Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

ORTIZ, Renato, Otro Territorio, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 1998.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO, Tratado de Institucionalización, Estatuto y Reglamento del Parlamento Latinoamericano, Sao Paulo (Brasil), 1996.

PEREZ GONZALEZ, Manuel et alt, DESAFIOS DEL MERCOSUR, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

PIMENTEL, Luiz Otávio, Organizador, MERCOSUL NO CENÁRIO INTERNACIONAL, Direito e Sociedade, Volumes I y II, Juruá Editora, Curitiba (Brasil), 1998.

RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto, El Mercosur, marco jurídico institucional, análisis y perspectivas de sus normas derivadas, Intercontinental Editora, Asunción, 1992/1993.

SACHICA, Luis Carlos, Derecho Comunitario Andino, segunda edición, Editorial Temis, Bogotá, 1990.

SCHAPOSNIK, Eduardo C., Estrategias para la Integración Latinoamericana, Universidad Central, Bogotá, 1991.

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, COOPERACION REGIONAL FRANCESA PARA LOS PAISES ANDINOS, WAGNER TIZON, Allan et al, Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina, Bogotá, 1999.

STAHRRINGER DE CARAMUTI, Ofelia, El Mercosur en el nuevo orden mundial, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA Memorias del Seminario Internacional "La integración, derecho y los tribunales comunitarios", Quito, 1996.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, Integración Económica y Derecho Comunitario, Memoria del Seminario Internacional, Quito, 1997.

UNAM, El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, Las Constituciones Latinoamericanas, segunda edición, México, 1994.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita, Autores varios, Bogotá, 1993.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, El Federalismo en Colombia, Autores Varios, Bogotá, 1997.

URIBE RESTREPO, Fernando, La interpretación prejudicial en el derecho andino, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1993.

NOTAS

1. LYOTARD, Jean Francois, La condición postmoderna, REI, México, 1990

2. Cfr. HERDEGEN, Matthias, Derecho Económico Internacional, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1994, páginas 19 á 64.
3. DUVERGER, Maurice, L'Europa degli uomini – una metamorfosi imperfetta, Rizzoli, Traduzione di Elena Rusconi E Monica Zardoni, Milano, 1994, pag. 11. Ver reseña sobre esta estupenda obra : SCHEMBRI CARRASQUILLA, Ricardo, En EXTERNADO, Revista Jurídica, Bogotá, Volumen 8, Número 1, Diciembre 1995, pags. 110- 111
4. cfr. DUVERGER, Maurice, L'Europa degli uomini, una metamorfosi imperfetta, Rizzoli, Milano, 1994.
5. cfr. COCCO, Giovanni, Una convivenza voluta ma sofferta: Il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno, En : Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, Año I, número 3, 1991, Giuffrè Editore, Milan, página 666.
6. cfr. SALAZAR MANRIQUE, Roberto, El Derecho Comunitario Andino : de la teoría jurídica a la realidad actuante del derecho, En: Revista Jurídica, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas, 1994-9, páginas 260 a 262.
7. cfr. MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, La protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, En: El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial, páginas 97 a 118. También CAPELLETTI, Mauro, Justicia Constitucional supranacional. El control judicial de las Leyes y la jurisdicción de la libertad a nivel internacional, En: La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1984, traducción de Alberto Montaña Plata.
8. LOPEZ MICHELSEN, Alfonso, Simposio internacional sobre Derecho del Estado, Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994, pags. 216 y 217.
9. Ver respecto de las diferencias fundamentales entre una Zona de Libre Comercio y una Comunidad nuestros escritos “La práctica profesional en el derecho comunitario” y “Fundamentos constitucionales de la integración en Colombia y Venezuela”
10. cfr COCCO, Giovanni, Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno, En : Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, Giuffrè editore, Milano, Anno I, numero 3, 1991, página 652.
11. Ver COLLAS, Patrice, Le Traité de Maastrich et la souveranité nationale, En: Revue Politique et Parlementaire, Número 960, 1992, Paris, R.P.P., pags. 7-18.
12. Ver RODRIGUEZ ARANA, Jaime, Sobre el principio de subsidiariedad, En: Noticias de la Unión Europea, Número 110, 1994. También CASSESE, Sabino, La arquitectura constitucional de la Comunidad Europea después de Maastrich y el papel de los poderes locales, En: Regione e Governo Locale, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, Anno XIV, Enero-Febrero 1993, Rimini, Maggioli Editore.
13. DUVERGER, Maurice, op. cit., página 98.
14. cfr SALGADO P., Germánico, El Grupo Andino de hoy: logros y riesgos, En: Seminario Internacional INTEGRACION ECONOMICA Y DERECHO COMUNITARIO, MODELOS EUROPEOS Y AMERICANOS, Santafé de Bogotá, Abril 24, 25 y 26 de 1995, Material Documental II.
15. Sobre los conceptos de derecho económico internacional y derecho internacional económico cfr. HERDEGEN, Mathhias, Derecho Económico Internacional, Pontificia Universidad Javeriana, biblioteca Jurídica Diké, Medellín -Colombia, 1994.
16. Al respecto consultar mi escrito “La práctica profesional en el derecho comunitario”, Universidad Externado de Colombia, Revista Jurídica, Volumen 8, Número 1, Diciembre 1995.
17. Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter, La Unificación Europea, Documentación Europea, Luxemburgo, 1995, páginas 59 a 62.
18. Entre tantísima bibliografía ver por ejemplo LINDE PANIAGUA, Enrique y otros, Derecho de la Unión Europea, Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1995, pags. 205 a 288.
19. También sobre la abundantísima bibliografía, ver por ejemplo URIBE RESTREPO, Fernando, La interpretación prejudicial en el derecho andino, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito-Ecuador, 1993.
20. Tomado de : BETANCUR MEJÍA, Gabriel, La Comunidad Latinoamericana de Naciones, Ediciones Fundación Universitaria CEIPA, Medellín -Colombia, 1996.

