

# REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL

por Elisa PEREZ VERA (\*)

## SUMARIO

Introducción.—Algunos condicionantes extra-jurídicos de los procesos de integración.—II. Las grandes interrogantes jurídicas de los procesos de integración.—Conclusiones.

## INTRODUCCION

1. La sociedad internacional actual, auténticamente universal en cuanto a su alcance y con la impronta de un fenómeno organizativo en constante desarrollo, puede ser individualizada con facilidad frente a aquellos otros tipos de sociedad internacional sobre los que se construyeron los ordenamientos jurídico-internacionales del pasado. Y son precisamente estos rasgos diferenciadores —universalismo y organización— los que mejor explican el auge de los regionalismos en su seno. En efecto, y si atendemos a la nota de la universalidad que la caracteriza, en la medida en que la existencia de una sociedad internacional universal no implica de modo necesario homogeneidad en sus elementos constitutivos, la aceptación de un mínimo jurídico común es un hecho que va a favorecer indirectamente la consagración de específicas fórmulas jurídicas para encuadrar las relaciones internacionales entre Estados con menores diferencias y mayores afinidades. En segundo término, el arraigo y la perfección alcanzados por las organizaciones internacionales a lo largo del siglo XX hacen que de modo inevitable las sociedades internacionales parciales en que está fragmentada la sociedad internacional tiendan a proyectarse también en un plano organizativo. De este modo, la eclosión de los sentimientos regionalistas se ha traducido simultáneamente en un desarrollo sin precedentes de las organizaciones regionales a través de un complejo proceso

---

(\*) Profesor Agregado de Derecho Internacional en la Universidad Autónoma de Madrid.

en el que han concurrido motivaciones diversas y que ha desembocado en la creación de una pluralidad de entes que responden a una variada tipología y que ofrecen peculiaridades en sus orígenes, constitución y evolución (1).

De entre los mismos, por el grado de cohesión que presuponen y crean entre los Estados miembros, tienen especial interés las organizaciones regionales de integración, es decir, aquéllas que trascienden el imperativo de cooperación a que responde toda organización internacional para plasmar la alienación de ciertas competencias soberanas en la búsqueda de una unidad superior en cuyo interior las fronteras se hacen más flexibles y permeables. Tales organizaciones de integración suponen, pues, un importante avance en el proceso de institucionalización de una sociedad internacional especialmente sensible a la acción de los elementos centrífugos. Ahora bien, dado que su misma razón de ser se encuentra en que particulares condiciones económicas, políticas y de tradición jurídica hacen de cada zona un conjunto relativamente individualizable, hay que esforzarse ante todo en lograr una caracterización válida para todos estos fenómenos en base a los rasgos comunes que puedan deducirse de una práctica dispersa y heterogénea.

Tal empresa, difícil pero no imposible, se encuentra en parte obstaculizada por el carácter multívoco del término «integración» que los califica y que resulta aplicable a una realidad que se sitúa en la encrucijada de tres ciencias (la economía, la ciencia política y el derecho), todas ellas con títulos suficientes para pronunciarse sobre su posible contenido. El interés en el tema de los estudiosos de estas tres disciplinas es por lo demás evidente. Por ello, cualquier intento de caracterización de los procesos de integración exige al menos de un enfoque tridimensional que, aún sin ser exhaustivo, permitirá fijar las líneas a partir de las cuales puede estimarse que se ha atravesado el umbral fluido de la integración (2).

2. Hasta fecha relativamente reciente han sido los economistas los que más se han esforzado en precisar la naturaleza de los procesos de integración, como consecuencia lógica de su calificación inicial como procesos de integración «económica» y de que en ellos encuentra un nuevo campo de observación y experimentación y, tal vez, los principios de solución a problemas insolubles en el marco nacional. Pese a todo, no puede decirse que desde esta perspectiva se haya logrado un concepto único y unánimemente aceptado de los fenómenos integradores. No obstante, dado que sólo una concepción dinámica de la integración, que la considere en tanto que proceso evolutivo, respeta la especificidad de esta manifestación del regionalismo, a ella nos atenderemos prescindiendo de las visiones estáticas, propias de la doctrina económica liberal, que equiparan Integración a abolición de barreras aduaneras. Ahora bien, desde la óptica asumida, resulta difícil seguir el pensamiento de aquellos autores (3) que sostienen una noción

(1) Vid., en general mi artículo «Sobre el regionalismo en una sociedad internacional universal», *Anuario de estudios sociales y jurídicos*, vol. VI, 1977, en prensa.

(2) Sobre el carácter plural de los fenómenos de Integración, vid., por ejemplo, LINDBERG, L.: «Political Integration as a Multidimensional Phenomenon», *International Organisation*, vol. XXIV,

(3) Vid. en MARCHAL, A.: *L'intégration territoriale*, col. «Que sais-je?». París, 1965, pág. 17.

estricta de la integración que la reduce a los procesos que tienden a crear un nuevo espacio territorial sobre el que se establezca una red compleja y articulada de vínculos muy estrechos de solidaridad. Por el contrario, a partir de la constatación inicial (que estos mismos autores consagran) de que la integración económica tiende a desencadenar un movimiento de crecimiento gracias a cambios progresivos en las estructuras de producción de las naciones en contacto (4), considero preferible mantener una acepción económica amplia del fenómeno que nos ocupa en la que se incluyan todas las fases que puedan reclamar como común denominador la búsqueda del desarrollo a través de la integración progresiva de mercados y factores de producción (5).

En cuanto a las distintas clasificaciones de las fases en que se desarrolla el fenómeno integrador propuestas por los economistas, la del profesor BELA BALASSA (6) nos parece que responde bastante fielmente a etapas, realizadas o previstas, de la práctica internacional. Según el conocido economista americano, en la base misma del proceso de integración, las zonas de libre cambio implican la supresión entre las partes de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, con mantenimiento de las tarifas propias a cada una de ellas frente a los países no miembros; en un segundo estadio, la unión aduanera se traduce en la adopción de tarifas comunes hacia el exterior; a su vez, el mercado común supone la libre circulación de los factores de producción en la zona, mientras que para hablar de unión económica es preciso que se alcance cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales cuya unificación, garantizada por una autoridad supranacional, en los sectores monetario, fiscal y social, traducirá la existencia de una integración económica total, que sólo podrá pervivir

(4) MARCHAL, A.: *L'Europe solidaire*. Tomo I, París, 1964, pág. 183.

(5) Teóricamente un proceso de este tipo puede darse de modo indistinto entre países de economía de mercado o entre países de economía planificada, pese a las dificultades adicionales que en el segundo caso se derivan del intenso intervencionismo estatal que, en buena lógica, van a subordinar su realización a la previa consecución de un alto grado de integración jurídica y política. Tal vez por ello el fortalecimiento de los lazos económicos entre los países socialistas se ha hecho en torno a una idea distinta: la división internacional socialista del trabajo, cuyos principios fueron enunciados por la Conferencia de 1962 de los representantes de los partidos comunistas de Europa Oriental y que desde entonces inspira la política del Consejo de Ayuda Económica Mutua (C.A.E.M.), de escasa operatividad en su período anterior.

Por otra parte, a las diferencias en el plano económico se suman, en este único supuesto histórico de un proceso de integración entre países socialistas, las que se derivan de la existencia en su seno de un país hegemónico tanto económica como políticamente (la U.R.S.S.), lo que, como veremos más adelante, dificulta extraordinariamente la creación de un conjunto regional equilibrado, especialmente cuando los restantes países del grupo tienen intereses económicos enfrentados que determinan una voluntad política titubeante frente al proceso integrador. En consecuencia, las reflexiones que siguen, buscando un cierto grado de generalidad, se centran de modo exclusivo en las tentativas de integración entre países adscritos a un sistema de economía de mercado, sin que ello suponga por mi parte negar virtualidad integradora a otros fenómenos que, como el aludido, sólo pueden excluirse de este estudio si consideramos que la vía que con ellos se inicia no ha desembocado todavía en resultados suficientemente consolidados a nivel fáctico o institucional. Sobre la problemática del C.A.E.M., vid., por todos, KASER, M.: *Comecon. Integration problems of the planned economies*. Londres, 1967. SERANNE, C. y LEMOINE, F.: *L'intégration économique à l'est: Le CAEM. Notes et Etudes documentaires* (1967), números 4268 y 4270.

(6) BELA BALASSA: *Theory of economic integration*. Illinois, 1961.

en la medida en que vaya acompañada de un alto grado de integración jurídica y política.

3. Por su parte, al estudioso de la ciencia política le preocupan ante todo los factores sociales y políticos internos que conforman la región, al mismo tiempo que se ocupa de los elementos externos que inciden sobre ella. Sin duda el politólogo se halla ampliamente legitimado para pronunciarse sobre procesos en que lo puramente económico se encuentra trascendido por la existencia de una voluntad política que lo potencia. Ahora bien, las dificultades con que tropieza para establecer un concepto unitario de integración no son menores que las que encuentra el economista. En efecto, tal noción única sólo alcanzará sustantividad si se establece por vía inductiva y esta empresa tiene el riesgo fundamental de que la validez general de las conclusiones alcanzadas puede verse disminuida por los condicionamientos sistemáticos o ideológicos que, de modo expreso o tácito, hayan presidido la selección de los ejemplos examinados.

Por otra parte, aunque reconozcamos la existencia de un concepto propio de integración política, definido en términos distintos según los autores y que, a grandes rasgos, podríamos caracterizar por la cesión de competencias fundamentales en tal materia a órganos comunes, la labor del estudioso de la ciencia política no puede detenerse en la caracterización de ese modelo de organización más o menos hipotético. Y es que, como ya he señalado, la integración se encuentra siempre imbuida de una voluntad política que actúa tanto en cuanto elemento desencadenante de todo el proceso, como motor de realización de sus distintas etapas. Así lo ha señalado expresamente el denominado informe MARJOLIN sobre la Unión económica y monetaria 1980, en el que se indica que «el grupo, sin subestimar los resultados obtenidos por más de veinte años de labor en pro de la integración europea, abraza la convicción de que, para alcanzar nuevos progresos, resulta imperativa una voluntad política»; añadiendo, como justificación de la actitud crítica que lo preside, que «tal voluntad es hoy incierta, necesitando foguearse y robustecerse en la acción» (7).

4. Ante esta realidad especialmente dinámica y fluida, el jurista debe renunciar desde un principio a todo intento de definición que, por satisfacer exigencias de certeza y claridad, la mutila y desfigure. Por ello, me limitaré ahora a señalar algunos rasgos característicos de la integración, en la búsqueda de un concepto que por su amplitud pueda predicarse de todas y cada una de sus manifestaciones (dado que todas ellas tienen su reflejo en el mundo del derecho) y que no obstaculice la posterior delimitación de las organizaciones internacionales de integración a las que me refería al principio de esta introducción y en las que en realidad se sitúa, en mi opinión, el umbral jurídico del fenómeno integrador.

