

CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Piero Pennetta

Università degli Studi di Salerno

Resumen

En este ensayo se destaca cómo el proceso de integración se ha consolidado en la Unión Europea, que, con el paso del tiempo, superó los otros proyectos concurrentes de cooperación del continente. Por el contrario, en América Latina y el Caribe hay una pluralidad de organizaciones, regionales (SELA, ALADI, UNASUR, CELAC, etc.) y subregionales (OECS, AEC, CARICOM, SICA/SIECA, MERCOSUR, CAn, etc.), en competencia. Además, se destaca cómo en Europa el proceso de integración se caracteriza por una sólida voluntad política, que es más real que meramente proclamada. En cambio, en América Latina y el Caribe, más allá de declaraciones retóricas y, a pesar del modelo jurídico empleado, no se encuentra una plena y compartida *identidad de grupo*.

Palabras clave

Integración europea, integraciones latinoamericanas y caribeñas, voluntad política, identidad de grupo.

Abstract

This paper highlights that the integration process developed in the European Union which was able to win over the other concurrent cooperation projects of the Continent over the years. On the contrary, in Caribbean and Latin America there is a plurality of regional (SELA, ALADI, UNASUR, CELAC, etc.) and sub-regional (OECS, AEC, CARICOM, SICA/SIECA, MERCOSUR, CAn, etc.) organizations which are in competition with each other. Moreover in Europe the integration process is based on a strong political will, which is real and not simply proclaimed. On the contrary in Caribbean



and Latin America, beyond the rhetorical declarations and the legal model used, the integration processes don't have a full and shared *identity group*.

Keywords

European integration, Caribbean and Latin American integrations, political will, identity group.



Procesos de cooperación regional en Europa

Un análisis comparativo de las experiencias de integración en Europa y América Latina y el Caribe solo puede partir de la obvia consideración relacionada con el reducido desarrollo *cuantitativo* del “regionalismo” en Europa. Aunque, como es evidente, es precisamente en esta cooperación regional que ha encontrado su más amplio desarrollo *cualitativo*.¹ Por lo cual puede parecer casi trivial recordar como el más avanzado proceso de integración existente en el mundo sea representado por la Unión Europea –UE–, resultado de una evolución gradual realizada a partir de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA– (1951), la Comunidad Económica Europea –CEE– y la Comunidad Europea de Energía Nuclear –Euratom– (1957), a los cuales adherían solo seis Estados. En un momento sucesivo el Tratado de Maastricht (1992) ha constituido su más importante evolución y la actual disciplina, extendida a 28 Estados, es dictada en primer lugar por el Tratado de Lisboa.²

1. Aunque la Liga de Estados Árabes y la Organización de Estados Americanos fueron establecidas, respectivamente, en 1945 y en 1948, las expresiones más significativas del “regionalismo” se han realizado más adelante en Europa. Sobre el tema, dentro de una literatura muy amplia y diversa, especialmente politológica y a menudo sólo descriptiva, ver, entre las contribuciones más recientes, A. Kössler/m. Zimmek (Hrsg.), *Elements of Regional Integration*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2008; L. Kühnhardt, *Region Building*, Bergehahn Books, New York-Oxford, 2 vol., 2010; T. Behr a. J. Jokela, *Regionalism & Global Governance: The Emerging Agenda*, Notre Europe Studies & Research 85, París/Bruselas, 2011; T.A. Börzel, I. Goltermann, M. Lohaus, A.K. Striebing, *Roads to Regionalism: Genesis, Design and Effects of Regional Organizations*, Londres, Ashgate, 2012; “Regionalism in a Changing World: Perspective from Africa, Asia, Europe and South America”, en *International Spectator*, 1, 2012, edición especial. Bajo un punto de vista jurídico, ver C. Flaesch-Mougín et J. Lebullanger (auts.), *Regards croisés sur les intégrations regionales: Europe, Amériques, Afrique*, Bruylant, Bruselas, 2010 y P. Pennetta, “Organizzazioni Internazionali Regionali”, en *Enciclopedia del Diritto, Anales*, vol. IV, Giuffrè, Milán, 2011, pp. 844-908.

2. El Tratado firmado en Lisboa el 13/12/2007 se articula en Tratado de la Unión Europea (TUE) y en Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) e incluye 37 protocolos-declaraciones. A los 27 Estados signatarios del Tratado de Lisboa se añadirá Croacia desde el 1/7/2013, con base en el Tratado de adhesión de Bruselas de 9/12/2011, en *BOUE* no. L 112/50 de 24.4.2012. En cuanto a la disciplina monetaria, solo 17 Estados hacen parte del área Euro, cuyas relaciones se rigen también por una pluralidad de actos caracterizados por diferentes calificaciones jurídicas. Además, siempre en política monetaria es necesario referirse al Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM, firmado por 25 Estados en Bruselas el 2/3/2012 y al Tratado constitutivo del mecanismo europeo de estabilidad, Bruselas, 2.2.2012. En



En cuanto a otras formas asociativas en Europa, el Consejo de Europa –CdE– fue fundado en 1949³ y, actualmente, 47 Estados adhieren a ello. Tal organización se caracteriza por sus competencias de atribución relativas a la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y, más en general, a cuestiones político-jurídicas.⁴ En el área de Europa occidental, y ahora casi marginada en los bordes de la UE, opera desde hace tiempo la Asociación Europea de Libre Comercio –EFTA–⁵ cuyas relaciones con la misma UE están reguladas por el Tratado de Oporto de 1992 que define el Espacio Económico Europeo.⁶ Recientemente, en relación con la ulterior proyección exterior de la UE, se han firmado acuerdos con el resto de los países de la Europa balcánica y oriental (entre otras cosas, vinculados entre sí en el Área de libre comercio de Europa Central –Central European Free Trade Area–.⁷ Estos países (así como los del Cáucaso) aspiran, aunque en momentos y con medidas diferentes, a la adhesión o, al menos, a un “acercamiento” a la UE. En este marco solo Rusia (junto con Estados más directamente relacionados con ese país) desea establecer con la Unión Europea una relación de *partnership* igualitaria.

este tema, véase G.L. Tosato, “I vincoli europei sulle politiche di bilancio”, en *Studi sull'integrazione europea*, 2-3, 2012, pp. 257-262; J. Martín y J. Pérez de Nanclares, *El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM: Reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 2012, pp. 397-431; G.L. Tosato, “L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro”, en *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2012, pp. 683-703; N. De Sadeleer, “The new architecture of the european economic governance: a leviathan or a flat-footed colossus?”, en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3, 2012, pp. 354-382; T. Kunstein a. W. Wessels, *The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovation Instruments*, IAI working paper 1302, Roma, 2013.

3. Consejo de Europa, 5 de Mayo de 1949, Londres; en doctrina para todos F. Benoit-Rohmer a. H. Klebes, *Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area*, CoE Publishing, Estrasburgo, 2005; T.E.J. Kleisorge (ed.), *Council of Europe*, en J. Wouters (ed.), *International Encyclopedia of Law, Intergovernmental Organizations*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2010, v. 1, pp. 1-234; M. Bond, *Council of Europe Law*, Routledge, Londres-Nueva York, 2012.

4. Históricamente significativo aparece la *Organización Europea de Cooperación Económica*, establecida de conformidad con el *Convenio de cooperación económica europea*, París, 16.4.1948. Tal organización, directamente relacionada con la administración de la ayuda americana del Plan Marshall, en 1960 se ha transformado en la OCDE a la cual adhieren los Estados industrializados de los distintos continentes, entre ellos México y Chile; ver R. WOODWARD, *The Organization for Economic Cooperation and Development*, Londres, Routledge, 2009.

5. *Convention Establishing the European Free Trade Association*, Stockholm, 4.1.1960, *as emended at Vaduz* 21.6.2001. La EFTA, surgida en competencia con la CEE por una iniciativa inglés, actualmente recoge sólo cuatro Estados (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y trabaja en estrecha colaboración con la UE con base en el Tratado de Oporto del cual en la nota siguiente, ver. G. Harpaz, “The European Free Trade Association (EFTA)”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, march 2009.

6. *Agreement on the European Economic Area*, Oporto, 2.5.1992; CF. En doctrina véase P. Müller-Graff a. E. Selving, *The European Economic Area Enlarged*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006 y M.E. Méndez-Pinedo, *EC and EEA Law*, European Law Publishing, Groningen, 2009.

7. Al *Central Free Trade Agreement* adhieren, a partir de 2007, los Estados europeos balcánicos que aspiran a una más o menos próxima adhesión a la UE con la cual han celebrado acuerdos bilaterales.