21. Cfr. R. ARMENTA DE LA PEÑA, *El Comercio Internacional*, Bogotá, Editorial Norma, 1984, pags. 58 y 59 ; SCHEMBRI CARRASQUILLA, RICARDO, *La práctica profesional en el derecho comunitario*, En: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, *Revista Jurídica*, Volumen 8, Número 1, Bogotá, Diciembre 1995, pag. 93.
22. Sobre el derecho comunitario ver: MOLINA DEL POZO, Carlos, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Trivium S.A., tercera edición, Madrid, 1997; BALLARINO, Tito, *Lineamenti di Diritto Comunitario*, CEDAM, seconda edizione, Padova, 1987; POCAR, Fausto, *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè editore, quarta edizione, Milano, 1991; LINDE PANIAGUA, Enrique y otros, *Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons Ediciones jurídicas S.A., Madrid, 1995; SCHEMBRI CARRASQUILLA, Ricardo, *La práctica profesional en el derecho comunitario*, ob. cit. pags. 87 a 95.
23. Ver al respecto MOLINA DEL POZO, Carlos, ob. cit., pags. 142 a 145 ; SCHEMBRI CARRASQUILLA, Ricardo, *El Neofederalismo Comunitario*, En: *El Federalismo en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pags. 249 a 264.
24. SCHEMBRI CARRASQUILLA, Ricardo, *La gestión presupuestal autónoma y administrativa como elemento esencial de las Comunidades de Naciones y sus implicaciones en la Comunidad Andina*, Universidad Externado de Colombia, *Revista de Derecho Económico CON-TEXTO*.
25. El vocablo “regional” es utilizado en la terminología integracionista de América Latina haciendo precisamente alusión a Latinoamérica; este término se impone en la redacción de los Tratados de Montevideo (ALALC 1960 y ALADI 1980) y de allí se asimila por quienes trabajan en la integración de Latinoamérica; sin embargo el término es desafortunado pues es equívoco ya que en su sentido literal, lo regional hace alusión a una porción territorial especialmente de un Estado Nacional; así se define en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, así se entiende en otras lenguas y así se define por la teoría política y jurídica (especialmente constitucional y administrativa) en la misma Latinoamérica y en Europa. El vocablo subcontinental no ha hecho carrera pues más que denotar que se trata de una parte del continente Americano implica una inferioridad frente al resto de América pues en castellano el prefijo sub denota estar debajo de.. o ser inferior a..., atenuación o disminución (ver Diccionario de la Real Academia de la Lengua), con lo que el término es políticamente inaceptable. El término continental es inexacto pues por supuesto América Latina es apenas una parte de América y no hay que olvidar la arrogante e inaceptable pretensión de Estados Unidos de apropiarse para sí la designación de América y americanos: América es el Continente y americanos somos todos los que habitamos ese continente, cuyo nombre, dicho sea de paso, es de origen latino al provenir de un navegante italiano: Américo Vespucio; lo cierto es que América Latina rechaza esa actitud y no debe también implementarla. Utilizar términos no geográficos como supranacional o supraestatal lleva también a equívocos pues en la teoría jurídica estos son vocablos de contenido bien complejo, aún no plenamente desarrollados y que en todo caso no son aplicables exactamente a la situación actual del conjunto de Estados Latinoamericanos. Como el hilo conductor del Latinoamericanismo es geográfico (Estados del continente americano) y cultural (pueblos de origen europeo latino pero con alto grado de mestizaje, de presencia muy importante de culturas indígenas, negras y mestizas, las que enriquecen y alternan con la predominante cultura occidental, en convivencia e interrelación, pueblos mayoritariamente católicos, pueblos de lenguas ibéricas), probablemente entonces el término geocultural sería el más exacto para hacer relación al nivel Latinoamericano en la actualidad y de desarrollarse la Comunidad Latinoamericana y sólo en ese evento, ese término podría ser sustituido en su momento por el vocablo supranacional. Sin embargo, como los vocablos regional y subregional son utilizados por los Tratados vigentes y por la totalidad de la doctrina, continuaremos utilizándolos para evitar confusiones.
26. ORTEGA Armando, *Misión de México ante la Unión Europea (1996)*, En: *Integración EuroLatinoamericana*, ob. cit., pag. 253.
27. CARVAJAL H., Leonardo, *Integración, pragmatismo y utopía en América Latina*, Universidad Externado de Colombia, Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, pags. 108 a 110.
28. CENTRAL LATINOAMERICANA DE TRABAJADORES ‘CLAT’, *Comunidad Latinoamericana o Tratado de Libre Comercio*, Editorial FLATES, Caracas, 1996, páginas 10, 11 y 13.
29. “Lahera, Eugenio, *Fundamentos y opciones para la integración de hoy*, En: *Rev. de la CEPAL*, N° 50, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto 1993”.
30. “Rosenthal, Gert, *La integración regional en los años noventa*, en “*Rev. De la CEPAL*”, N° 50, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto 1993.”