En primer término, la integración regional implica siempre respeto de la individualidad de los Estados miembros. Puesto que todo proceso de integración se basa en una decisión política adoptada en su seno y encuentra en los Estados los instrumentos básicos de realización, sería impensable que éstos se propu-

---

(7) «Unión económica y monetaria 1980. Informe del grupo de reflexión presidido por el señor Marjolin». *Repertorio Comunidad Europea Aranzadi*. Mayo 1975, número 5, pág. 15 (95).

sieran como objetivo final su propia desmembración y desaparición en una especie de «suicidio colectivo», de búsqueda de la autodestrucción (8). Por tanto, la asunción por el grupo de competencias ejercidas de pleno derecho frente a la competencia retenida por los Estados, ha de encontrar otras justificaciones al margen del pretendido «comienzo del fin» la organización estatal que auguran precisamente los más tenaces enemigos de toda tentativa de superación del cerrado absolutismo del Estado.

En este sentido se impone, ante todo, un replanteamiento del tema de la soberanía, utilizada durante demasiado tiempo como instrumento legitimador de un poder estatal, excluyente en el ámbito territorial y absorbente en el plano personal (9). Tal soberanía «absoluta», «indivisible», «anterior y superior a lo jurídico» (10) es en realidad no sólo incompatible con los fenómenos de integración sino irreconciliable con la existencia misma de un orden jurídico internacional. Frente a la misma, la doctrina española (heredera de la tradición de la Glosa y de los clásicos patrios) ha defendido con rara unanimidad una noción funcional de la soberanía que, utilizando palabras del profesor CARRILLO SALCEDO, puede concretarse diciendo que jurídicamente «expresa en Derecho internacional el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados» (11).

Ahora bien, las diferencias entre ambos conceptos no se refieren sólo al sentido y contenido virtual de la soberanía, sino también y sobre todo al modo en que se opera su delimitación. Como ha apuntado ZULEEG (12), la frontera como límite material de la actividad del Estado corresponde perfectamente a la visión absoluta de la soberanía. Por el contrario, la soberanía entendida como haz de competencias jurídicamente configuradas necesitaba que se completara y superara esta visión mecanicista; a tal exigencia responde la técnica de la distribución de competencias —equivalente funcional de la frontera—, presente en todo el fenómeno de organización internacional y de modo especial en los procesos de integración regional. Distribución de competencias que no implica, como ya apuntaba, desaparición de la soberanía puesto que, incluso dentro de los fenómenos de integración, los Estados conservan frente a la competencia atribuida a la organización regional,

(8) Esta preocupación resulta patente, por ejemplo, en CONSTANTINESCO, V.: *Compétences et pouvoirs dans les communautés européennes*. París, 1974, passim. Por lo demás, no deja de justificarse respecto del proceso de integración europeo en concreto, dada la profesión de fe federalista de alguno de sus más notables hombres políticos: vid., especialmente, la Carta de TINDEMANS a sus colegas del Consejo Europeo de 29 de diciembre de 1975 con que acompañara a su Informe sobre la Unión Europea, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3, número 2, mayo-agosto 1976, págs. 583-584.

(9) AGUILAR NAVARRO: «Integración europea y competencia doméstica». *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, vol. 4, págs. 107 y ss., esp., pág. 113.

(10) Vid., por todos, ROSENSTIEL: *Le principe de «supranationalité»*. París, 1962, esp. págs. 29 y sigts. y 42 y sigts.

(11) CARRILLO SALCEDO: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. 2.ª ed., Madrid 1976, pág. 83.

(12) ZULEEG: «Les répartitions de compétences entre la Communauté et ses Etats membres», en *La Communauté et ses Etats membres*, Actes du sixième Colloque de l'I.E.J.E. (Lieja). La Haya, 1973, págs. 23-25.

una jurisdicción interna o competencia doméstica que les garantiza la continuidad de su actuación como titulares del poder político en que se articula el núcleo irreductible de la soberanía.

No obstante, y es el segundo rasgo fundamental a que aludiré, todo proceso de integración encierra la clara voluntad de trascender la situación de que se parte para alcanzar una unidad funcional superior, institucionalizada y armónica. En este plano, la exigencia de un cierto grado de armonía es un requisito y una consecuencia política, de carácter fundamental; por el contrario, los otros dos rasgos definitorios de la unidad a que la integración aspira son complementarios y de naturaleza netamente jurídica. Y es que, creo con el profesor AGUILAR NAVARRO (13) que «existe un falso problema cuando se presenta como alternativa el institucionalismo y el funcionalismo», dado que los complejos objetivos de la integración exigen el desarrollo paralelo de lo que en realidad son dos perspectivas de un proceso único.

En suma, coordinando las dos características señaladas (transformación y mantenimiento de la soberanía estatal, junto a la búsqueda de realizaciones funcionales superiores), tal vez podría individualizarse el proceso de integración regional como **la realización conjunta y progresiva, con tendencia a institucionalizarse, de un desarrollo integral en base a la voluntad política común de sus miembros.** Noción que, aunque al hablar de «desarrollo integral» reconoce al dato económico como componente necesario de la integración, le atribuye un cierto carácter instrumental y subordinado a la fijación y consecución de objetivos primariamente políticos. Por lo demás, la preeminencia del enfoque jurídico en estas reflexiones obedece tanto a imperativos de formación personal como a la profunda convicción de que a través del Derecho —entendido como super-estructura o, si se prefiere, como función en un sistema social dado (14)— puede alcanzarse también un conocimiento bastante exacto de la sociedad en que se encuentre vigente.

Pese a todo, para evitar que el análisis jurídico conduzca a un formalismo siempre estéril, me ocuparé en una primera parte, aunque sea brevemente, de algunos de los condicionantes extra-jurídicos de la integración, es decir, de algunos de los factores cuyo olvido puede hacer perder al Derecho toda capacidad conformadora del contexto social a que responde.

## **I. ALGUNOS CONDICIONANTES EXTRA-JURIDICOS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION**

1. Aun a riesgo de ser reiterativa, creo necesario insistir en que las consideraciones que siguen no pretenden en modo alguno constituir una exposición exhaustiva de los factores que determinan la formación y desarrollo de los procesos de integración regional. Existen razones de peso que aconsejan un enfoque mucho más modesto. Y es que, en primer lugar, cualquier tentativa de ese género

---

(13) AGUILAR NAVARRO: «Integración europea y competencia doméstica», *loc. cit.*, pág. 109.

(14) RÖLING: *International Law in an expanded World*. Amsterdam, 1960, esp. pág. 7.

tropezaría necesariamente con las dificultades que se derivan de la irreductible individualidad de cualquier fenómeno concreto que consideremos; individualidad que se traduce en la presencia en cada proceso integrador de elementos peculiares (históricos, culturales, ideológicos...) de imposible generalización. En segundo término —y la observación seguiría siendo válida incluso si lográramos decantar el catálogo Ideal de todas las circunstancias que propician la integración—, por mucho que amplíemos el espectro estudiado siempre resultaría científicamente inexacto afirmar que de su concurrencia se fuera a deducir, de modo ineludible, la puesta en marcha y el mantenimiento de un proceso semejante. En efecto, la integración depende en último término de una decisión política favorable, lo que hace incidir sobre el tema un elemento volitivo profundamente mediatizado por las peculiares ideosincracias de los pueblos implicados.

Por todo ello, me limitaré ahora a considerar algunos de los factores políticos y económicos de la integración, con clara conciencia de que su valor no es nunca determinante. De tal modo, a lo más a que se puede llegar en este plano es a la conclusión de que la ausencia de alguno de los elementos reseñados va a dificultar gravemente el desarrollo de fenómenos integradores operativos y duraderos; se trata, pues, de una conclusión meramente negativa que por su generalidad además no debería estimarse contradicha por eventuales formaciones aglutinadoras de los pueblos de una región que puedan aparecer de manera esporádica en el panorama internacional, sin que concurra alguno de los factores que aquí he calificado de condicionantes.

2. Ante todo, desde la **perspectiva de la ciencia política**, la integración regional sólo resulta en principio posible cuando concurren una serie de factores, intrínsecos y extrínsecos al sistema que, como ya apuntaba, resultan de difícil precisión y dudosa generalización. Por ello, lo que ahora pretendo es trazar los límites de una estructura conceptual que facilite la comprensión de fenómenos que, en sus manifestaciones concretas, obedecen a estímulos variables e individualizados.

a) En la línea de pensamiento apuntada por el profesor HAAS (15) es evidente que las relaciones entre un sistema regional y el mundo exterior pueden revestir una enorme importancia para explicar la iniciación y mantenimiento, el éxito o el fracaso de cada tentativa de integración. Ahora bien, ¿qué se entiende por ese mundo exterior frente al que la región se afirma? En ciertos supuestos, tal denominación cubre una visión global de la sociedad internacional (es, fundamentalmente, el caso de las uniones regionales entre países subdesarrollados); en otros, un solo Estado (o su **élite**) se percibe como el elemento exógeno que obstaculiza o favorece la integración (y ambas situaciones pueden predicarse del mismo factor extrarregional en distintos momentos del proceso: piénsese, por ejemplo, en las fluctuantes relaciones Estados Unidos de América-Comunidades Europeas); por último, el factor exterior determinante puede presentarse como un **contrasistema** dentro de la misma área geográfica.

---

(15) HAAS: «The study of regional integration», en **Regional Integration**, Massachusetts, 1971, págs. 16-17.

En efecto, parece cierto que, en principio, la conciencia de los Estados menos desarrollados de su condición de «víctimas» del orden mundial establecido (o, lo que es igual, de que se encuentran en posición desfavorable en los intercambios internacionales), tiende a favorecer los procesos de integración como vía de modificar una situación subordinada y dependiente de las relaciones comerciales con países de mayor renta «per capita»; así, este estímulo influye, sin duda, en la existencia y objetivos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio o de la Comunidad del África Oriental. Sin embargo, la reacción integradora no obedece a ninguna regla matemática por lo que cabe incluso que cuando el grado de dependencia se acentúa, ése saberse dependiente del exterior se traduzca en una parálisis política, inhibidora de nuevos esfuerzos regionales, como muestran los fracasos de unión económica en Asia o, en un marco ampliamente desarrollado, el abandono de la idea de convertir al Consejo Nórdico en un Mercado Común Escandinavo o NORDEK, tras la integración danesa en las Comunidades Europeas.