Quedando en Europa, la dimensión más amplia de cooperación política está representada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa -OSCE- que, como es sabido, se extiende también a las exrepúblicas soviéticas, incluyendo a las centro-asiáticas y a los dos países norteamericanos.⁸ La OSCE, (anteriormente Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa -CSCE-), se caracteriza desde el punto de vista jurídico como una organización de concertación a carácter político-diplomático (*soft organization*) y constituye el más grande “contenedor” político de las relaciones este-oeste, heredadas de la Guerra Fría. Finalmente, en materia de cooperación político-militar, los países europeos, bajo el liderazgo de Estados Unidos, desde hace mucho tiempo son parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN-.⁹ Esta organización se constituyó como acuerdo de legítima autodefensa colectiva y, desde el final de la Guerra Fría, *de hecho* ha asumido, parcialmente competencias “fuera de su área”.¹⁰

Con respecto a tal panorama global, las superposiciones de competencias entre distintas organizaciones aparecen sustancialmente marginales. El caso más significativo (además en vía de resolución) es la reciente competencia entre Consejo de Europa y Unión Europea con respecto a la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales¹¹. Básicamente, en el marco de un regionalismo europeo, complejo pero *sólo moderadamente plural*, se han llevado a cabo dos fenómenos que, de manera indirecta pero extremadamente importante, han contribuido al éxito del proceso de integración comunitario. En primer lugar, se han desglosado competencias entre las distintas formas asociativas regionales: la OTAN para asuntos

8. La OSCE encuentra su origen remoto en la *Conferencia sobre seguridad y cooperación en el Acta Final de Europa*, Helsinki, 1.8.1975 y expresiones fundamentales de la así llamada secuela son la *Carta de París para la Nueva Europa*, 21.11.1990 y la *Declaración de Budapest* de diciembre de 1994 que, desde 1.1.1995, cambió su nombre pero no la naturaleza jurídica. En doctrina ver D.J. Galbreath, *The Organization for Security and Cooperation in Europe*, Londres, Routledge, 2010 y H. Umezawa, *The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in Interorganizational Cooperation: Conceptual and Historical Aspect of Cooperation in Peace and Security*, UNU-CRIS working paper W-2013/1.

9. *Tratado del Atlántico Norte*, Washington, 4.4.1949, ver, en doctrina, G. Aybet a. R.R. Moore (eds.), *NATO: in search of a vision*, Georgetown University Press, Washington, 2010 y S. Trifunovska, *North Atlantic Treaty Organization*, Kluwer, Alphen un Rijn, 2010;

10. Con base en la doctrina estratégica de 1991, la OTAN se ha declarado disponible para operar, a petición de la ONU, fuera del ámbito de aplicación del *Tratado de Washington*. Posteriormente, fueron aprobadas la *Doctrina Estratégica* de 1999 y la de 2010 que parecen acentuar aún más el papel de la OTAN en la gestión de las crisis internacionales.

11. Como noto, la solución se debería buscar en la adhesión de la UE a la Convención de Roma según lo dispuesto en el art. 6 c. 2 TUE. Acerca del estado del arte de la negociación, ver *Third Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession to the European Convention on Human Rights, Meeting Report*, Strasbourg, 7-9/11/2012.



político-militares, el CdE para asuntos político-jurídicos y la OSCE con una competencia política *vaga*. En segundo lugar, el CEE, después CE y ahora UE se caracteriza por un fuerte dinamismo político, económico e institucional y el proceso de integración comunitario, inicialmente limitado a algunas materias puramente económicas, se ha ampliado gradualmente hasta una dimensión *interesada* en la “persona como tal” y en las cuestiones “sociales”. Ni, en tal ensanchamiento de competencias, se puede mantener bajo silencio el desarrollo de la proyección externa que ve ahora a la UE como *Actor global* en las relaciones internacionales¹². Además, en el transcurso del tiempo, el dinamismo de la experiencia comunitaria ha conllevado la *victoria* de la Comunidad/Unión sobre proyectos competidores como el COMECON en Europa centro-oriental y la EFTA en Europa occidental. Así que, desde el punto de vista de la participación subjetiva, la mayoría de Estados ya miembros del COMECON y de la EFTA gradualmente adhirieron a la UE.

Para resumir, en Europa se ha gradualmente instaurado una *relativamente precisa* repartición de competencias entre los diferentes modelos asociativos y, entre ellos, se ha dado un neto predominio de la experiencia comunitaria europea. Por sus características político-institucionales, el proceso de integración comunitario se caracteriza por el así llamado método *monnettiano* y por su disciplina técnico-jurídica, definida sucintamente de integración o supranacional lo cual, además, presupone una resaltada *vis asociativa* o *identidad de grupo* entre Estados miembros¹³.

Los resultados del proceso de integración en Europa son absolutamente relevantes y su desarrollo se ha realizado de una manera esencialmente independiente de las contingentes decisiones políticas que se llevan a cabo individualmente dentro de los Estados miembros.

12. Sobre la UE como *Actor global*, recientemente, véase. J. Lieb, *The European Union in International Fora: Lessons for the Union's External Representation after Lisbon*, 2011, Baden-Baden, Nomos; C. Risi (cur.), *L'azione esterna dell'Unione Europea dopo Lisbona*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 3ª ed., 2011; S. Blockmans a. R.A. Wessel (eds.), *Principles and Practices of the EU External Representation*, Cleer Working Paper 2012, Asser Institute, La Haya, 2012; L. Bialasiewicz, *Europe in the world: EU geopolitics and the making of the European Space*, Ashgate, Londres, 2012.

13. El modelo de integración o modelo supranacional prevé una acentuación de las funciones atribuidas al aparato institucional que no son expresión exclusiva o netamente prevaleciente de los órganos representativos de los Estados. De hecho, se prevén órganos de personas, particularmente la Comisión y el Parlamento, a los cuales se atribuyen funciones propias sobre todo del proceso de producción normativa. Además, un papel clave en la interpretación y aplicación del derecho se atribuye, con base en el artículo 19 TUE, al Tribunal de Justicia. Este patrón atípico difiere del clásico de la organización de cooperación que prevé el sustancial cumplimiento de los principios del derecho internacional y en particular de la igualdad soberana de los Estados, expresada por órganos intergubernamentales, operantes normalmente según el principio de unanimidad.



La opción europea se considera políticamente *irreversible* y constituye una “exitosa” experiencia basada en la plena compartición de valores político-jurídicos por parte de los Estados miembros¹⁴. Así el proceso de integración comunitario europeo, ahí donde se ha consolidado no sólo una integración negativa sino más bien una positiva¹⁵, parece a veces constituir casi el *modelo* para experiencias asociativas realizadas en otras áreas geográficas, a partir de América Latina y el Caribe¹⁶.

En conclusión, en Europa funciona un reducido número de organizaciones con competencias diferenciadas y, entre ellas, la experiencia comunitaria ha alcanzado un relieve absoluto. Sustancialmente, *un regionalismo europeo moderadamente plural, dotado de un modelo particular representado por la Unión Europea, que se caracteriza por una identidad política fuerte y compartida, por un acentuado dinamismo integracionista y por una disciplina jurídica particular y atípica (con una vocación cuasi-federal)*.

La integración de América Latina

Muy diferente parece ser la experiencia de la cooperación regional en América Latina y el Caribe donde, a diferencia de Europa, no se dio una sustancial evolución a partir de las organizaciones de la primera posguerra mundial, sino han operado varias organizaciones regionales que se pueden reconducir a al menos tres diferentes *generaciones*.

En cuanto a las organizaciones de la llamada *primera generación*, se puede observar que existe una sustancial coincidencia temporal con las primeras experiencias europeas. La *Organización de Estados Centroamericanos* -ODECA- es de 1951¹⁷ y resulta prácticamente coeva con las primeras formas asociativas europeas del Consejo de Europa y de la CECA. También la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* -ALALC- y la *Caribbean Free Trade Area* surgen durante los años sesenta¹⁸, con una sustancial coincidencia, tanto en el tiempo como en

14. Compartir valores comunes por parte de los Estados miembros y de los que desean ingresar a la UE está expresamente previsto en el artículo 2 así como, entre otras cosas, en el Título II del TUE “Disposiciones relativas a los principios democráticos”.

15. La integración negativa se logra con la remoción de obstáculos a la creación del mercado único, mientras que la integración positiva implica la definición de nuevas reglas comunes en pos de un espacio económico integrado.

16. Sobre el tema sea permitido volver a P. Pennetta, *Organizzazioni Internazionali... cit.*

17. *Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos*, San Salvador, 14.10.1951, posteriormente modificada e integrada varias veces (1958, 1960, 1962) hasta los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala que se mencionarán más adelante.

18. La *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Montevideo, 18.2.1960, se inspiraba en un modelo liberal, pero los resultados han sido muy limitados y caracterizados por significativos



el modelo de integración tendencialmente liberal, con la CEE (1957) y con la EFTA (1960).