31. "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la integración productiva con equidad. LC/L 808 (C.E.G. 19/3) 13 de enero de 1994, Santiago de Chile, Naciones Unidas."
32. ZANIN, Gabriela, Mercosur, Pacto Andino y el Grupo de los Tres en el marco del regionalismo abierto, En: El Mercosur en el nuevo orden mundial, ob. cit., pags. 151 a 153.
33. Fuente : ALADI, La Década de los noventa: el dinamismo esperado, documento internet; En <http://www.aladi.org/econ.htm>
34. Al respecto consultar mi escrito La Gestión Presupuestal Autónoma y Administrativa como elemento esencial de las Comunidades de Naciones y sus implicaciones en la Comunidad Andina por publicarse en la Revista CON-TEXTO de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia.
35. Un adecuado análisis político lo da a mi entender el ideario liberal latinoamericano que magistralmente presenta Carlos Alberto Montaner en su libro No perdamos también el Siglo XXI, Plaza y Janes Editores S.A., Barcelona, 1997, en el que plantea cómo el espectro político adecuado en Latinoamérica para ingresar al Siglo XXI tendría a la izquierda a la socialdemocracia y a la derecha al neoliberalismo, siempre en el marco del Estado Social de Derecho.
36. Ver como referencia los siguientes documentos del Parlamento Latinoamericano: "Algunos Conceptos sobre la Globalización y la Problemática del Empleo en América Latina" (Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales, octubre de 1997), "Algunos Conceptos sobre la Globalización y la Problemática de la Seguridad Social en América Latina - Documento de Base N° 2" (Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales, agosto de 1998), y "Algunas Ideas sobre el Concepto Globalización y sus Efectos en América Latina" (documento de trabajo para la reunión Conjunta del Consejo Consultivo y la Comisión de Asuntos Económicos y Deuda Externa, São Paulo, Brasil, agosto 6 y 7 de 1998).
37. ORTIZ, Renato, Otro Territorio, Ensayos sobre el mundo contemporáneo, Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, Colección Pensamiento Latinoamericano, Segunda Edición, Santafé de Bogotá, 1998.
38. Ob. cit. Páginas 11 y 12
39. Ob. cit., páginas 51 y 52.
40. Ver la magnífica obra CONSTITUCION E INTEGRACION del Profesor Antonio López Castillo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1996
41. A este respecto se puede consultar: REVELO MOLINA, Jairo Andrés, TESIS DE GRADO, Bases Constitucionales para la integración de América Latina, Director: RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA, Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1998. Aunque ya el tiempo en cierta medida lo ha desactualizado, también puede consultarse la excelente obra: BREWER CARIAS, Allan Randolph, Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968.
42. Las normas del Tratado de Montevideo que exigen la presencia de todos los Estados Miembros para poder deliberar y decidir válidamente podrían dar pie a generar una "crisis de la silla vacía" similar a la generada en Europa por De Gaulle al ausentarse Francia de las reuniones de las Comunidades Europeas por la concepción estatista y contraria a la supranacionalidad del mandatario francés. En efecto, cualquiera de los Estados Miembros de la ALADI cuenta con la capacidad jurídica que le otorgan los artículos 32 y 34 para paralizar al Consejo de Cancilleres y a la Conferencia de Evaluación y Convergencia.
43. Por supuesto el otro muy importante proceso subregional es el centroamericano, articulado a través del Sistema Centroamericano de Integración, aunque éste no se da en el seno de la ALADI por cuanto los países centroamericanos no pertenecen a éste organismo.
44. Es ésta también una manifestación de la intensidad de integración que los Estados pactan, pues en tanto algunos tratados sólo buscan la liberación del comercio en sentido amplio, otros son más ambiciosos en sus objetivos y pretenden la creación de un mercado único con libre circulación de todos los factores de producción, arancel externo unificado, armonización de políticas macroeconómicas, implementación y ejecución de políticas comunes, unificación del derecho, coordinación de la política exterior, todo ello con la activa participación de autoridades supranacionales que se crean por los Estados: es el fenómeno comunitario. Entre los dos extremos existen diversas manifestaciones jurídicas y económicas.