Del mismo modo, resulta difícil valorar el papel de ciertos Estados extrarregionales (en general, aunque no necesariamente, grandes potencias) en los procesos de integración. A veces, la influencia de un «hegemon» puede frenar claras vocaciones integradoras (y en este sentido los reproches contra los Estados Unidos desde la perspectiva de la A.L.A.L.C. o el Mercado Común Centroamericano, no constituyen ninguna novedad); a veces, el apoyo ofrecido por el país dominante a integraciones entre naciones subdesarrolladas de su esfera de influencia, por el contrario, pueden hacer de él un elemento estabilizador y de mantenimiento del proceso (en términos semejantes podría valorarse la acción francesa en torno a la Unión Aduanera y Económica de África Central o al Consejo de la Entente). Por otra parte, el esquema se hace más complejo y acorde con la realidad si se subraya la posibilidad de alteraciones en la situación inicialmente establecida, como prueban las sucesivas fases por las que han atravesado las relaciones entre los Estados Unidos y las Comunidades Europeas (16); por lo demás, la superación de las frecuentes crisis que las jalonan nos muestran tanto la vitalidad de las mismas, como la dificultad que experimentan las supergrandes potencias de mantenerse ecuanímenes ante uniones regionales, propiciadas como bazas en el enfrentamiento interbloques, cuando éstas comienzan a actuar con conciencia de su propia esencia y posibilidades.

Por último, en este rápido recorrido sobre los factores políticos externos que pueden influir en el desarrollo de los procesos de integración, hay que reseñar cómo el éxito alcanzado por uno de ellos puede servir de catalizador de otros esfuerzos en el mismo sentido, sea porque se presente como centro activo de una política de desarrollo económico, sea porque alcance una capacidad negociadora que sólo pueda equilibrarse a partir de otras uniones regionales igualmente fuertes. En este plano, el mejor ejemplo lo proporcionan las Comunidades Europeas, eje de las tentativas de aproximación de ciertas uniones regionales del Tercer Mundo, y causa, al menos indirecta, de la agrupación de varios países indus-

---

(16) ORTOLI: «Las relaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad». *Boletín de las Comunidades Europeas* (Comisión) 1974, número 3, pág. 5 y slgts.

trializados europeos en el marco de la EFTA. Por otra parte, el deseo de la CEE de «asociar a la Comunidad a los países y territorios de ultramar que mantienen relaciones particulares con Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido», con la finalidad de «promover el desarrollo económico y social de los países y territorios, y el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto» (17), se ha traducido en la aplicación de una política común a las antiguas colonias europeas de ultramar que, al proyectarse convencionalmente, han inducido a éstas a presentar un frente de negociación único, concretado hoy en la Asociación de los países de Africa, del Caribe y del Pacífico (ACP). La convención de Lomé, firmada el 28 de febrero de 1975 y que sustituye a las de Yaundé y Arusha ya expiradas, puede servir de ejemplo de las ventajas que se derivan de tal modo de proceder: ciertamente con ella no se logra aún ese «nuevo modelo de relaciones entre Estados desarrollados y Estados en vías de desarrollo, conforme con las aspiraciones de la Comunidad internacional de un orden económico más justo y equilibrado», a que alude el preámbulo de la convención, pero tampoco deben minimizarse las concesiones hechas por la CEE, concesiones que, en verdad, puede estimarse que ponen en marcha un nuevo sistema de relaciones en la confrontación Norte-Sur (18). De igual modo, en un plano general y no referido directamente a las Comunidades Europeas, el Sistema Económico Latino Americano (SELA), sin pretender crear ningún nuevo proceso de integración, tiene entre sus propósitos contribuir a reafirmar la cooperación regional y ayudar a coordinar las organizaciones existentes, entre otras razones, para «constituir una fuerza de negociación significativa» frente a las presiones exteriores (19).

b) *En cualquier caso, los factores extrínsecos, aunque a veces obstaculicen y anulen tentativas de integración, son impotentes para desencadenar o mantener por sí solos una unión regional, necesariamente condicionada por la concurrencia de ciertas circunstancias internas de los países que en él participan. Ya en este plano, e incluso si se da de lo cultural un concepto amplio que abarque el conjunto de los elementos que determinan el ser característico de cada sociedad, resulta evidente que ni las condiciones económicas ni las culturales gozan de un carácter prioritario y determinante.*

En efecto, para que éste se produzca es necesaria, ante todo, una decidida voluntad favorable de los dirigentes de los países implicados que, al menos, no sea rechazada por la población. Ahora bien, en la formación de tal voluntad, los ingredientes sociopolíticos se entrecruzan con consideraciones puramente económicas. Entre los primeros, «la exigencia de una determinada armonía es presupuesto básico en toda cooperación o interpenetración de sistemas jurídico-políti-

[17] Vid., artículo 131 del Tratado de Roma.

[18] Sin embargo, en un sentido crítico, vid., GALTUNG: *The Lome Convention and Neo-capitalism*, ciclostilado, Chair in conflict and peace research, Universidad de Oslo.

[19] El Tratado que lo constituye y que aún no entrado en vigor, fue firmado el 18 de octubre de 1975 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

cos» (20). Sin duda, el grado en que la integración implica armonía depende de modo necesario de la etapa en que nos situemos (no es la misma evidentemente en una zona de libre cambio que en un mercado común), pero sólo en base a una cierta afinidad ideológica e institucional puede esperarse la cooperación necesaria para la realización de fines comunes. Por ejemplo, en la fase de integración proyectada y lograda ya por las Comunidades Europeas, una concreta idea del hombre y de la vida actúa como motor e inspirador de todo el proceso, por lo que en su marco puede hablarse con el profesor MOSLER de un orden público europeo y, a distinto nivel, también la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se mostró firme en su resolución 36 (11) al señalar como requisito indispensable para la adhesión «la compatibilidad técnica y económica» del aspirante con el Tratado de Montevideo, para declarar a continuación, en la resolución 37, la incompatibilidad absoluta que con éste presenta el sistema económico cubano (21). En otros supuestos la exigencia de armonía interna disminuirá, sin desaparecer nunca por completo; una buena prueba de esta afirmación la proporciona la ALALC misma, si se prescinde del caso cubano, y de modo especialmente claro, la historia del Grupo Andino. De hecho, éste pudo funcionar fácilmente entre Estados comprometidos en una empresa de desarrollo económico y social concebida con los matices diferenciadores que le imprimían regímenes internos inspirados desde un nacionalismo de Estado a un socialismo en la legalidad, pero había de conducir a la retirada de Chile tras la toma del poder en este país por una Junta Militar, muy alejada ideológica y políticamente de sus «partenaires» en el Pacto de Cartagena (22).

Por otra parte, a la formación de la voluntad política integradora contribuye también la convicción de que el proceso que se pone en marcha va a estabilizar las relaciones internacionales en la zona, disminuyendo las fricciones entre sus miembros: en Europa occidental el pensamiento de SCHUMAN y MONNET puede simbolizar este modo de entender la integración, que tampoco es ajeno al relajamiento con nueva vitalidad del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) en Europa oriental. Por ello, como complemento de lo anterior hay que insistir en que, cuando la tendencia integradora supera, desde los orígenes, objetivos puramente económicos para proyectarse, aunque sea a largo plazo, en realizaciones políticas, los factores sociopolíticos cobrarán inusitada importancia. Desde tal óptica ha de comprenderse el rigor con que las Comunidades Europeas examinan las condiciones políticas internas de los países que aspiran a la adhesión y su enérgica postura frente a Estados comprometidos en una política exterior de

(20) PUENTE EGIDO: «Algunas consideraciones en torno al principio de armonía institucional en las organizaciones europeas. Referencia al Derecho español». *Homenaje a D. Antonio de Luna*, Madrid, 1969, pág. 419.

(21) MOSLER: «Der "Gemeinschaftliche Ordre Public" in europäischen Staatengruppen». *Homenaje a D. Antonio de Luna*, Madrid, 1969, págs. 372 y sigs. LUPINACCI: «El *statuts* de miembro de la A.L.A.L.C.». *Anuario uruguayo de Derecho Internacional*, IV, 1965/66, págs. 106-110.

(22) «Le group andin: une expérience d'intégration économique entre Etats en voie de développement», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, t. II, Bruselas, 1972, pág. 223. La definitiva retirada chilena del Pacto Andino lleva fecha 30 de octubre de 1976 (Vid., Keesing's 28153).

neutralidad, postura que tradujo claramente la Comisión cuando señaló, en 1969, que «estime que l'adhésion de la Suède ne devrait être envisagée que dans le cas où les négociations avec ce pays démontreraient qu'il est en mesure d'accepter sans restrictions les finalités politiques de la Communauté, telles qu'elles ressortent des préambules des Traités» (23).

En distinto orden de preocupaciones, tampoco parece discutible que el hombre de Estado que hace suya la causa de la integración adopta los argumentos que le brinda el economista cuando subraya la exigencia de mercados amplios o de una racional división internacional del trabajo para lograr el desarrollo óptimo, uno de los objetivos políticos indiscutibles del Estado moderno. Ahora bien, en los Estados de estructura democrática la formación de ciertas decisiones políticas fundamentales depende con frecuencia del modo en que los distintos grupos sociales y políticos interioricen los argumentos que en pro o en contra de las mismas le ofrecen los técnicos. En consecuencia, la toma de conciencia de la repercusión progresiva que en la vida de los ciudadanos tiene la inserción del Estado en un proceso activo de integración, ha hecho que la adhesión de nuevos miembros a las Comunidades Europeas haya ido precedida de consultas populares que en un caso (el de Noruega) en que se saldó en una respuesta negativa, determinó la permanencia del país al margen de la que por el momento es Europa de los Nueve (24). Por lo demás, tal es también el *modus operandi* al que el Gobierno español ha anunciado que se ceñirá en el supuesto de que, como es de esperar, prospere la demanda de adhesión depositada por él ante los órganos comunitarios el 28 de julio de 1977.

En estrecho paralelismo con las consideraciones anteriores —referidas en principio a las condicionantes políticas que rodean la puesta en marcha del proceso—, la permanencia en el tiempo de un esfuerzo integrador se verá a su vez influida por una pluralidad de datos. Ante todo, en términos generales, es de la capacidad de adaptación de los Estados miembros y de sus componentes sociales de la que dependerá la valoración, positiva o negativa, de la creciente interdependencia que la agrupación regional crea en su seno. El dato es importante porque de este juicio depende la utilización que se haga de los canales institucionales que en cada región estimulan la interpenetración de las economías, siendo decisivo cuando de lo que se trata es de lograr un desarrollo que consagre la transición hacia etapas superiores de integración; y es que, en tal coyuntura se impone la manifestación y aplicación de una nueva voluntad política. De ahí que la consecución de la Unión Europea, anunciada ya en la etapa de la Comunidad ampliada en la cumbre de los Nueve celebrada en París en octubre de 1972 y reafirmada en la de diciembre de 1974, en cuanto comporta diferencias cualitativas fundamentales

(23) Dictamen de la Comisión al Consejo, de 1 de octubre de 1969, sobre las demandas de adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, cit. en Ch. DOMINICE: «Les neutres face à la Communauté Économique Européenne», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Heersch*, T. II, cit. págs. 87 y ss., esp., pág. 101, nota 33.