En América Latina, a estas *cuasi-prehistórica* generación de organizaciones regionales sucedieron las de la llamada *segunda generación* (1975 - 1980), inspiradas por el modelo económico desarrollado en el marco de la CEPAL por Prebisch y Myrdal, expresado por la fórmula de la *Integración Hacia Dentro* y dirigido a fortalecer la *economía mediante sustitución*¹⁹. Dichas organizaciones, en el curso de la llamada *década perdida*, no han logrado resultados relevantes y, debido a su sustancial fracaso, se avanzó en una amplia reinterpretación del fenómeno asociativo a través de la *tercera generación* surgida durante los años 90 y caracterizada por una perspectiva neoliberal de aceptación, a veces explícita, del así llamado *Regionalismo abierto*²⁰. Actualmente en América Latina y el Caribe se habla de la aparición de una *cuarta* generación, expresión de un *regionalismo post-liberal*, caracterizado por una acción conjunta respecto de las llamadas *asimetrías económicas y sociales*²¹. En este sentido, esperamos sea permitido expresar algunas reservas, si nos fijamos, con sano realismo, en el actual funcionamiento práctico de las distintas organizaciones²².

obstáculos de carácter aduanero y han llevado a su transformación en ALADI. La *Caribbean Free Trade Association* se establece con base en el llamado *Diskenson Bay Agreement (Agreement establishing CAFTA* de 15.12.1965) y se convertirá en 1973 en CARICOM.

19. Sobre la *Integración Hacia Adentro*, véase J. A. Ocampo, "Pasado, presente y futuro de la integración regional", en *Integración y Comercio*, 13, 2001, pp. 149-161, mientras que acerca del fracaso de tal modelo, ver D. Hachette, *El regionalismo Latinoamericano o Aventuras Integracionistas Continentales*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005.

20. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, LC/G.1801/Rev.1.P, Santiago de Chile, 1994. Para una aceptación expresa por parte de los Estados del Grupo de Río, ver *Acta de Veracruz, Veracruz-Llave*, México, 19.3.1999 donde "Bajo el principio del regionalismo abierto, el Grupo de Río apoya los procesos de integración de alcance regional, subregional, multilateral y bilateral con la convicción de que estos procesos propician una mayor productividad y mejores condiciones para participar en el comercio mundial". Mientras que para una evaluación crítica ver E. Gudynas, *El "regionalismo abierto" de la CEPAL; Insuficiente Y confuso*, Observatorio Hemisférico, Programa de las Américas, Silver City, 28.9-2005 y J. Briceño Ruiz y R. Álvarez de Flores, "Modelos desarrollo y de estrategias de Integración en América Latina: una revisión crítica", en *Cuadernos Relaciones Internacionales*, 1, 2006, pp. 63-84.

21. A. Serbin et al. (coord.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, Buenos Aires, 2012. El regionalismo post-liberal debería conllevar a una actividad positiva de la organización con el fin de mitigar las asimetrías de carácter social, territorial y económico entre los Estados miembros o al interior de los Estados miembros. Sobre este tema, consulte el estudio *Evaluation de l'implication des Régions et des États fédérés dans le processus d'intégration régionale au niveau continental et sous-continental, Rapport final*, ORU-FOGAR, Gêneve, Mayo 2012.

22. En realidad, sólo en pocas organizaciones se encuentra la herramienta (fondos especiales, bancos de desarrollo, etc.) necesaria para una tal acción. Además en raras ocasiones, más allá de declaraciones retóricas, todos los Estados miembros están dispuestos a financiar su actividad o a hacerlo de manera significativa. En este sentido podemos ver las experiencias del *Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR*, del *CARICOM Development Fund* y del *Fondo Común de Crédito Económico y Financiero* del SICA.



Incluso como resultado de esta masiva sucesión en el tiempo de iniciativas de cooperación²³, las organizaciones latinoamericanas y caribeñas se muestran diferentes respecto de las europeas. De hecho, en el continente americano la cooperación manifiesta su más amplia y compleja dimensión política en la *Organización de Estados Americanos*²⁴. Esta organización encuentra en la presencia de Estados Unidos un elemento crítico, particularmente relevante después del fin de la guerra fría y, recientemente, debido al autónomo regionalismo latinoamericano y caribeño²⁵. En tal contexto, pero con características de mayor flexibilidad, se firmó la Convención panamericana para la protección de los derechos que, a razón de representatividad subjetiva, se puede casi definir como una Convención “latinoamericana” en cuanto a su funcionamiento²⁶.

Sin embargo, la diferencia más evidente entre los regionalismos de las dos áreas es representada por la coexistencia en el área latinoamericana de *numerosos y confundidos* regionalismos caracterizados por diferentes participaciones subjetivas. Al sur del Río Bravo, histórica frontera entre México y Estados Unidos, se evidencia una clara *sobre-oferta* de modelos de cooperación parcial, en cuanto en la misma área geográfica operan una pluralidad de experiencias competidoras caracterizadas por competencia de atribuciones idénticas o similares. Además, la *Agenda* de estas organizaciones es *larga* en cuanto las atribuciones de competencia que los Estados definen para formas asociativas individualmente consideradas son amplias y extremadamente ambiciosas y, a raíz de los hechos, no parecen corresponder a las capacidades concretas de los Estados mismas y de las Instituciones.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, tal *sobre-oferta* se evidencia con tipologías asociativas muy diferentes. A veces, como en el

23. La creación en el tiempo de nuevas formas asociativas no ha implicado, como regla general, la disolución de las anteriores (a lo mejor se ha procedido a una reescritura del Tratado constitutivo), así que se podrá notar la superposición en la misma área y para los mismos Estados de una pluralidad de organizaciones competidoras.

24. *Organización de los Estados Americanos, Carta de Bogotá*, 30.4.1948 acerca de la cual recientemente véase J.F. ARRIGHI, “L’Organisation des Etats américaines et le droit International”, en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 2012, t. 355, pp. 235-437.

25. O. C. Benítez, “Los nuevos procesos y organizaciones en el sistema interamericano (UNASUR y CELAC) y sus implicaciones en relación con la OEA”, XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional, “Dr. Julio Barberis,” Rosario, 15-17.11.2012.

26. La Corte Interamericana de Derechos Humanos no es un órgano de la OEA pero está constituida con base en el *Pacto de San José de Costa Rica* de 22.11.1968 que, entre otras cosas, constituye la *Corte Interamericana* como un órgano de protección y garantía de los derechos humanos establecidos en el mismo Pacto. Para un paralelismo con la experiencia europea realizada en el marco del Consejo de Europa, ver A. Di Stasi, *Il diritto all’equo proceso nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani*, Giappichelli, Turín, 2012, en particular pp. 75-93. Los Estados Unidos no son miembros del *Pacto de San José*, que, entre otras cosas, recientemente ha sido denunciado por Trinidad y Tobago y por Venezuela.



Grupo de Río, en la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* y en el *Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano*, los Estados cooperan a través de organizaciones de concertación a carácter político-diplomático (*Soft Organization*). En otros casos, más frecuentes, la cooperación se logra a través de formas asociativas convencionales y constitutivas de organizaciones de cooperación interestatal. Así coexisten el SELA, ALADI, MERCOSUR, UNASUR, SICA/SIECA, AEC, CARICOM y la OECS (para limitarse a sólo algunos acrónimos). A veces, como en la reciente iniciativa de la *Alianza del Pacífico*, los cuatro Estados participantes predisponen una disciplina de carácter económico-comercial sin que, en aquel momento, sea definida una completa estructura institucional. En fin, en la particular experiencia del *Pacto Andino*, ahora *Comunidad Andina*, la fuente de inspiración es evidentemente el modelo supranacional comunitario europeo.

Un simple reconocimiento de tal pluralismo asociativo no puede no sorprender, negativamente, por el número de casos en competencia que operan al sur de Estados Unidos. Así, al menos seis iniciativas dotadas de una relativamente amplia participación subjetiva conviven. Se trata de: i) el *Sistema Económico Latinoamericano* –SELA– con 28 Estados miembros²⁷, ii) la *Asociación Latinoamericana de Integración* -ALADI- con 13 Estados miembros²⁸, iii), la *Unión de Naciones Suramericanas* - UNASUR- con 12 Estados miembros²⁹. En calidad de organizaciones de concertación (*Soft Organizations*), dotadas siempre de una amplia participación subjetiva, operan iv) el llamado *Grupo*

27. *Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano*, Panamá, 2.8.1975, al cual adhieren Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Jamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad & Tobago, Uruguay y Venezuela. En doctrina, ver S. MONTT, “*Latin American and Caribbean Economic System (SELA)*”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, junio 2007. Cabe señalar cómo, por un lado, el SELA tenga casi la misma composición subjetiva de CELAC y que, a pesar de sus casi cuarenta años de actividad, sea de manera aparentemente incomprensible “básicamente ignorado” tanto en ámbito político como científico.

28. *Tratado de Montevideo constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración*, Montevideo, 12.8.1980. La ALADI reemplaza a la precedente experiencia de la ALALC y se pone en la perspectiva económica del Regionalismo cerrado (*Integración hacia adentro*), vislumbrado por la CEPAL en los años 70. A ella adhieren Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En doctrina, ver *30 Años de Integración Comercial en la ALADI*, CEPAL-ALADI, Montevideo, junio de 2012.