45. Todas las citas del Acuerdo de Cartagena lo son de la codificación hecha de éste mediante la Decisión 406 de junio 25 de 1997 de la Comisión de la Comunidad Andina, en la que se incluye el Protocolo de Trujillo (1996), por el cual se realizaron importantes reformas a dicho ente.
46. En la actualidad el Parlamento Andino no es de naturaleza comunitaria y supranacional; el texto del artículo 42 del Acuerdo de Cartagena indica que tendrá esta calidad cuando esté constituido por representantes de los pueblos de la Comunidad Andina elegidos por sufragio universal y directo. En el mismo artículo se establece que se deberá suscribir un protocolo adicional para tal efecto y el artículo 7 del Protocolo de Trujillo de marzo de 1996 determina que ello deberá hacerse antes de un plazo máximo de cinco años, es decir antes de marzo del año 2.001.
47. El artículo 1 del Tratado del Tribunal determina que el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena se compone de éste y sus protocolos adicionales, el tratado del Tribunal, las Decisiones de la Comisión y las resoluciones de la Junta; sin embargo esta norma quedó desactualizada ante el Protocolo de Trujillo y por ello el Protocolo de Cochabamba, aún no vigente pues no ha sido ratificado, establece en forma también incompleta e inexacta que el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena comprende al Acuerdo de Cartagena y sus protocolos adicionales, el tratado del tribunal y sus protocolos modificatorios, las decisiones del Consejo Andino de Ministros de relaciones y de la Comisión de la Comunidad Andina, las Resoluciones de la Secretaría General y los Convenios de Complementación Industrial que adopten los Países miembros entre sí.
48. Los Estados miembros de la Comunidad Europea tienen un voto desigual o una presencia desigual en algunos de los órganos comunitarios, como ocurre en el Consejo de Ministros el que toma algunas de sus decisiones por unanimidad, caso en el cual la abstención de un Estado no impide la adopción de los acuerdos por unanimidad, o por mayoría absoluta en los más de los casos, evento éste en el que hay un voto ponderado para los Estados, así: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido 10 votos cada uno; España 8; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal 5 cada uno; Austria y Suecia 4 votos; Dinamarca, Finlandia e Irlanda 3 cada uno; Luxemburgo 2. La Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Comunidad, está compuesta por veinte comisarios, adopta sus decisiones por unanimidad o por mayoría, teniendo dos comisarios Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España y un comisario los demás Estados miembros. En el Parlamento Europeo, el que es elegido directamente por el pueblo, Alemania tiene 99 escaños; Francia, Italia y el Reino Unido 87; España 64; los Países Bajos 31; Bélgica, Grecia y Portugal 25; Suecia 22; Austria 21; Dinamarca 16; Irlanda 15 y Luxemburgo 6.
49. En el Protocolo de Cochabamba, suscrito el 28 de mayo de 1996 pero aún no ratificado, se refuerza el acceso de los particulares a la acción de nulidad, se da acceso a los particulares a la acción de incumplimiento y se establece que la sentencia del Tribunal comunitario andino les sirve de título legal para solicitar ante el juez nacional la indemnización de daños y perjuicios correspondiente, se dan facultades arbitrales al Tribunal, se crea el recurso de omisión por inactividad de los órganos comunitarios el que se otorga a los particulares y a otros órganos comunitarios y se crea la jurisdicción laboral del Tribunal para los conflictos entre los funcionarios comunitarios el sistema andino de integración.
50. Interesante sería determinar en una investigación si se han presentado consultas prejudiciales a la Corte Centroamericana y cuál ha sido la normatividad interpretada por esta y aplicada por el juez nacional.
51. [ALADI, página web, www.aladi.org](http://www.aladi.org)
52. [ALADI, página web.](#)
53. [ALADI, página web.](#)