(24) Las fechas de estas consultas populares fueron, respectivamente, para Irlanda el 10 de mayo de 1972, para Noruega el 25 de septiembre de 1972, para Dinamarca el 2 de octubre del mismo año y para el Reino Unido, tras la llamada «renegociación», el 6 de junio de 1975.

respecto de la ya alcanzada unión aduanera, dependa básicamente de que ése sea el modelo que en definitiva elijan los Estados miembros para el futuro de Europa (25), y en esta elección la naturaleza de los regímenes políticos implicados va a dar un juego decisivo a la presión popular. Ello hace que el tema de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo se haya convertido en auténtica piedra clave del proceso; en efecto, como ha escrito GABRIEL FERRAN, «la mayor dificultad existente en la actualidad para proseguir la unificación de Europa es de carácter político... Para ir más adelante hacen falta decisiones de tipo político. Ahora bien, un Parlamento elegido por sufragio universal tendría en el seno de unas naciones democráticas, un prestigio y una fuerza moral de que ahora carece... Una vez constituido este nuevo Parlamento, la marcha hacia una Europa política comenzará de nuevo, esta vez de forma definitiva» (26).

Por otra parte, no puede ignorarse que la cohesión alcanzada en aspectos concretos de la actividad social puede estar dotada de una fuerza expansiva que trabaje en sentido favorable al proceso, aunque existen sectores en que la tendencia a cerrarse sobre sí mismos disminuye la influencia general de la integración fragmentariamente lograda; ejemplos claros de este último fenómeno se encuentran sobre todo en sectores técnicos como las telecomunicaciones, la sanidad, los transportes, e incluso, la estrategia militar (27).

Por cuanto se refiere a la existencia o no de diferencias de poder entre los Estados miembros de una agrupación regional, tal vez resultaría exagerado erigirla en criterio decisivo de su éxito o fracaso. De hecho, la presencia de un miembro con superior peso relativo dentro del sistema puede hipotéticamente impulsar la integración si se traduce en ventajas especiales para los restantes miembros. No obstante, en el caso contrario, mucho más frecuente, en que la gran potencia regional ve fortalecerse su posición por el mismo fenómeno integrador, la excesiva desigualdad entre los miembros actuará como freno del proceso iniciado o alterará básicamente su naturaleza. En este sentido el ejemplo que ofrece la URSS en el seno del CAEM (al que aludíamos en la nota 5) no es ni mucho menos único: también el papel jugado por Argentina, Brasil y Méjico en la ALALC ha obstaculizado con frecuencia el desarrollo armónico de esta organización y es de temer que su función distorsionadora se extienda igualmente al naciente Sistema Económico Latino Americano (28); de igual modo, en distinta área geográfica, la presencia de Sudáfrica en una Unión aduanera junto con Swazilandia, Botswana y Lesotho, se limita a consagrar el carácter dominante de la economía sudafricana

(25) En este extremo insisten todos los estudios sobre el tema elaborados tanto por los distintos órganos comunitarios —el de la Comisión de 25 de junio, el del Parlamento de 10 de julio, el del Tribunal de Justicia de 15 de julio y el del Comité Económico y Social de 17 de julio, todos ellos de 1975—, como por los señores MARJOLIN (cit. en nota 7 *supra*) y TINDEMANS (de 29 de diciembre de 1975).

(26) FERRAN: «El Informe Tindemans sobre la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3, número 2, mayo-agosto 1976, pág. 346.

(27) SCHMITTER: «La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la Integración centroamericana», *Revista de la Integración* 196/5, págs. 140 y sigts.

(28) Vid., en tal sentido ZYLBERBERG: «SELA and Latin American integration», *International Perspectives*, junio 1976, págs. 29-33.

en la región, sin ofrecer una vía institucional para su desarrollo conjunto, por lo que no puede hablarse con propiedad de la existencia de un fenómeno de integración en la zona (29).

3. En íntima relación con los factores políticos intrínsecos a que acabo de hacer referencia se sitúa la respuesta que cada proceso de integración acorde a algunos **problemas de alcance fundamentalmente económico**. En consecuencia, y aunque por mi formación jurídica no me considero cualificada para realizar una detallada exposición de los supuestos y problemas económicos de la integración regional, considero que traicionaría mi vocación de estudioso del derecho si omitiera, en el examen de un proceso que suele auto-calificarse de económico, toda referencia a sus objetivos inmediatos y a las dificultades a que ha de hacer frente en su realización. Todo ello, de nuevo, con conciencia de que unos y otras se hallarán en cada caso concreto modificados por la incidencia de dos criterios correctores a toda tentativa de generalización: de una parte, la pluralidad de etapas distinguibles en el proceso abstracto hacia la integración; de otra, las peculiaridades que se derivan de su realización, sea entre países desarrollados y altamente industrializados, sea entre países que sólo eufemísticamente pueden denominarse en vías de desarrollo.

Manteniéndonos pues forzosamente a un nivel muy general de reflexión, parece evidente que la supresión o disminución de barreras arancelarias y, en su caso, la libre circulación de los factores de producción, debe redundar en una mejor utilización de los recursos internos y en el incremento del comercio intrazonal. Todo lo cual está llamado a provocar una mayor competitividad de los mercados entre países desarrollados y a paliar las desigualdades entre los diferentes países que intentan la integración, cuando ésta se proyecta en regiones económicamente deprimidas.

Ahora bien, tales efectos beneficiosos sólo podrán considerarse realizados cuando la valoración que hagan los Estados miembros y sus grupos sociales de la interdependencia propiciada y creada por el proceso integrador arroje un saldo positivo, es decir, cuando las ventajas de su mantenimiento superen los eventuales inconvenientes implícitos en el abandono de una política de «ciudad cerrada». En este sentido, la práctica demuestra que el éxito o fracaso en términos económicos, y en consecuencia políticos de cualquier tentativa de unión regional debe medirse a través de un análisis de sus costos y beneficios, y de la distribución de los mismos entre los Estados miembros.

El tema ha sido examinado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), con especial referencia a los esfuerzos integradores entre países en vías de desarrollo. La preocupación es lógica dado el carácter urgente que presenta la necesidad de hallar soluciones adecuadas a los problemas que plantean estos países y a la fragilidad de sus estructuras económicas de base, y dadas también las esperanzas puestas en los

---

(29) AKIWUMI: «Judicial aspects of economic integration treaties in Africa». Informe presentado en el Coloquio que sobre el tema «Les aspects juridiques de l'intégration économique» celebró la Académie de Droit International de La Haye en 1971. Lelden, 1972, págs. 42 y sigts.

procesos de integración regional para alcanzar tales objetivos (30). Esperanzas que pueden verse frustradas precisamente porque en su evolución puede agudizarse la tensión que se deriva del doble fenómeno que, con terminología del profesor MYRDAL, podemos describir como la creación simultánea y de signo contrario de un círculo vicioso de la pobreza junto al círculo virtuoso de la riqueza. Así quebrar esta dinámica distorsionadora aparece como una de las fundamentales razones de ser de los procesos de integración entre países del Tercer Mundo, con lo cual la medida en que lo logren se erigirá de modo totalmente espontáneo en criterio decisivo de su misma pervivencia, condicionada en gran medida por su capacidad para corregir una tendencia natural en virtud de la cual los costos tienden a concentrarse en los países menos desarrollados, mientras que los beneficios se acumulan en aquellos otros relativamente más ricos. Las razones de esta acentuación de la asimetría entre unidades inicialmente desiguales se encuentran en el campo de la economía tanto a nivel de la política comercial, fiscal y de balanza de pagos, como en torno a la evolución en materia de inversiones de capital extranjero.

Las soluciones teóricas elaboradas por técnicos al servicio de la Organización de las Naciones Unidas (31), inspiradas a veces en experiencias anteriores, se han intentado poner en práctica en varios supuestos, de acuerdo con las condiciones históricas, sociales, políticas y económicas que rodean a cada tentativa integradora del Tercer Mundo. De tal modo, dentro de la ALALC son en definitiva preocupaciones de esta naturaleza las que inspiraron la concesión de un régimen especial a los países de menor desarrollo económico relativo (art. 32 del Tratado de Montevideo) —categoría aplicable a Bolivia, Ecuador y Paraguay—, y la posterior configuración de un «status» diferente favorable a los países de mercado interno insuficiente (32). De igual modo, sin abandonar el marco de la A.L.A.L.C., la celebración del Acuerdo sobre la Integración Subregional Andina (prescindiendo de cual pueda ser su incierto futuro) supone en sí mismo un serio esfuerzo institucionalizado por superar los desequilibrios regionales; en él, a su vez, se reconoce una situación privilegiada a Bolivia y Ecuador como países desfavorecidos dentro del grupo (33).

Por otra parte, también los esfuerzos de integración en Africa reflejan la preocupación por alcanzar una adecuada distribución de costos y beneficios como auténtico requisito de su viabilidad o pervivencia en una zona, como el Continente Negro, en que los lazos históricos, políticos o culturales entre Estados creados

(30) ECKENSTEIN: «L'intégration économique régionale progresse lentement dans le Tiers-Monde», *Le Monde Diplomatique*, marzo 1968, págs. 5-6. Vid., igualmente, MYTELKA: «Fiscal Politics and Regional Redistribution: Bargaining Strategies In Asymmetrical Integration Systems», *Journal of Conflict Resolution*, 1975, vol. 19/1, págs. 138-160.

(31) Un completo estudio del tema se contiene en el documento TD/110 de 27 de febrero de 1972.

(32) Según la resolución 71-III estos países son Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

(33) Sobre el tema, vid., por todos KOVAR: «Le groupe andin...», *loc. cit.* en nota 22 *supra*. El mecanismo de los acuerdos subregionales que permite, dada la amplitud y heterogeneidad de la zona cubierta por la A.L.A.L.C., una integración más acelerada entre países de economías especialmente vinculadas fue establecido por las resoluciones 202 y 222.

de manera artificial y acelerada carecen de consistencia específica. En consecuencia, puede estimarse que en gran medida los obstáculos que para su realización encuentra la Unión Aduanera y Económica de Africa central (UDEAC) derivan de las escasas ventajas que supuestamente obtienen el Chad y la República Centroafricana de su participación en la misma. De hecho, tal situación intentó obviarse mediante la constitución de un fondo de solidaridad del que ambos países eran principales beneficiarios. No obstante, juzgando esta medida insuficiente, los dos países implicados junto con el Zaire provocarán en 1968 la crisis más seria de la UDEAC al abandonar la organización para crear la tripartita Unión de Estados de Africa Central de la que en el mismo año desertaría la República Centroafricana para volver a la primitiva Unión Aduanera y Económica.