29. *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, 23.5.2008, a la cual adhieren 12 Estados, es decir todos los países sudamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Guyana y Surinam, respectivamente de habla inglés y holandés. En doctrina, ver J. Altmann, *Comunidad Sudamericana de Naciones*, FLACSO, San José, 2007; M. Cienfuegos Mateo y J.A. Sanahuja Perales, *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010; A. Serbin, *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Documentos CRIES, n° 14, Buenos Aires, 2010.



de Río con 23 Estados miembros más el CARICOM³⁰ y, más recientemente, v) el *Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano* con 11 Estados participantes³¹ y vi) la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* -CELAC-, integrado por el significativo número de 33 Estados³². En relación a ese último tipo de forma asociativa extendida a un área geográfica muy amplia, puede observarse como el único aspecto acerca del cual todos los Estados miembros están, aparentemente, de acuerdo sea la exclusión de Estados Unidos y Canadá³³.

Junto a estas grandes formas asociativas, en América Latina y el Caribe operan otras organizaciones sub-regionales representativas de una determinada zona geográfica y, en general, dotadas de una participación subjetiva limitada. Se trata, en América del sur, de la *Comunidad Andina* -CAN- compuesta por cuatro Estados³⁴, del *Mercado*

30. El *Grupo de Río* o *Mecanismo permanente de consultación y de concertación política*, surgido con la *Declaración de Acapulco* de 29.11.1987, constituye un foro de diálogo y de concertación política, opera a través de reuniones periódicas y contribuye a definir un enfoque unitario de los países participantes en las relaciones exteriores. A ello adhieren 23 Estados de América Latina y del Caribe: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela y CARICOM está representada por un Estado miembro; en doctrina, ver J. Altmann, *Grupo de Río*, Flacso, San José, 2007 y V. Milet, “*El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional*”, en J.M. Gómez (comp.), *América Latina y el (des) orden global neoliberal*, Clacso, Buenos Aires, 2004, pp. 117-130.

31. El *Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano*, establecido en ocasión del *Primer Foro Sobre la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano*, con la *Declaración conjunta*, Cali, 30.1.2007. Son miembros Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú y se prevé fortalecer la cooperación económica y la estructura institucional; en doctrina, ver O. Rosales (ed.), *El Arco del Pacífico Latinoamericano después de la crisis. Desafíos y propuestas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009 y J. Briceño Ruiz, “*La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano*”, en *Nueva Sociedad*, 2010, núm. 228, pp. 44-59.

32. La CELAC, compuesta por 33 Estados americanos, con la única excepción de Estados Unidos y Canadá, ha sido constituida en Caracas el 3.12.2011 con *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”*, Caracas, 3.12.2011. En la misma ocasión se aprobó la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC). *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*, Caracas, 3.12.2011; en doctrina, véase A. Costa Vaz, “*La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*”, en *Nueva Sociedad*, 227, 2010, pp. 4-8; J. P. Pampillo Boliño, “*Hacia una integración jurídica americana. Algunas consideraciones sobre la cumbre de unidad de América Latina y el Caribe*”, en *Ambiente Jurídico*, 12, 2010, pp. 101-126 y F. Rojas Aravena, “*Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo*”, en *Pensamiento Propio*, 33, 2011, pp. 217-233.

33. La Unión Europea y la CELAC han celebrado en Santiago de Chile el 26-27.1.2013 su primera Cumbre conjunta con la doble titulación de Primera Cumbre UE-CELAC y Séptima Cumbre UE-ALC. Al final de las reuniones fueron aprobados la *Declaración de Santiago* y el *Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015*.

34. La Comunidad Andina, a la cual adhieren en la actualidad Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, fue constituida como Pacto Andino en 1969 y se rige ahora por el texto codificado con la *Decisión N° 563* de 26.5.2003. Resulta también fundamental el *Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, codificado con la *Decisión N° 472* de 28.5.1996 y, en menor medida, el *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*, La Paz, 25.10.1979 (así como modificado e integrado). En doctrina para todos, ver J. A. Quindimil Lopéz, *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*, Tirant la Blanch/IUEE Universidad de Valencia, Valencia, 2006 y R. Vigil Toledo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Editorial Civitas, Madrid, 2011.



Común del Sur –MERCOSUR³⁵, compuesto, en el momento actual, por un número no especificado de Estados miembros. De hecho, en relación con una compleja situación política sea nacional sea regional, la suspensión de la *membresía* de Paraguay y la participación de Venezuela han ocurrido sin que el Parlamento de Paraguay ratificara el tratado de adhesión³⁶. Quedando todavía en América Latina, con una evidente perspectiva oceánica dirigida a fortalecer las relaciones comerciales entre los Estados participantes de cara al continente asiático, opera a partir de 2012 la *Alianza del Pacífico*³⁷. En la zona del Istmo centroamericano, en calidad de evoluciones de la experiencia histórica de la mencionada ODECA, encontramos al *Sistema de Integración Centro Americano* –SICA³⁸ y al *Sistema de Integración Económica Centro Americana* –SIECA³⁹ compuestas, respectivamente, por siete y seis Estados. Se trata de una doble expresión del complejo pluralismo asociativo de carácter sea político-económico que técnico-funcional que desde hace tiempo se lleva a cabo en la sub-región⁴⁰.

35. *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Uruguay*, Asunción, 26.3.1991, en el marco de una doctrina ya muy amplia, ver L. O. Baptista, *O Mercosul suas instituições e ordenamiento jurídico*, LTr, São Paulo, 1998 (y en francés, Montchretien, París, 2001); A. Martínez Puñal, *El Sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2005; M. Basso (org.), *Mercosul – Mercosud. Estudos em homenagem a Fernando Enrique Cardoso*, Atlas Editora, São Paulo, 2007; M. T. Franca Filho, L. Lisinski, M. Olmos Giupponi (eds.), *The law of Mercosur*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2010; G. Caetano (coord.), *MERCOSUR 20 años*, CEFIR, Montevideo, 2011. Para una evaluación comparativa, ver C.F. Molina del Pozo (dir.), *Evaluación histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y el MERCOSUR. Liber amicorum Miguel Ángel Ciuro Caldani*, Endiba, Buenos Aires, 2011 y M. Di Filippo, *Organizzazioni regionali, modello sovranazionale e método intergovernativo: i casi dell'Unione Europea e del Mercosur*, Giappichelli, Torino, 2012.

36. Para una reconstrucción exacta, véase (BID), *Informe MERCOSUL N° 17*, Segundo semestre 2011/Primeiro Semestre 2012, Notas Técnicas # IDB-TN 489, diciembre 2012, pp. 45-54.

37. La *Alianza del Pacífico* regida por el *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Paranál, 6.2.2012. Son miembros Chile, Colombia, México y Perú (en calidad de observadores Costa Rica y Panamá) y apunta a la creación de un *Área de Integración Profunda*, en particular al fortalecimiento de los varios acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados participantes. En doctrina, ver C. Malamud, *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*, Real Instituto Elcano, ARI 46/2012, 27.6.2012.

38. *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA*, Tegucigalpa, 13.12.1991, al cual adhieren Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Belice, Nicaragua y Panamá (como miembro asociado la República Dominicana); en doctrina, ver K. Nyman-Metcalf, a. I. Papageorgiou, *Regional Integration and Courts of Justice*, Intersentia, Antwerp-Oxford, 2005; O. Miranda, V. González, J.J. Romero (eds.), *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria*, Universidad Centroamericana de Managua/Universidad Centroamericana José Simeón Cañas/ETEA, El Salvador, 2011.

39. *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, Guatemala, 29.3.1993, al cual adhieren los Estados miembros del SICA con la única excepción de Belice en cuanto Panamá adhirió en 2012 en ocasión de la Cumbre n. XXXIX.

40. En América Central operan, además de SICA y SIECA, 27 organizaciones técnico-funcionales, ver P. Pennetta, *Integración e integraciones de Europa, América Latina y el Caribe*, Planeta, Bogotá, 2011, pp. 186-189.



Finalmente, muy intensa se muestra la cooperación en el área del Caribe, donde opera la *Asociación de Estados del Caribe -AEC-* con la participación de 25 Estados miembros (además adherentes a otras formas asociativas también)⁴¹ y con un número progresivamente restringido de Estados miembros: la *Caribbean Community -CARICOM-* con 15 Estados⁴² y la *Organization of Eastern Caribbean States -OECS-* con 7 Estados. Esta última organización fue recientemente objeto de una interesante reforma en sentido integracionista⁴³.

Junto a tal la *sobre-oferta* de formas asociativas latinoamericanas y caribeñas, se deben incluir también ulteriores numerosas iniciativas de carácter funcional-técnico⁴⁴, incluyendo a la atípica y marcadamente política representada por la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratados de Comercio de los Pueblos -ALBA-TCP-*⁴⁵ y la igualmente particular representada por el *Parlamento Latinoamericano*⁴⁶.

41. *Convention Establishing the Association of Caribbean States*, Cartagena de Indias, de 24.7.1993. Son miembros 25 Estados, tanto continentales como insulares, que participan contextualmente a otras formas asociativas, sea del Caribe (CARICOM, OECS) y Centroamérica (SICA/SIECA) sea, aún más ampliamente, del continente norteamericano (NAFTA) así como de América Central y del Sur (MERCOSUR, CAN). Véase en doctrina N. GIRVAN, *Cooperation in the Greater Caribbean: the Role of the Association of Caribbean States*, Ian Rundle editores, Kingston-Miami, 2006 y J. ALTMANN, *Asociación de Estados del Caribe*, Flacso, San José, 2008.