Más alentadores son, por el contrario, los logros alcanzados por la Comunidad del Africa Oriental (CAO), cuyo proceso de integración se reafirma día a día, precisamente por construirse sobre la idea-eje de modificar el sistema colonial heredado (los tres países que la integran, Kenia, Tanzania y Uganda, fueron colonias británicas) que favorecía de manera inequívoca el desarrollo industrial de Kenia en detrimento de sus **partenaires** en la organización (34). Así, ya en su tratado constitutivo, de 6 de junio de 1967, el artículo 20 establece que, «como medida de promover un nuevo desarrollo industrial en los Estados miembros industrialmente menos desarrollados, pueden imponerse impuestos de transferencia, con el objetivo de alentar el equilibrio industrial entre los Estados miembros, de acuerdo y con las condiciones límites establecidos por ese tratado»; lo que se traduce, en palabras del profesor RODRIGUEZ CARRION (35), en que «un país deficitario en el comercio manufacturado puede disponer impuestos sobre los productos de importación provenientes de los países con superávit hasta una cuantía equivalente a su déficit, sólo en el caso de que este país ya tenga producción de estos productos que cubra un mínimo del 15 por 100 del consumo total y que tal impuesto no sea superior al 50 por 100 del arancel externo común». Por lo demás, la práctica posterior no ha hecho sino confirmar la preocupación por una correcta distribución de los costos y beneficios del proceso emprendido, como prueba muy especialmente la constitución, al año siguiente de la firma del Tratado de Kampala, del Banco de Desarrollo de Africa Oriental con la finalidad fundamental de favorecer el desarrollo industrial equilibrado de los países de la Comunidad; en efecto, según el artículo 1 de su texto constitutivo, el Banco deberá «dar prioridad... al desarrollo industrial en los Estados miembros relativamente menos desarrollados industrialmente y, por tanto, intentar reducir las desigualdades industriales sustanciales entre ellos».

Del mismo modo, la recientemente operativa Comunidad Económica de Africa Occidental (CEAO), instituida para evitar la fragmentación económica subsiguiente

(34) Vid., en general TANDON y MAZRUI: «The East African Community as a subregional grouping», en *Africa and International Organization*, ed. Y. El-Ayouty y H. C. Brooks, La Haya, 1974, págs. 182 y siguientes.

(35) RODRIGUEZ CARRION: *Derecho internacional público. Organizaciones internacionales*. Gulones de clase multicopiados, Curso 1976-1977, Universidad Autónoma de Madrid, pág. 112.

a la descolonización entre los países de la zona (36), proyecta la consecución de sus objetivos a partir de una cuidadosa consideración de los diferentes grados de desarrollo económico alcanzados por los mismos. Así en los diez protocolos firmados en la Conferencia de Abidjan, de abril de 1973, se establece una tasa de cooperación regional, como tasa única de los productos industriales fabricados dentro de la Comunidad, previendo simultáneamente una compensación comunitaria para los países menos desarrollados de la zona; compensación que se piensa ha de ser tanto financiera (a cargo del Fondo Comunitario de Desarrollo), como económica (por medio de acciones de desarrollo suscritas por el fondo, en beneficio de los países desfavorecidos). Si al sistema descrito le añadimos que el Fondo Comunitario de Desarrollo debe formarse con las contribuciones de los Estados más industrializados en proporción a los productos industriales exportados (37) cabría calificar a la CEAO como la resultante institucionalizada de una solidaridad consciente y organizada que, en cuanto tal, tiene grandes posibilidades de alcanzar sus objetivos, siempre que los Estados partes logren superar estrechos nacionalismos como los que impidieron que la nueva Comunidad comenzara a funcionar en la fecha prevista del 1 de enero de 1974, determinando su paralización hasta la «cumbre» de Niamey (Níger) de abril de 1975.

En segundo término, sería erróneo considerar que en los procesos de integración entre países que han alcanzado elevadas cotas de desarrollo económico el problema de la distribución de costos y beneficios se encuentra superado. Por el contrario, la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEE) nos muestra cómo los medios comunitarios han ido adquiriendo progresivamente conciencia de la necesidad de una política regional genuinamente europea, destinada a salvar las desigualdades económicas crecientes dentro de las fronteras de la Comunidad (38).

Muy sumariamente, las causas fundamentales que explican que el proceso de integración en marcha no sólo no haya atenuado los desequilibrios existentes con anterioridad, sino que parezca haberlos acentuado, propiciando la aparición de otros nuevos, se inscriben en dos órdenes de consideraciones: de un lado, la expansión como premio a la eficacia puede de hecho provocar la depresión de sectores poco eficaces, planteando problemas de readaptación o reconversión de coste imprevisible; de otro, la libertad de movimiento del trabajo y el capital provocarán normalmente el desplazamiento de ambos factores de producción hacia

(36) El Tratado de Bamako (Mali) de 3 de junio de 1972, que instituyó la C.E.A.O., fue firmado por Alto Volta, Costa de Marfil, Dahomey, Malí, Mauritania, Níger y Senegal; no obstante, los diez protocolos adoptados por la Conferencia de Abidjan de 1973 no fueron firmados por la actual Benin (antiguo Dahomey).

(37) HAMANI: «La coopération régionale en Afrique. La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest», *Chronique de Politique Étrangère*, vol. XXVII, número 2, marzo 1974, págs. 167 y sigts.

(38) Sobre el tema, vld., entre otros, VAN GINDERACHTER: «La politique régionale de la Communauté, Justifications, modalités et propositions», *Revue du Marché Commun*, 1973, págs. 468-486; Junto las siguientes obras colectivas, INSTITUT D'ETUDES JURIDIQUES EUROPÉENNES de Lieja: *L'Europe et ses régions*, Lieja-La Haya, 1975; CENTRE D'ETUDES EUROPÉENNES de la Universidad Católica de Lovaina: *La politique régionale du Marché Commun*, Bruselas, 1971, y «Le regioni e l'Europa», *suppl. número 8, Relazioni Internazionali*, 19 de febrero 1972.

las áreas en que encuentran mayor remuneración, es decir, hacia las zonas más desarrolladas. Así, el núcleo central entre el Rhin y el Ródano puede en el futuro incrementar aún más su capacidad de atracción industrial a costa de una periferia que ve multiplicarse sus zonas deprimidas y en la que, al Mezzogiorno italiano y el Macizo Central francés, comienzan a sumarse regiones como las del Ruhr, Sambre y Loreine. Por otra parte, la ampliación de la Comunidad, tras la entrada en vigor del Tratado de adhesión firmado en Bruselas el 22 de enero de 1972 entre los seis miembros originarios y Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, ha agravado la situación al añadirse a las regiones centrales supersaturadas, el Sudeste del Reino Unido, y a las regiones periféricas de predominio agrícola y alto nivel de emigración, prácticamente toda Irlanda, Escocia e Irlanda del Norte, más ciertas zonas británicas mineras y textiles cuya economía exigiría ser reconvertida.

De las anteriores consideraciones se deduce que la incipiente política de desarrollo regional, tal y como se plantea en el seno de comunidad, no se articula necesariamente en torno a las que podrían considerarse regiones históricas de los Estados miembros; por el contrario, como señala el profesor ORTIZ-ARCE, «la región objeto de la atención comunitaria ha sido en principio la región-problema, con una situación desfavorable de desarrollo y justificando, por tanto, una acción estatal considerada compatible con el Mercado Común, además de una ayuda comunitaria...»; esta noción de región-problema, o si se prefiere de región de planificación, ha sido propugnada sobre todo por la Comisión, tal vez como concepto de compromiso más fácilmente aceptable por los Estados miembros ya que, según añade el profesor de Madrid, en el «Parlamento europeo la concepción ha llegado a ser amplia, apuntándose en alguna ocasión inclusive hacia la región como cuadro de participación colectiva, con una visión descentralizadora no compartida por varios Estados miembros y con un protagonismo de las regiones con evidentes implicaciones políticas que no resultaban aceptadas en la existente fase de integración» (39).

Posiblemente sería injusto afirmar que los padres del Tratado de Roma ignoraron la existencia en sus países de fuertes desequilibrios regionales al iniciar la andadura hacia la integración europea: su insistencia en la necesidad de un «desarrollo armónico» prueba lo contrario; ahora bien, faltos de experiencias prácticas con que contrastar sus ideas, la realización de tal armonía no se plasmará como objetivo directo de la Comunidad, sino como la resultante de las particulares acciones estatales (desigualmente controladas a través de la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado), apoyadas por ciertas derogaciones a la puesta en marcha de determinadas políticas comunes y con el concurso parcial y no coordinado de ciertos órganos comunitarios (específicamente, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, el Fondo Social Europeo y el Banco Europeo de Inversión).

De este modo, no puede hablarse de una política regional común durante el período transcurrido hasta alcanzar la Unión Aduanera; ausencia que se tradujo

(39) ORTIZ-ARCE: «La política regional de la Comunidad Económica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, enero-abril 1976, vol. 3/1, pág. 32.

en los hechos en una situación plena de desajustes regionales especialmente peligrosos para la buena marcha del período, abierto en 1971, en que la Comunidad se encamina hacia la Unión Económica y Monetaria. En consecuencia, y aunque con antecedentes en distintas iniciativas de la Comisión a lo largo de la etapa anterior, el plan WERNER supone un hito en el tema que nos ocupa (40); en efecto, en él se diría sin ambages que «las políticas regionales y estructurales no eran ya exclusivamente de la competencia de los países miembros: la realización del equilibrio económico global puede ser amenazada peligrosamente por diferencias de estructuras; la cooperación entre miembros de la Comunidad en materia de política estructural y regional contribuirá a superar estas dificultades, al mismo tiempo que a eliminar las distorsiones de concurrencia; la solución de los grandes problemas en este ámbito será facilitada por medidas financieras de compensación; las políticas estructurales y regionales no dependerán exclusivamente de los presupuestos nacionales», y, lo que es más importante, el plan propuesto encontrará eco en los más altos niveles decisivos de la Comunidad (41).

No obstante, la adopción de medidas operativas ha sido lenta y no tan generosa como la Comisión propugnara en un principio y las circunstancias parecían exigir. Así, el compromiso de crear un Fondo de Desarrollo Regional acordado en la Conferencia cumbre de París de octubre de 1972, ya en la fase de la Comunidad ampliada, reiterado en el Comunicado de la reunión de jefes de Estado o Gobierno tenida en Copenhague de 15 de diciembre de 1973 y en la celebrada en París en 1974, no plasmaría en un acuerdo definitivo hasta 1975 (42). No obstante, pese al retraso en la constitución del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y a que en el reglamento que lo instituye aparece dotado con recursos menores a los inicialmente propuestos por la Comisión, su caracterización como órgano permanente y su fundamentación jurídica sobre los artículos 2 y 235 del Tratado de Roma, al independizar «la política de desarrollo regional de las dimensiones regionales previstas en algunas políticas comunes» (43), hacen aumentar las esperanzas en la eficacia de su gestión.

En cuanto a las iniciales medidas de control de las acciones emprendidas individualmente por los Estados miembros en esta materia, resulta interesante reseñar cómo han derivado hacia una rudimentaria coordinación de las ayudas con finalidad regional, mediante la fijación de un techo a las que pudieran destinarse a las regiones centrales (44). Por último, si a todo ello añadimos la creación, simultánea a la institución definitiva del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de un Comité de política regional con competencias limitadas al estudio y la consulta preparatoria

(40) «Informe al Consejo y a la Comisión relativo a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad», J.O.C.E., núm. C/136, de 11 de noviembre de 1970.

(41) Muy especialmente en la «Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad» de 22 de marzo de 1971. J.O.C.E., número C/28, de 27 de marzo de 1971.

(42) J.O.C.E., número L/73, de 21 de marzo de 1975.

(43) ORTIZ-ARCE: «La política regional de la Comunidad...», *ob. cit.*, pág. 58.

(44) Vid., especialmente, la «Decisión del Consejo sobre la coordinación de los regímenes generales de ayudas con finalidades regionales», J.O.C.E., número C/111, de 4 de noviembre de 1971.

para la progresiva coordinación de los programas nacionales (45), creo que puede concluirse con realismo que lo ya alcanzado, aún sin ser suficiente, abre las vías de solución de un problema que de perpetuarse influiría negativamente en el mantenimiento por pueblos y gobiernos de la voluntad política en que, en definitiva, se basa el proceso de unión europea, como todo fenómeno de integración.

## II. LAS GRANDES INTERROGANTES JURIDICAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

1. Desde perspectivas económicas y políticas, las tentativas de integración regional aparecen pues como distintas etapas de un proceso que en su última fase puede hipotéticamente plasmar en una unión económica y monetaria (sólo contemplada como objetivo a cubrir en el marco europeo) y, en ciertas circunstancias, política. En cada una de tales etapas la plasmación jurídica de sus objetivos, la estructuración de sus órganos o la distribución de competencias y poderes entre éstos y los Estados miembros, variarán por la misma naturaleza del Derecho, es decir, por la fuerza con que sobre él inciden los condicionantes sociales, económicos y políticos a los que intenta ordenar, en atención a los dos valores básicos que lo individualizan como sistema normativo, concretamente, la justicia y la seguridad.

En consecuencia, los problemas jurídicos de la integración regional examinados desde cada uno de los ejemplos que nos brinda la práctica pueden variar considerablemente. Así, parece evidente que en el seno de la ALALC resulta ante todo vital el establecimiento de un medio compulsorio de solución de controversias, tanto para garantizar la vigencia del Derecho de integración en las relaciones inter-estatales como para aportar un control de legalidad de las decisiones de los órganos comunes; en efecto, ni la resolución 165 de diciembre de 1966, que establecía un mecanismo provisional, ni el Protocolo firmado el 2 de septiembre de 1967, responden a esta exigencia, en la medida en que en ellos sólo se prevé, en principio, un sistema arbitral al que los particulares no tienen acceso y cuya capacidad de interpretación ha sido además expresamente excluida (46).

Por su parte, la Comunidad del Africa Oriental sólo fortalecerá su existencia y avanzará en la vía de la integración si logra reforzar las competencias de los órganos auténticamente comunitarios que actúan junto a la Autoridad del Africa Oriental —integrada por los Jefes de Estado de los tres Estados miembros—. En

(45) «Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975, de creación de un Comité de política regional», J.O.C.E., número L/73, de 21 de marzo de 1975.

(46) Las mismas consideraciones podrían extenderse casi sin modificación a las otras tentativas de integración en el sub-continente americano. Vid., ORREGO VICUÑA: «Contemporary International Law in the economic integration of Latin America. Problems and Perspectives», en *Les aspects juridiques de l'intégration économique*, cit. nota 29 *supra*, págs. 131 y sigts. PAOLILLO: «Estructura orgánica de la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio», *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, IV, 1965/66, págs. 165 y sigts.

tal sentido, tal vez podría pensarse en la concesión de atribuciones propias a un órgano colegiado que estaría formado por los actuales Ministros de Africa Oriental. Estos constituyen, en efecto, las figuras más originales del proceso integrador que nos ocupa: nombrados por la Autoridad, aunque pueden asistir a los Consejos de Ministros de sus Gobiernos respectivos, no forman parte de los mismos, por lo que en consecuencia pueden ostentar esa «indiscutible independencia» que es la mejor garantía de objetividad en el cumplimiento de funciones internacionales (47).

Si nos trasladamos ahora al plano de las Comunidades Europeas, parece claro que uno de sus grandes problemas jurídicos estriba en lograr la democratización de las instituciones comunitarias hasta que respondan con fidelidad a los principios constitucionales comunes a todos los Estados miembros. El debate se ha centrado tradicionalmente en torno al Parlamento Europeo en dos niveles, de un lado alcanzar su elección popular directa y, de otro, reforzar sus facultades de control sobre la acción de los órganos ejecutivos. Pese al carácter complementario de ambas reivindicaciones (48), su historia discurre por canales paralelos pero independientes; así, aunque fue en el segundo plano indicado donde se lograron los primeros progresos por el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970, ha sido finalmente en el primero, es decir, en torno a la elección del Parlamento por sufragio universal, donde antes parecen haberse alcanzado los objetivos, una vez que el Consejo Europeo fijara en su reunión de Roma (1 y 2 de diciembre de 1975) la primavera de 1978 como fecha para tal elección y que el acuerdo sobre la distribución de escaños entre los Estados miembros (logrado finalmente en la reunión de Bruselas de julio de 1976) ha removido el principal obstáculo técnico y político para su realización efectiva (49).

Por último, ha de aceptarse, cualquiera que sea la actitud adoptada respecto de la función del derecho en los procesos de integración, que en la mayoría de los supuestos en que una crisis aguda interrumpe su marcha las razones se encuentran, al margen de los problemas jurídicos, en consideraciones de índole económica o política. En tal contexto creo que deben buscarse, por ejemplo, las causas determinantes de las crisis que atraviesan tanto el Mercado Común Centro Americano como el Pacto Andino.

Ahora bien, la consideración pormenorizada de cada proceso de integración escapa con mucho de los límites de este trabajo, entre otros motivos porque en las consideraciones que siguen el punto de partida elegido se encuentra en la convicción de que, por encima de dichas peculiaridades, existen una serie de interrogantes y planteamientos comunes a todo esfuerzo integrador que exigen

(47) AKIWUMI: *Loc. cit.*, nota 29 *supra*, esp. págs. 88. TANDON y MAZRUI: *Loc. cit.*, nota 34 *supra*, esp. págs. 202-203.

(48) El paralelismo entre ambas cuestiones no es, sin embargo, aceptado unánimemente; así, *vid.*, en contra, SIOTIS: «L'avenir du Parlement Européen», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, *ob. cit.*, págs. 455 y sigts.

(49) Un completo estudio en TRUYOL Y SERRA: «Las incidencias institucionales del Informe Tindemans», *Revista de Instituciones Europeas*, mayo-agosto 1976, vol. 3/2, págs. 301 y ss.

también respuestas y enfoques comunes; de ellos vamos a ocuparnos a continuación (50).

2. Ante todo, dado que en la base misma de la caracterización de los fenómenos de integración regional situábamos la **distribución de competencias y poderes** en las relaciones de los órganos comunes con los Estados miembros, como equivalente funcional de la frontera en las relaciones interestatales, este punto se presenta como problema clave que va a condicionar en gran medida, tanto la perspectiva orgánica como la naturaleza del Derecho comunitario.

Como ha ocurrido frecuentemente cada vez que el Derecho internacional ha asumido funciones que van más allá de la delimitación de soberanías en las relaciones entre Estados, el recurso a nociones elaboradas por el Derecho interno parece ineludible. Ahora bien, en éste el concepto de competencia se presenta, en los ordenamientos estructurados en torno al principio de la separación de funciones —antinómicos de los regímenes absolutistas—, como el fundamento jurídico de la acción de las autoridades públicas en razón y con los límites que se deducen del fin a alcanzar para el que la competencia se reconoce (51). Por su parte, la idea de poder, íntimamente vinculada a la de competencia, hace referencia tanto a la realización material de ésta —que aparece entonces como criterio de licitud o ilicitud de lo actuado—, como a los órganos en que encarna, que desde esta óptica se presentan como la manifestación institucional de la competencia (52). En cualquier caso, con abstracción de la perspectiva adoptada respecto de la noción de poder, la conexión entre ambas nociones y la caracterización teleológica de la competencia, hacen de una y otro instrumentos al servicio del objetivo de la integración; de ahí, que el estudio de su distribución entre Estados miembros y órganos regionales sólo sea posible en atención a los fines perseguidos por cada manifestación concreta del proceso integrador.

A los efectos que aquí nos interesan las etapas de la integración, fijadas con anterioridad desde una perspectiva económica, pueden reducirse a tres tipos básicos: zonas de libre comercio, uniones aduaneras y otras tentativas que van más allá en el proceso de integración. Atendiendo a la clasificación que acabamos de proponer y si nos fijamos en primer término en el tema de la **distribución de competencias**, resulta evidente que en las zonas de libre comercio, la liberalización de los intercambios comerciales puede realizarse sin necesidad de una auténtica transferencia a órganos comunes de competencias estatales soberanas. En efecto, las organizaciones en que plasman, aunque constituyen una depurada expresión del principio de cooperación internacional, se estructuran en base a criterios fundamentalmente interestatales. Obviamente, ello no significa que los Estados queden libres de toda obligación internacional, en cuya ausencia no puede hablarse de que se haya iniciado un proceso de integración, pero en esta etapa los Estados

(50) El enfoque opuesto se utiliza, por ejemplo, por RIESENFELD: «Legal Systems of Regional Economic Integration», *The American Journal of Comparative Law*, vol. 22/3, 1974, págs. 415-443.

(51) En este sentido, vid., HERAUD: «La validité juridique», *Mélanges Maury*, t. II, París, 1960, págs. 477 y sigts. CONSTANTINESCO: *Compétences et pouvoir dans les Communautés Européennes*, París, 1974, esp. págs. 68-82.

(52) Cfr., por todos, CONSTANTINESCO: *Compétences et pouvoirs...*, ob. cit., esp. págs. 82-86.

retienen la plenitud de sus competencias soberanas para determinar, en virtud de la misma, en qué momento y con qué alcance aceptan tales obligaciones. En consecuencia, respecto de las zonas de libre comercio, no existe una auténtica distribución de competencias entre Estados y órganos regionales, por lo que el marco conceptual del Derecho internacional tradicional sigue siendo fundamentalmente válido.