42. *Revised Treaty of Cbaguearamas establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy*, Nassau, 5.7.2001 al cual adhieren Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, St Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago: en doctrina ver K.O. HALL (ed.), *The Caribbean Community: Beyond Survival*, Ian Rundle Publications, Kingston, 2001; H. BREWSTER et al., *Implementation of the Caribbean Single Market and Economy*, Washington, World Bank, 2002.

43. La OECS, cuyos miembros son Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, St Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente & Grenadines y los tres territorios autónomos de Montserrat, Anguilla y las Islas Vírgenes Británicas, fue fundada en 1981 con el Tratado de Basseterre. Después de un complejo debate político, fue firmado el *Revised Treaty of Baseterre establishing the OECS Economic Union*, St. Lucía, 18.6.2010 (recientemente entrado en vigencia y en vía de implementación). El *Revised Treaty* se caracteriza por la previsión de elementos de integración, en alguna medida similares al modelo comunitario.

44. Entre las numerosas iniciativas de carácter técnico-funcional, podemos recordar el *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, creado en 1991 por iniciativa mejicana y que más tarde sería se volvería en *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*. Además, también aparece indudablemente importante el *Programa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* y la *Cumbre Suramericana de Energía*.

45. *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratados de Comercio de los Pueblos ALBA-TCP, Declaración conjunta*, La Habana, 14.12.2004. Son miembros Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela, países que no son geográficamente contiguos. El ALBA, junto a la dimensión política, se articula en iniciativas de carácter técnico-funcional como el *Banco de ALBA* y el llamado *Petrocaribe*.

46. El Parlamento Latinoamericano, establecido en Lima el 10.12.1964, se rige ahora por el *Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano*, firmado en Lima el 16.11.1987. A este respecto cabe observar cómo muchas de las organizaciones latinoamericanas ofrecen en la estructura institucional un órgano de representación política (ej. MERCOSUR, UNASUR, CAN, SICA, CARICOM, etc.).



En el marco de esta pluralidad de iniciativas sub-continenciales, regionales y sub-regionales los Estados participantes definen las competencias de cada organización que resultan sustancialmente similares, en cuanto tradicionalmente relacionadas con materias de carácter económico-comercial aunque, a veces, como en el *Grupo de Río* y en UNASUR, se encuentra un acrecentamiento del carácter político de la cooperación⁴⁷.

En esencia, en América Latina y el Caribe se manifiestan de manera evidente los fenómenos del *Pluralismo asociativo* y del *Pluralismo participativo*. Con el término *Pluralismo asociativo* nos referimos a la presencia, en una determinada zona geográfica, de una pluralidad de organizaciones internacionales con una participación subjetiva sólo parcialmente diferente, pero todas caracterizadas por atribuciones idénticas o parecidas. El segundo término *Pluralismo participativo* se refiere a los Estados miembros (y no a las organizaciones) y conlleva la adhesión de un Estado a varias organizaciones, siempre dotadas de competencias idénticas o similares, operantes en la misma área geográfica o en áreas geográficas contiguas⁴⁸.

La presencia de dos fenómenos (los anglosajones utilizan los términos *Overlapping Membership* y, en cuanto a los aspectos comerciales, *Spaghetti Bowl*) conlleva una clara competencia en decisiones políticas, económicas y jurídicas de los Estados. La consecuencia de eso es una objetiva dificultad en la consecución de los objetivos establecidos en los diferentes Actos constitutivos que pueden, a veces, resultar objetivamente contradictorios⁴⁹. En efecto, los Estados suscriben simultáneamente acuerdos que se caracterizan por diferentes modelos de integración económica y a menudo prevén distintas agendas de liberalización comercial, jurídicamente y económicamente incompatibles⁵⁰.

47. El valor político de la UNASUR se expresa significativamente en la previsión del artículo 21 de un sistema de resolución de controversias de carácter político-diplomático y no jurisdiccional o arbitral; véase Z. DRNAS DE CLÉMENT, "El sistema de solución de controversias y coherencia con el modelo de integración de ese proceso", *RECorDIP*, 1, 2010, p. 1.

48. P. PENNETTA, *Integración... cit.*, pp. 81-86.

49. Recordamos cómo la adhesión a una unión aduanera dictando una disciplina común a todos los Estados miembros excluye la posible participación individual de los Estados miembros a otros acuerdos en materia comercial.

50. Como ejemplo, obsérvese cómo sea el MERCOSUR que la CAN prevén como objetivo final en materia comercial la creación de una unión aduanera que, actualmente, resulta casi perfecta para el MERCOSUR. La CAN ha creado una zona de libre comercio, pero la implementación de la unión aduanera andina ha sido postergada a raíz de diferentes posiciones político-económicas de los Estados miembros. En este contexto, fue firmado el *Protocolo de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR*, Brasilia, 7.12.2012 que, entre otras cosas, prevé con el artículo 4 la adopción por parte de Bolivia, actualmente estado miembro de la CAN, de la disciplina aduanera del MERCOSUR. Dicha aceptación implica necesariamente el retiro de la CAN, aunque Bolivia misma ha declarado repetidas veces que no piensa denunciar el Tratado de la CAN y



Del análisis empírico de las formas de cooperación regional existentes en el sub-continente americano, por inducción, desprenderse como la integración real (es decir, la integración *exitosa*) constituya una *función inversa* con respecto al número de esquemas de integración existentes en la región geográfica considerada. Todos los casos existentes en América Latina y el Caribe se caracterizan por una *vis asociativa* reducida, independientemente de modelos legales utilizados instrumentalmente por los Estados (*concertación, cooperación, integración*). En conclusión, *muchas, competidoras y con competencias similares* son las organizaciones que, con diferentes niveles de participación subjetiva (de 4 a 33 Estados), operan en América Latina y el Caribe. Ni, en la actualidad diferentemente de lo que sucedió en Europa, se puede notar el predominio de *una* de estas iniciativas sobre *las otras*⁵¹ y entre ellas se da una compleja, si no confusa, pluralidad de relaciones sea verticales que horizontales⁵².

Básicamente en América Latina y el Caribe opera un regionalismo marcadamente plural, caracterizado por la coexistencia de múltiples modelos asociativos sin una fuerte, compartida y real identidad política, sin importar el modelo jurídico elegido.

Opciones de política en Europa

Las diferencias en los procesos de integración en los dos continentes que acabamos de examinar están, en mi opinión, directamente relacionadas con las peculiaridades históricas, políticas, culturales y económicas propias de las dos áreas. Obviamente diferentes son las opciones de orden político-jurídico que los Estados han querido escoger en los diferentes procesos asociativos regionales. En este sentido, es del todo evidente cómo las decisiones de fondo de carácter histórico-político, tomadas por los Estados con respecto a los procesos individuales de integración, puedan incidir de forma decisivamente en su éxito.

Por lo que se refiere al proceso de integración en Europa, hay que decir que, con los Tratados de París y Roma (1951-1957), llega a la

adherirse exclusivamente al MERCOSUR.

51. La CELAC constituye la síntesis de dos iniciativas anteriores, constituidas por la experiencia histórica del *Grupo de Río* y de la *Cumbre de América Latina sobre integración y desarrollo*, surgida en 2008 por iniciativa brasileña, mientras que la UNASUR habrá debido llevar a cabo un papel de coordinación de las anteriores iniciativas subregionales ahora citadas marginalmente en el artículo 21 del Tratado constitutivo.

52. La cooperación entre los Estados miembros de la ALADI se realiza también a través de la suscripción, autorizada por la misma ALADI, de *Acuerdos de Alcance Parcial* (art. 18) y, sobre todo, de *Acuerdos de Complementación Económica* (artt.19-23). Además han sido concluidos acuerdos comerciales horizontales entre MERCOSUR y países individuales como Chile y los andinos, ni se deben olvidar los numerosos acuerdos de carácter bilaterales existentes.



conclusión la milenaria confrontación político-militar entre Francia y Alemania, surgida simbólicamente en 842 con el *Juramento de Estrasburgo*⁵³. Este contraste histórico se apaga (o, más correctamente, es apagado) por la victoria durante la segunda guerra mundial de las dos grandes potencias extra-europeas: los Estados Unidos y la Unión Soviética, y por la posterior Guerra fría, durante la cual los países europeos (todos, sea ganadores que derrotados, tanto al este como al oeste) desempeñan un papel básicamente marginal. La reorganización de los países europeos, y particularmente de los de Europa occidental en el marco de la CEE (1957), constituye una primera fundamental elección política en sentido integracionista. Seguirán otras, raras pero significativas, opciones políticas de fondo elegidas, al más alto nivel, por representantes de los Estados europeos. Así, en relación directa con el fin de la guerra fría, particular importancia asume el Tratado de Maastricht de 1992 y, posteriormente, los Tratados de adhesión de doce Estados en el período 2004-2007. Con el Tratado de Maastricht los Estados europeos reconocen los éxitos alcanzados y deciden tomar un papel activo en las relaciones internacionales de la *posguerra fría*. Con los tratados de adhesión se extiende hacia el este y el sur la participación a la UE a Estados no siempre homogéneos, cumpliendo, en consecuencia, una elección cuyo particular significado político es evidente⁵⁴.