Así, en opinión de los mismos órganos de la EFTA, ésta es primordialmente un «cadre permanent de négociations entre les Etats participants» que «a donné aux pays participants la possibilité d'engager leur souveraineté seulement en ce qui concerne les échanges commerciaux à l'intérieur de la Zone», al mismo tiempo que «ils ont conservé leur autonomie en matière politique commerciale vis-à-vis de tous les pays tiers» (53). Y un juicio semejante podría formularse respecto de la ALALC, tal y como se configuró en el Tratado de Montevideo sin que, por otra parte, las declaraciones programáticas posteriores hayan modificado sustancialmente su naturaleza jurídica, caracterizada por la existencia de un vínculo asociativo que «presenta las características de una simple coordinación de unidades soberanas que persiguen cierto objetivo común, con un grado limitado de institucionalización» (54).

En contraposición con las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras representan en el proceso integrador la primera fase en que se opera una auténtica distribución de competencias materiales, cedidas por los miembros en favor del grupo, llamado a funcionar como una unidad frente a terceros Estados. El cambio es tan radical que puede estimarse que altera la misma naturaleza jurídica de la organización internacional que le sirve de soporte, de tal modo que sólo a partir de este momento es lícito hablar en sentido estricto de **organizaciones de Integración**: la asignación de competencias materiales al grupo y su incorporación en un órgano auténticamente internacional serían pues los factores decisivos para contrastar si se ha pasado el umbral jurídico de la integración; umbral que la economía nos sitúa antes, justamente en las zonas de libre comercio.

La nueva situación, que las uniones aduaneras encarnan, tiende por propia definición a reflejarse en la estructura institucional de la organización regional, mediante la configuración de órganos que, con mayor o menor autonomía, encarnan y defienden el interés general de la integración. Un ejemplo significativo al respecto lo constituye el Consejo Ejecutivo del Mercado Común Centro-Americano (MCCA): creado como órgano intergubernamental de carácter más técnico que político o diplomático, la práctica le aseguró esa autonomía que exigía la función que estaba llamado a cumplir como plasmación de una voluntad de integración que, pese a las crisis que jalonan su historia, continúa viva (55).

[53] «Quelques réflexions sur l'A.E.L.E.», artículo basado en una alocución del señor RABAEUS, secretario general de la A.E.L.E., *E.F.T.A. Bulletin*, vol. XV, julio-agosto 1974, esp. págs. 6-7.

[54] LUPINACCI: «El status de miembro de la A.L.A.L.C.», *loc. cit.*, en nota 21 *supra*, pág. 99.

[55] En efecto, el M.C.C.A. instituido por el Tratado de Managua de 13 de diciembre de 1960 entre El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y al que posteriormente se adhirieron Honduras (desde marzo de 1962) y Costa Rica (desde noviembre de 1963) ha tenido un desarrollo accidentado. Especialmente grave es la crisis que se abre en 1969 con la guerra entre Honduras y El Salvador, que

A su vez, nuevas cesiones de competencias estatales son necesarias cuando, además, se intenta la realización de un mercado común con libre circulación de personas, capitales y servicios. Ahora bien, la cautela que debe presidir todo el proceso de integración, atendiendo al equilibrio necesario de todos los factores que la hacen posible, se agudiza a medida que avanzamos en sus distintas etapas. Así, los logros considerables logrados por el Acuerdo sobre la integración subregional andina se encuentran hoy en entredicho, tal vez porque se previó un ritmo integrador desacorde con las inestables realidades políticas de la zona; en efecto, la retirada chilena del Acuerdo de Cartagena (56), pese a las concesiones hechas por los restantes miembros a los puntos de vista mantenidos por la Junta Militar de Chile —sobre todo en tema de inversiones extranjeras— y a la adopción en agosto de 1976 de un protocolo que modifica el Acuerdo de Cartagena ampliando los márgenes de tiempo para la realización de sus objetivos, muestra los riesgos de una distribución de competencias no avalada por la firme y unánime voluntad política de los miembros.

Finalmente, la búsqueda de políticas económicas comunes (totales o sectoriales y vayan o no acompañadas de un objetivo final de unión política) trasciende los planteamientos anteriores, radicalizando la verticalidad en la distribución de competencias y haciendo aparecer, desde perspectivas jurídicas, una nueva forma de organización de las relaciones entre el grupo y sus miembros. El único ejemplo existente hasta la fecha nos lo ofrecen las Comunidades Europeas. En efecto, cuando en 1951 se instituye la CECA, los seis miembros originarios recurren a «técnicas nuevas bautizadas con nombres desconocidos»: se trata de una **comunidad** a cuyo órgano motor, la Alta Autoridad, se califica expresamente de supranacional (artículo 9 del Tratado de París de 18 de abril de 1951 (57). Por extensión, la supranacionalidad va a predicarse no sólo de la naturaleza de la CECA, sino también de la del Mercado Común y el Euratom, a pesar de que, respecto de los dos últimos, los Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, no utilizan tal término en ningún momento y de que en ellos la Alta Autoridad es reemplazada por una Comisión, que sigue siendo el motor de las aspiraciones europeas, pero que en líneas generales cede el poder de decisión al Consejo de Ministros.

En este punto se impone una reflexión en torno a la noción de supranacionalidad, uno de los conceptos que desde su incorporación al lenguaje jurídico ha ocasionado más enconadas polémicas (58). Y es que, pocas nociones se han

---

habría que conducir a la retirada de facto de la primera, a partir de 1970. Pese a todo, la idea de la integración se mantendrá, primero mediante la formación de una Comisión normalizadora y, desde 1973, encarnada en un Comité de Alto Nivel que intenta reestructurar un M.C.C.A. prácticamente paralizado, pero que hoy puede mirar al porvenir con cierto optimismo tras la firma en Jalapa (Nicaragua) de un comunicado conjunto en el que se sientan las bases de su futura cooperación, por los Presidentes de los Cinco Estados miembros (Incluido, pues, el de Honduras). Cfr., «Intégration et Marché Commun de l'Amérique Centrale», *Studia Diplomatica*, 1975, número 3.

(56) Vid., nota 22 *supra*.

(57) WIGNY: «Réflexions sur le terme "Communauté"», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, t. III, Bruselas, 1972, pág. 401.

(58) La bibliografía sobre el tema es amplísima. Vid., entre otros, MOSLER: «Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Entstehung und Qualifizierung», *Zeitschrift für*

caracterizado de modo tan diferente por una doctrina que, ante una experiencia auténticamente original, no termina de llegar a un acuerdo sobre cuáles son los rasgos distintivos que constituyen su esencia. Sin entrar ahora en una polémica que escapa a los objetivos muy generales de este estudio, nos parece al menos claro que los «padres» de las Comunidades Europeas entendieron crear un tipo de organización que desbordaba las categorías hasta entonces utilizadas por el Derecho internacional. En palabras del mismo SCHUMAN, intérprete autorizado de la realidad que las Comunidades están llamadas a ser, «le supranational se situe à égale distance entre d'une part l'individualisme international que considère comme intangible la souveraineté nationale et n'accepte comme limitations de la souveraineté que les obligations contractuelles et révocables, d'autre parte, le fédéralisme d'Etats qui se subordonnent à un super-Etat doté d'une souveraineté territoriale propre» (59).

En todo caso, se respete o no la apelación con que el nuevo fenómeno fue bautizado por aquéllos que lo concibieron y realizaron, hay que reconocer (sin confundir, por ello, el «sollen» con el «sein») que las Comunidades Europeas se encuentran a igual distancia del federalismo que de las organizaciones internacionales de tipo tradicional: por un lado, la distribución de competencias que se opera en su seno es tan profunda que no pueden, sin ficciones, equipararse a éstas; por otro, la retención de poderes por los Estados miembros resulta incompatible con la noción de Estado federal. En suma, tal vez lleve razón el profesor VITTA cuando califica a las Comunidades Europeas de entidades mixtas, «sui generis», acreedoras por las técnicas que usan tanto del Derecho constitucional como del Derecho internacional (60).

En contraste con la variada tipología a que da lugar la distribución de competencias, en cualquiera de las etapas de la integración regional la **distribución del poder** sigue respondiendo a criterios fundamentalmente horizontales, que garantizan la vitalidad en su ámbito de lo interestatal y la aplicación consecuente del Derecho internacional tradicional. En la medida en que una distribución vertical de competencias puede incidir sobre este principio de base, el tema cobra especial importancia cuando se refiere a las últimas etapas del fenómeno integrador; de ahí que su estudio deba centrarse hoy sobre todo en torno a las Comunidades Europeas. En efecto, si la función crea el órgano y, en consecuencia, no puede hablarse de una estructura propia del proceso de integración, válida para todas sus etapas, ha de aceptarse que en la medida en que implique una redistribución material de competencias, las asumidas por el grupo tenderán a centrarse en órganos dotados de poderes efectivos y autónomos, sujetos a evoluciones y cambios inevitables.

---

ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 14, 1951-52, págs. 1 y sigts. Del mismo autor, «Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über Schuman-Plan», Festschrift für w. Hallstein, Francfort, 1966 págs. 355 y ss. REUTER: «Le plan Schuman», R.C.A.D.I. 1952, II, vol. 81, esp. págs. 543 y sigts. Del mismo autor, La Communauté européenne du charbon et de l'acier, Paris, 1953. Actes du Congrès C.E.C.A., Milan-Stressa, 1957, t. II. LINDEINER-WILDAU: La supranationalité en tant que principe de droit, Leiden, 1970.

(60) VITTA: L'integrazione europea, Milán, 1962, pág. 127.

Así, los Tratados que dieron vida a las Comunidades Europeas prevén un sistema institucional en que el poder ejecutivo escapa en gran medida a la técnica interestatal, mediante la colaboración en pie de igualdad del órgano representativo de los Estados (el Consejo) y el órgano que encarna el interés comunitario (la Comisión); la práctica posterior —básicamente, la creación del COREPER (61) y la superación de la crisis de 1965 por los denominados Acuerdos de Luxemburgo de 19 de enero de 1966, de naturaleza y valor jurídicos dudosos, pero de influencia visible también en la institucionalización, por la Cumbre de París de diciembre indiscutible en el desarrollo de las Comunidades (62)— se ha traducido en un deslizamiento hacia lo interestatal, hacia el reforzamiento del papel de los Estados, de 1974, del Consejo Europeo.