Dos otras consideraciones todavía *políticas* asumen en mi opinión un indudable relieve. En primer lugar, nos referimos a la elección, por otro lado resultada en un fracaso, de querer volver “popular” el proceso integracionista, al firmar el Tratado que adopta una Constitución para Europa⁵⁵. Tal Tratado, sólo en su título comparable a una Constitución, tenía como objetivo *político* involucrar a las opiniones públicas nacionales y europeas en el proceso de integración considerado tradicionalmente ajeno, casi esotérico, fruto de la Europa de mercaderes, de financistas interesados y de eurócratas irresponsables.

53. Juramento, pronunciado respectivamente en alemán y en francés, con el cual el 14.2.842 Ludovico el Germánico y Carlos el Calvo y sus respectivos ejércitos confirmaron su alianza contra el emperador Lotario. A partir de aquella fecha las naciones francesa y alemana lucharon por más de 1,100 años por conquistar Lotaringia, constituida por el área geográfica comprendida entre las dos naciones y, más o menos, correspondiente en la actualidad a parte de Francia, a los países del BENELUX, Suiza y el norte de Italia. Este histórico enfrentamiento, al cual se añade desde el siglo XVI la presencia de Reino Unido como un aliado de las coaliciones que se oponían al estado más fuerte del continente, terminó con el fin de la II Guerra Mundial y con los tratados constitutivos de las distintas organizaciones europeas de los años cuarenta y cincuenta.

54. En la definición de tales aspectos *políticos* se nos permita citar la valiosa contribución de B. DE GIOVANNI, “*Il contributo della politica al processo di integrazione europeo*”, en A. Tizzano (cur.), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Giappichelli, Turín, 2008, pp. 3-21.

55. *Tratado que establece una Constitución para Europa*, Roma, 29.10.2004.



Intencionalmente, su elaboración fue el resultado de un *Convenio* que involucraba a una pluralidad de sujetos políticos (Estados, Instituciones europeas, Parlamentos nacionales, etc.) y ya no sólo a los Estados en la clásica conferencia intergubernamental. La reacción, como es sabido, ha sido negativa en los dos *Referenda* llevados a cabo en Holanda y en Francia, que han sido sesgados por la sustancial ignorancia del contenido real del *Tratado-Constitución*. De hecho, se ha cumplido una transformación de un *Referendum* sobre un muy particular tratado internacional en una confrontación sobre cuestiones de política interna y europea que nada tenían que ver con ello. Por otra parte, las opiniones públicas, antes directamente involucradas en el debate sobre la llamada *Constitución*, luego ignoraron (es decir, los partidos políticos aprobaron en los parlamentos nacionales) el Tratado de Lisboa. Como es sabido, este Tratado es el resultado de una muy rápida conferencia intergubernamental y resulta, en esencia, casi idéntico al *Tratado-Constitución*⁵⁶.

Igualmente importante, incluso en relación con el paralelismo que se presentará para América Latina, aparece en mi opinión la elección *política* llevada a cabo en 1969 en la Cumbre de La Haya. En ocasión de uno de las ocasionales Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la que era en ese entonces la CEE, se suscribió la tradicional Declaración final. En esa ocasión, fue puesta de relieve la *irreversibilidad* del proceso de integración hasta entonces realizado y, en particular, se observó como “*el ingreso en la etapa definitiva del Mercado Común no sólo significa, en efecto, consagrar el carácter irreversible de la obra de la Comunidad, sino también significa preparar las vías de Europa unida, capaz de asumir sus responsabilidades en el mundo del mañana y hacer una contribución que responda a su tradición y su misión*”⁵⁷. Se subraya sea la declarada *irreversibilidad*, evidentemente *política*, del proceso de integración comunitario sea también la indicación del futuro papel de Europa en las relaciones políticas internacionales que, en esa época (1969), los Estados europeos no estaban en condición de llevar a cabo adecuadamente. Por un lado, entonces, la *irreversibilidad política* del proceso integracionista que, evidentemente, corresponde a un *animus cooperandi*, a un *sentir común*, a una *identidad de grupo* real y totalmente compartida. Por otro lado, la designación como *Actor Global* de la Comunidad y de sus Estados miembros, para la cual se hará

56. En la “transformación” del Tratado-Constitución, en particular, se procedió a “eliminar” ciertos aspectos considerados retóricos e “indeseados” por algunos Estados, como el himno y la bandera, o prever expresamente el principio de retirada.

57. *Comunicado de la Conferencia en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno*, La Haya, 2.12.1969.



necesario esperar 24 años y el Tratado de Maastricht. Solamente a partir de esta fecha este nuevo papel como *Actor Global* empieza fatigosamente a desarrollarse con la Política Exterior y de Seguridad Común.

En esencia, en el proceso de integración europea la *política* tiene importancia relativamente a algunas fundamentales elecciones de fondo (*high politics*) adoptadas en silencio, con un bajo perfil, poco conocidas, casi *secretas* pero de excepcional importancia, que han causado consecuencias sistémicas excepcionalmente importantes. Esas elecciones se han materializado a través de la previsión de normas integracionistas introducidas en las Constituciones nacionales así como en la jurisprudencia de las Cortes Supremas caracterizada por un a veces agotador *favor integrationis*⁵⁸. Por el contrario, cuando se quiso volver el tema público y popular, involucrar a la opinión pública, a partir de los partidos políticos, Europa se ha convertido en objeto de equivocado y pobre debate político interno y la respuesta ha sido negativa. Salvo que los mismos partidos políticos, en presencia de una opinión pública indiferente (o deliberadamente dejada en la *ignorancia*), han ratificado el Tratado de Lisboa en los Parlamentos nacionales, es decir, todos los aspectos sustanciales de anterior *Tratado-constitución*.

En resumen, el éxito del proceso de integración en Europa se conecta directamente a unas pocas elecciones políticas de fondo y, en primer lugar, a la *irreversibilidad*. Tales opciones de orden meta-jurídico se conjugan con un sofisticado, atípico y completamente nuevo sistema jurídico que se caracteriza por un complejo aparato institucional, un derecho único representado por el llamado derecho comunitario y, significativamente, una interpretación unívoca de carácter teleológico atribuida al Tribunal de Justicia o de la cual el mismo Tribunal ha hecho un uso *probablemente/absolutamente inesperado*⁵⁹. Por otra parte, en la evolución de la disciplina *comunitaria* así como consolidada en

58. Para orientarse acerca del tema véase P. Pennetta, *Organizzazioni Internazionali... cit.*, pp. 892-894.

59. Se puede observar que, probablemente, los autores del Tratado de Roma y, sobre todo, los Parlamentos nacionales que lo ratificaron no estaban plenamente conscientes de su contenido y, lógicamente, no podían predecir los desarrollos interpretativos llevados a cabo por el Tribunal de Justicia. En este sentido, ver Ch. Tomuschat, “¿Necesitamos nuevos conceptos de democracia y soberanía en las instituciones de la integración regional?”, en A. Saiz Arnaiz, M. Morales-Antoniuzzi, J.I. Ugartemendia Eceizabarrena (coord.), *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2011, pp. 21-37, se observa que (p. 33) “los estados miembros no eran conscientes de los cambios revolucionarios que ellos mismos habían introducido en el ordenamiento jurídico” y, en este sentido, es sabido como algunos Estados miembros no compartieran en aquel tiempo la interpretación del derecho comunitario que sucesivamente surgió en el caso Van Gend & Loos. Ver también, J. H. H. Weiler, “*The political and legal culture of European integration: an exploratory essay*”, en *International Journal of Constitutional Law*, 3-4, 2011, pp. 678-694.



Lisboa, está previsto el consenso necesario *dual* del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros que puede, en algunos casos, decidir incluso por mayoría⁶⁰. Y es cierto que la actual disciplina jurídica de la UE no requiere el necesario consentimiento de todos los Estados para todas y cada una de las decisiones tomadas en el marco de la organización. No es por casualidad que en el caso de la UE se hable de *rule oriented process* (*proceso orientado por el derecho*), casi en contraposición al *power oriented process* (*proceso orientado por la política*), en donde *política* debe entenderse como el necesario consenso político expresado por los representantes de los Estados en relación con cada acto normativo, incluso de menor o secundaria relevancia, lo que se suele definir *low politics*.

Opciones políticas en América Latina y el Caribe

Ahora parece oportuno preguntarse si, en América Latina y el Caribe, se han tomado decisiones políticas de fondo en el sentido de la integración, análogas y comparables, de alguna manera, con las europeas⁶¹. En particular, uno se podría preguntar si, en las variadas articulaciones regionales de las cuales se habló, se haya manifestado la plena conciencia de la irreversibilidad política de los distintos procesos de integración llevados a cabo entre Estados latinoamericanos y caribeños. Lo anterior en presencia de lazos históricos, políticos, culturales y lingüísticos muy fuertes y, sobre todo, en ausencia de contraposiciones históricas, políticas y militares, comparables, en algún modo, con aquellas que durante siglos atravesaron por Europa.

Un estudio, aunque no particularmente meticuloso, del pluralismo asociativo latinoamericano demuestra de manera evidente como una decisiva y fundamental elección de fondo en sentido integracionista, no parece haberse cumplido nunca por los distintos países, tanto en situaciones caracterizadas por amplias participaciones subjetivas, como en formas asociativas sub-regionales con un número limitado de Estados miembros. Claramente, si se leen los Tratados constitutivos

60. Sin embargo, un análisis de la práctica nos muestra cómo, en ámbito comunitario, la aplicación de la regla de la mayoría cualificada resulta muy rara, aunque parece ser de importancia fundamental la previsión de normas sobre la decisión por mayoría, pero no que éstas sean concretamente y con frecuencia aplicadas. Ver P. Pennetta, *Integración e integraciones... cit.*, pp. 71-77 y D. Heisenberg, "The institutions of <consensus> in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council", en *European Journal of Political Research*, 44, 2005, pp. 65-90.

61. Para una comparación de las experiencias más importantes de los dos continentes, ver P.L. KEGEL y M. AMAL, "Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e de Mercosul", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1, 2009, pp. 53-70.



y, aún más, las Declaraciones finales de las múltiples y periódicas *Cumbres*, parece que uno se encuentre frente a un *destino ineludible* que sólo puede conducir a un fortalecimiento progresivo de los lazos históricos, políticos, sociales, económicos, jurídicos, etc. entre los Estados del área. Sin embargo, los mismos autores latinoamericanos, en la evaluación de los distintos procesos de integración, hacen referencia a una *retórica espumosa*⁶² y a cómo, en esencia, se realice una *integración-ficción*, en la cual los Presidentes “realizan propuestas de buena intención, quedándose todas en el papel”⁶³. Se observa como parezca difícil “... resistir la tentación mediática de originar anuncios llamativos que no son creíbles o no responden al grado de madurez y de preparación de los países miembros o de los propios esquemas de integración”⁶⁴.

Así, desde un punto de vista político, se trata muy a menudo de Declaraciones, definidas retóricas y ampulosas, a las cuales, sin embargo, desde el punto de vista técnico-jurídico, siguen Tratados constitutivos definitorios de normas jurídicas programáticas (sólo abstractamente obligatorias), que evidencian la ausencia de un consenso político amplio y totalmente compartido y, sobre todo, no son seguidas por conductas coherentes de los Estados. Tal divergencia entre declaraciones de intención y logros concretos implica una profunda desilusión hacia los distintos procesos de integración.

Desde la perspectiva del jurista, se ha observado cómo se presente “un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados”⁶⁵. En esencia, en América Latina, carece aquel común sentir, aquella *identidad de grupo* que impone, o más trivialmente, sugiere comportamientos consistentes de los Estados en la vía a la integración, entendida de manera utilitaria como beneficio común. Al contrario, el interés nacional, concebido como interés político individual del Estado individual, termina condicionando su comportamiento *real* y, consecuentemente, se manifiesta en las formas asociativas individuales una evidente dificultad en la consecución de los objetivos institucionales

62. El Secretario designado de la UNASUR R. Borja hizo referencia a “retórica espumosa” y presentó su renuncia en la víspera de la firma del Tratado UNASUR a razón del papel determinante atribuido a los Estados y del carácter marginal asumido por la disciplina relativa a la convergencia entre las organizaciones regionales ya existentes.

63. M. A. Forero Rodríguez, “Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana” en *Revista Análisis Internacional*, 2, 2010, pp. 155-182 (p. 175).

64. O. ROSALES, “Integración regional: propuestas de renovación”, en *Paradojas de la Integración en América Latina*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, 2008, p. 25 y además, entre muchos, M. A. Forero Rodríguez, *cit.*, p. 166, después de listar 14 formas asociativas, habla significativamente de “pléyade de organizaciones latinoamericanas”.

65. F. Rojas Aravena, *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*, Flacso, Costa Rica, 2007, p. 13.



de mediano plazo. No es casualidad que las mismas Constituciones nacionales de los países latinoamericanos sólo en casos excepcionales prevean reglas *favorables* para los procesos de integración regional. Coherentemente con las garantías para la soberanía nacional, el consentimiento del estado (y del Parlamento) constituye la regla respecto de todas las expresiones de las relaciones internacionales, incluyendo a los procesos latinoamericanos de integración⁶⁶.

Este enfoque global, carente de una sólida visión política de perspectiva o, mejor dicho, de un verdadero *animus cooperandi* en sentido integracionista se encuentra en primer lugar en las organizaciones con una amplia participación subjetiva. La organización presenta un carácter marcadamente intergubernamental que se manifiesta en el aparato institucional y en la connotación evidentemente voluntaria de las *decisiones* tomadas en los diferentes órganos. Se encuentran así *decisiones* de carácter recomendatorio en relación con las cuales se deja a la voluntad, absolutamente libre de los Estados, aceptar su contenido material a través de la *incorporación* al ordenamiento nacional. En consonancia con una visión del proceso de integración que presupone el consentimiento de los Estados, no sólo para las decisiones de *high politics*, sino también para las decisiones de la *low politics*, a menudo se procede con la suscripción de tratados (llamados Protocolos externos) que los Estados son libres de incorporar.

Sólo parcialmente diferente es el enfoque *político* diferente respecto del proceso integracionista en algunas organizaciones sub-regionales, donde, a veces, parece poderse encontrar una opción política relativamente clara y compartida en sentido integracionista. Sin embargo, incluso estas iniciativas (MERCOSUR pero también SICA, CARICOM) operan en calidad de *power oriented process* (*proceso orientado por la política*), en el cual el consenso *político* de los órganos institucionales en su composición intergubernamental tiene importancia en cada manifestación de voluntad, sea para las decisiones estratégicas de fondo sea para las de menor (o ínfima) relevancia. Así, en el MERCOSUR se requiere el consentimiento de todos los Estados miembros y, para la entrada en vigencia de los actos imputables a la organización, opera

66. El enfoque clásico de carácter dualista se encuentra en las Constituciones de los países del Mercosur y en particular la de Brasil, ver A. D. Perotti, *Habilitación constitucional para la integración. Estudio sobre los Estados del Mercosur*, 2 volumen, KAS, Montevideo-Berlín, 2004, (Curitiba 2008). En sentido integracionista se expresan algunas constituciones andinas; sobre el tema, véase R. Martínez Dalmau, "La integración en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", en E. Tremolada Álvarez (ed.), *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, pp. 73-113. Más generalmente, véase el ya mencionado volumen de A. Saiz Arnaiz, M. Morales-Antoniazzi, J. I. Ugartemendia Eceizabarrena (coord.).



el principio de la *vigencia simultánea*⁶⁷, no distintamente de cualquier tratado internacional. En el SICA y CARICOM vale el principio de la libertad de los Estados en la expresión del consentimiento respecto del acto individualmente “propuesto” por el aparato institucional y se procede sistemáticamente a geometría variable. La constante necesidad del consenso, expresión de la voluntad política de los Estados, pone de relieve una visión a corto plazo, libre de perspectiva a mediano plazo. Inclusive, a veces, la misma estructura institucional común a todos los Estados miembros resulta ser tal sólo a raíz del Tratado constitutivo de base, mientras que eventuales integraciones y complementos se dejan a la más absoluta libertad de los Estados, que pueden o no subscribir y ratificar los tratados pertinentes (así vale en el caso del SICA en relación con el Tribunal de Justicia y el Parlamento⁶⁸ y de CARICOM en relación con el Tribunal⁶⁹). Es evidente como una tal flexibilidad institucional resulte impensable no sólo en el proceso de integración europea sino también en las otras formas asociativas llevadas a cabo en Europa⁷⁰. Por otra parte, incluso en los más avanzados sistemas de integración latinoamericanos, los Estados no suelen atribuir a un órgano tercio un papel jurisdiccional significativo, en alguna manera comparable al que se atribuye al Tribunal de Justicia comunitario⁷¹. Sólo en la CAN el *Tribunal Andino* juega potencialmente un papel de empuje al proceso de integración pero, como sabido, los resultados no han sido hasta ahora correspondientes a la sofisticada

67. La *vigencia simultánea* implica que el contenido sustancial de un acto del MERCOSUR entrará en vigencia al mismo tiempo para todos los Estados cuando cada uno de ellos lo habrá incorporado en su ordenamiento jurídico y hayan sido respetadas todas las demás disposiciones procedimentales previstas por el *Protocolo de Ouro Preto*. Sobre el tema, entre otros, ver R. Torrent y F. Lavopa, “La producción del derecho de la integración: un talón de Aquiles del MERCOSUR reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas” en *Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*, NU-UNCTAD, UNCTAD/DTL/KTCD/2010/3, Nueva York-Ginebra, 2010, pp. 100-115.

68. En el sistema institucional del SICA, sea el *Convenio del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*, Panamá, 10.12.1992 sea los distintos protocolos sobre los órganos políticos, incluido el Parlamento Centroamericano, fueron firmados y ratificados sólo por algunos Estados miembros. De tal manera se realiza una evidente “flexibilidad institucional”, con base en la cual sólo el Protocolo de Tegucigalpa ha sido ratificado por todos los Estados miembros del SICA.

69. El *Agreement establishing the Caribbean Court of Justice*, St Michael, 14.2.2001, fue ratificado en el transcurso del tiempo sólo por 12 Estados miembros, sobre el cual véase D.E. POLLARD, *The Caribbean Court of Justice. Closing the Circle of Independence*, Caribbean Law Publishing Co., Kingston, 2004.

70. La adhesión al Consejo de Europa implica también adherirse al sistema de garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales previsto en la Convención de Roma y al relativo sistema jurisdiccional.

71. Sobre el tema, entre otros, ver C. R. Fernández Liesa (ed.), *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*, Pamplona, Civitas, 2009; M. Hernández Ramos et al. (dirr.), *Tribunales en Organizaciones de Integración: Mercosur, Comunidad Andina y Unión Europea*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012 y S. Marinai, *La funzione giurisdizionale nelle organizzazioni di integrazione regionale*, Giappichelli, Turín, 2012.



previsión normativa elaborada en el tiempo como imitación del modelo comunitario europeo⁷².

En conclusión, mientras que el éxito del proceso de integración europea está conectado al binomio i) opciones políticas estratégicas exprimidas *con bajo perfil* pero básicamente irreversibles y ii) coherente y atípica disciplina jurídica, en América Latina encontramos i) elecciones de fondo en sentido integracionista frágiles y sólo retóricamente proclamadas y ii) una disciplina jurídica que, normalmente, apunta a garantizar la libertad, en primer lugar *política*, de los Estados. La confirmación de esta realidad se encuentra también en aquellas organizaciones sub-regionales como el MERCOSUR que, a partir de un modelo de cooperación interestatal, parecían estar en una perspectiva dinámica de su mismo fortalecimiento, tanto en ámbito institucional (estructura institucional y de los actos normativos⁷³, sistema de solución de controversias⁷⁴, constitución del Parlamento,⁷⁵), como en ámbito sustancial (unión aduanera⁷⁶, FOCEM⁷⁷). Los recientes acontecimientos políticos, aunque no concluidos, relativos a la suspensión de Paraguay y a la adhesión de Venezuela, así como la respuesta insuficiente por parte del *Tribunal Permanente de Revisión*⁷⁸, demuestran cómo, incluso en la forma más consciente del regionalismo latinoamericano, consideraciones políticas contingentes asuman un papel decisivo y pueden llevar a consecuencias absolutamente negativas⁷⁹.

72. Véase S. Marinai, *cit.*

73. *Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR*, Ouro Preto, 17.12.1994.

74. *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, Olivos, 18.2.2002 y *Protocolo Modificatorio del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, Río de Janeiro, 19.1.2007.

75. *Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*, Montevideo, 8.12.2005.

76. La Unión aduanera de MERCOSUR resulta imperfecta en cuanto no todos los productos son liberalizados y todavía existe la previsión de un doble cobro. A finales de 2010 en de la Cumbre de San Juan parecía que los Estados hubieran llegado a definir una ruta normativa que debía conducir al establecimiento de la Unión aduanera perfecta. Las actuales dificultades políticas ligadas a la cuestión de la suspensión de Paraguay y de la admisión de Venezuela han ulteriormente decelerado el camino a la finalización de la unión aduanera.

77. En la misma lógica del *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR* se ponen también el *Fondo MERCOSUR de apoyo a pequeñas y medianas empresas*, Dec. 13/08 de 30.6.2008 y el *Fondo de agricultura familiar del MERCOSUR*, 45/08 de 15.12.2008.

78. *Tribunal Permanente de Revisión Laudo N° 01/2012*, 21.7.2012 sobre el cual ver S. ABREU BONILLA, *Una Herida Letal al Mercosur*, Estudios del CURI N° 06/12, 22 de agosto de 2012; H. ARBUET-VIGNALI y D. VIGNALI GIOVANNETTI, *Laudo N° 01/2102 del T.P.R. Un vacío imposible de llenar*, Estudios del CURI No 08/12, 3 de octubre de 2012 y O. C. Benítez, *cit.*, pp. 6-8. Más allá de consideraciones específicas cabe señalar como el TPR, en la definición de su competencia, ha afirmado (sub 29) que “*el sistema de solución de controversias del MERCOSUR fue creado para resolver conflictos comerciales*” así evidenciándose una evidente contradicción con el anterior laudo del *Tribunal Permanente de Revisión Laudo no. 1/2007*, 8.7.2007.... ahí donde (sub 7.5) se había reconocido que “... *el MERCOSUR es un bloque regional consistente en un proceso de integración y no un mero ente promotor de la liberalización comercial como es la OMC*”.

79. A propósito, nos podemos discretamente preguntar cuál podrá ser la evolución jurídica de la



La misma conclusión y la sustancial confirmación de nuestra lectura de los fenómenos integracionistas surge también de la experiencia de la Comunidad Andina aunque, desde el punto de vista técnico-jurídico, implemente significativamente el modelo comunitario europeo. Aquí también, la ausencia de una voluntad política del todo compartida con base en valores y elecciones políticas subyacentes condiciona la actividad de la organización e implica *de facto* su *no funcionamiento*. En esencia, un complejo y sofisticado aparato jurídico como el andino, además como corroborado por la jurisprudencia de la *Tribunal de Justicia* que incorpora los principios y la interpretación teleológica desarrollados por la jurisprudencia comunitaria a partir de los conocidos casos de los años sesenta (sentencias Van Gend & Loos, Costa), no logra conseguir los resultados deseados debido a las diferentes opciones políticas de fondo de los Estados miembros.

Observaciones finales

Las consideraciones conclusivas están ligadas principalmente al dato meta-jurídico representado por la *voluntad política* o sea la *identidad de grupo* que resulta de carácter *irreversible* en el proceso de integración europea y todavía *reversible* en los múltiples procesos de integración operantes en América Latina. Nos sea permitido reiterar cómo el proceso de integración comunitario se caracterice, desde el punto de vista jurídico, por previsiones técnico-jurídicas nuevas y atípicas que tradicionalmente definen el modelo supranacional o de integración. Esta disciplina jurídica, es decir la *rule oriented process* o *proceso orientado por las reglas*, está estrechamente ligada a opciones políticas subyacentes de fondo y, en particular, a la *irreversibilidad* del proceso político, antes que económico y jurídico, de la integración europea. Una opción política compartida parecida no se encuentra en América Latina y el Caribe, en donde el *animus cooperandi* no opera, más allá de declaraciones retóricas, con una intensidad comparable a la comunitaria europea. En particular, no parece aún posible encontrar en la macro-área latinoamericana y, al interior de la misma, aquella *identidad de grupo* que caracteriza la experiencia europea.

crisis una vez que se reestablezca la “democracia” en Paraguay. Como resultado de libres elecciones del nuevo Presidente “legítimo” y del nuevo Parlamento “legítimo”, la suspensión de Paraguay deberá naturalmente cesar y el Estado deberá ser readmitido al MERCOSUR como miembro de pleno derecho. *¿Quid juris?* si el nuevo Parlamento (ahora legítimo) seguirá no ratificando el Tratado de adhesión de Venezuela? ¿Puede un Estado ser admitido a una organización internacional regional sin que el Tratado de adhesión sea ratificado por los Parlamentos de todos los Estados miembros?



Tal consideración encuentra una evidente confirmación en la pluralidad de organizaciones existentes. Debido a esta visión estratégica objetivamente débil, los instrumentos jurídicos del regionalismo latinoamericano se caracterizan por un muy fuerte valor político entendido como acuerdo necesario, expresión de la voluntad política de los Estados. Se trata de *power oriented process* o *proceso orientado por la política* en el cual el consentimiento de los Estados debe ser reiterado cada vez en relación con la manifestación individual de voluntad, tanto de carácter estratégico como absolutamente marginal.

Básicamente, sin una voluntad estratégica de mediano-largo plazo, sin un fuerte *animus cooperandi*, sin una verdadera *identidad de grupo*, política y cultural además que económica, el proceso más sofisticado técnico-jurídico como el supranacional comunitario, funciona mal o no resulta funcional para los objetivos que, evidentemente, *no* son realmente compartidos por los Estados miembros. El estudioso del derecho, al final de un análisis jurídico, tiene que reconocer la prevalencia del dato meta-jurídico. Aunque, por inducción de la experiencia europea empírica, puede observarse como el éxito del proceso de integración se basa en elecciones políticas caracterizadas por un firme realismo complementadas por una adecuada disciplina técnico-jurídica.