Por el contrario, y frente a esta imagen predominantemente estatal de los ejecutivos europeos, la práctica de los órganos de control tiende a acentuar la especificidad de las estructuras comunitarias. De una parte, el Parlamento busca cada vez con mayor insistencia la obtención de las prerrogativas y la representatividad de una Asamblea interna; en este sentido, tanto la decisión de 21 de abril de 1970 como el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril del mismo año, reconociéndole nuevas competencias en materia presupuestaria, han servido como factores desencadenantes de nuevas reivindicaciones que tienden a asociar más íntimamente Parlamento y Consejo, bajo el doble signo de la democracia y la eficacia (63). Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reafir-

---

(61) La experiencia de la C.E.C.A. mostró casi desde su origen la necesidad de un órgano que facilitara y asegurara la continuidad de los trabajos del Consejo de Ministros: surge así una Comisión de Coordinación (COCOR). Motivos análogos condujeron a la inserción del artículo 151 en el Tratado de la C.E.E., que da la posibilidad al Consejo de constituir un Comité formado por representantes de los Estados miembros; en aplicación de este artículo, el Consejo instituyó el COREPER ya en su reglamento interior provisional de 15 de abril de 1958.

(62) Los acuerdos de Luxemburgo, frecuentemente designados como «agreement to disagree», contienen el compromiso de todos los miembros de buscar «en un plazo razonable» soluciones que puedan adoptarse por unanimidad, cuando se trate de una decisión que, pudiendo adoptarse por mayoría, afecte intereses importantes de uno o varios de ellos. Si no se llega a tal decisión unánime, el párrafo 2.º del texto contiene una declaración unilateral del Gobierno francés en el sentido de que «la discusión devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime»; opinión que, según consigna el párrafo 3.º, no es compartida por los otros Estados miembros. En estas circunstancias es difícil hablar de obligaciones jurídicas derivadas de los Acuerdos de Luxemburgo, pero no hay duda de su importante significación política como muestra de la perspectiva diplomática e internacional de las Comunidades. Vid., sobre el tema, por todos, «La fusion des Communautés Européennes au lendemain des Accords de Luxembourg», Colloque organisé à Liège, abril 1966, La Haya, 1967.

(63) La Comisión, el 22 de julio de 1971, dio un mandato a un grupo «ad hoc» para que examinara los problemas planteados por un futuro incremento de competencias del Parlamento Europeo. El grupo, presidido por el Decano VEDEL, llegó a una serie de conclusiones, que la Comisión decidió hacer públicas (Vid., en *Bulletin C.E.E.*, 4-1972), en torno a la idea de que «les parlements nationaux se trouvent... dépossédés d'une partie croissante de leurs pouvoirs dont l'exercice par la collectivité des gouvernements représentés au Conseil échappe dorénavant en fait en majeure partie à leur contrôle. La Logique du système démocratique voudrait que cette dépossession parlementaire trouve une compensation sur le plan européen» (*Ibidem*, pág. 34). En cuanto a la elección directa del Parlamento, vid., contexto y nota 49 *supra*.

mado el papel de éste como guardián del Derecho comunitario, a través de una interpretación teleológica de los textos que hace del objetivo de la integración el criterio decisivo (64), tanto al juzgar de los recursos «pour manquement d'Etat» (artículos 169 y 170 del Tratado CEE) o por actos ilegales de los ejecutivos europeos (artículo 173), como al establecer su competencia y al pronunciarse sobre los recursos prejudiciales, introducidos por las jurisdicciones internas en aplicación del artículo 177. De este modo, aunque sea inexacto hablar de Gobierno de los jueces en el seno de las Comunidades (65), es cierto que «the Court has discharged its judicial task with a great deal of statesmanship», por lo que hoy «is held in highest esteem and its decisional law is recognised as a significant moving in the process of integration» (66).

¿Qué consecuencias pueden extraerse de ambas evoluciones, paralelas y de signo contrario? En primer lugar, creo que un examen realista de la situación ha de atender tanto a una como a otra de las dos tendencias apuntadas, puesto que si bien no se compensan dado que se refieren a realidades heterogéneas, muestran la vitalidad del dato comunitario, precisamente por afirmarse frente a pujantes corrientes interestatales; de ahí que pueda concluirse provisionalmente que, en efecto, la Comunidad Europea detenta unas competencias autónomas, distintas y sustraídas a las de los Estados que la integran. En segundo término, la diferencia de los principios que presiden la distribución de competencias y poderes —que al menos en parte condiciona el sentido contradictorio de estas transformaciones— puede verse, bien como la causa última de un debilitamiento inexorable de las Comunidades (67), bien, más exactamente, como un efecto buscado al establecer unas organizaciones que, respetando el fenómeno estatal de base, pretenden superar las insuficiencias funcionales del Estado. En este último sentido, comparto por completo la opinión del juez PESCATORE cuando señala que en la Comunidad «on constate une concentration des pouvoirs communitaires, accompagnée d'une décentralisation marquée au stade de la mise en oeuvre et de l'exécution» (68). Con lo que, en definitiva, los poderes retenidos por los Estados en el ámbito de cuestiones afectado por el proceso de integración se dibujan como atribuciones ligadas o de aplicación, que han de ejecutarse respetando los imperativos políticos y legislativos emanados de la esfera comunitaria. Planteamiento que, en mi opinión, sólo puede criticarse si para hacerlo adoptamos la óptica propia de un mañana incierto,

(64) Cfr., *Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Colonia, 1965. PESCATORE: «Les objectifs de la Communauté Européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, t. II, cit., págs. 325 y sigts.

(65) La expresión ha sido utilizada con éxito por COLIN: *Le gouvernement des Juges dans les Communautés Européennes*, París, 1966. Contra la introducción en la vida comunitaria de una noción acuñada con un contenido preciso por la doctrina norteamericana, se ha levantado, entre otros, PESCATORE, en loc. cit. supra.

(66) RIESENFELD: «Legal systems...», loc. cit., nota 50 supra.

(67) En tal sentido, cfr., CONSTANTINESCO: *Compétences et pouvoirs...*, ob. cit., esp. págs. 431-432, señala que estamos ante dos visiones fundamentalmente incompatibles de las relaciones interestatales.

(68) PESCATORE: *Le droit de l'intégration*, Leiden, 1972, pág. 45.

en el que un Estado europeo haya sustituido por completo la fragmentación en unidades políticas soberanas que son la realidad de la Europa actual.

3. Por otra parte, si nos fijamos ahora en **algunos problemas peculiares del Derecho que emana y regula los fenómenos de integración**, de nuevo en este punto las Comunidades Europeas constituyen el eje de reflexión obligado, dada la perfección que han alcanzado tanto el ordenamiento jurídico europeo como sus órganos de producción y control. No obstante, también los problemas aludidos son susceptibles de un tratamiento genérico que nos parece, en principio, preferible en el contexto en que nos movemos.

Ante todo, hay que precisar el **concepto de Derecho comunitario** (utilizando una vez más un término acuñado en torno al principal proceso de integración de Europa occidental). En efecto, cada fenómeno integrador se acompaña inexorablemente de un conjunto de reglas jurídicas que son los instrumentos idóneos para determinar sus objetivos y alcanzar su organización institucional (69). Por ello, como ha subrayado KAISER, no existe una técnica jurídica unitaria de la integración porque el Derecho, reflejo de la pluralidad de elementos que componen el orden económico y social, deberá responder en cada caso a las características que éstos determinen (70). Así pues, al establecer un concepto de Derecho comunitario hemos de prescindir de su eventual contenido y limitarnos a una caracterización formal que lo refiera al conjunto de normas que intentan regular la pluralidad de relaciones jurídicas a que da lugar un fenómeno de integración.

Más difícil resulta su encuadramiento global dentro de alguna de las tradicionales ramas del Derecho. Generalizando una observación del profesor POCAR respecto de las Comunidades Europeas (71), en el estudio del Derecho comunitario hay que evitar la tentación (a veces difícil de vencer para un espíritu forjado en la clara sistemática jurídica) de configurar como un sistema homogéneo una realidad heterogénea. Y es que, con esta denominación se cubren, al menos, tres grandes categorías jurídicas: normas convencionales, normas que podrían considerarse como *Derecho interno de la organización regional*, puesto que tienen por objeto regular la actividad interna y el funcionamiento de sus órganos y, por último, el Derecho derivado, es decir, el que emana de las instituciones regionales para ser aplicado, de forma directa o mediata, en el interior de los Estados miembros.

La técnica convencional, origen de una de las principales fuentes formales del Derecho Internacional general, resulta inevitablemente modificada en el contexto de la Integración regional. De una parte, los tratados constitutivos se presentan como «tratados-cuadro» o «tratados-constitución» que, junto a disposiciones institucionales, incorporan una serie de principios esenciales que deberán ser desarrollados por los órganos que ellos mismos crean. Por otra parte, el recurso al tratado resultará indispensable cada vez que en la «obra de Estados» que es la

(69) MONACO: «Notes sur l'Integration juridique dans les Communautés Européennes», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, t. II, cit., pág. 314.

(70) KAISER: «Modi der Integration. Ökonomische Elemente und juristische Relevanz», *Festschrift für W. Hallstein*, cit., pág. 271.

(71) POCAR: *Lezioni di Diritto delle Comunità Europee*, Milán, 1973, esp. págs. 1-7.

integración regional, éstos quieran modificar o actuar de modo paralelo a las competencias atribuidas a los órganos comunitarios. Por ello, la mayor utilización de tal técnica va a encontrarse en relación inversa con el grado de institucionalización logrado por el proceso integrador. Así, mientras en las Comunidades Europeas los tratados revisten un carácter excepcional o complementario de la actividad que le es propia, más de treinta y ocho tratados multilaterales constituyen la base de la integración económica centro-americana (72), y del mismo modo podría decirse que el convenio internacional es el medio natural utilizado por la ALALC para desarrollar su actividad.

Junto a las normas convencionales, el Derecho comunitario engloba una serie de reglas destinadas a regir el funcionamiento de los órganos regionales. Ciertamente, como señala PESCATORE, la institucionalización no es ni siquiera un criterio esencial de supranacionalidad pero con toda evidencia supone un progreso decisivo en la manifestación de la voluntad autónoma del grupo (73), al mismo tiempo que puede contribuir a la consolidación de la solidaridad social en su seno. Aún prescindiendo de lo que simboliza la Comisión en la construcción de Europa, el papel desempeñado por los funcionarios de la CAO en la aplicación de sus decisiones prueba la viabilidad e influencia que los órganos regionales independientes pueden tener, incluso en los procesos de integración entre países subdesarrollados.

Por último, el Derecho comunitario comprende también la normativa emanada de los órganos regionales en aplicación de las competencias que les son atribuidas por los tratados de base. En este sentido, todos los procesos de integración conocen un Derecho derivado (caracterizado porque respecto de él la intervención posterior de las autoridades nacionales sólo puede ser de ejecución), pero su peculiaridad jurídica se acentúa sin duda en el ámbito de las Comunidades Europeas; en efecto, el Derecho derivado en las integraciones latino-americanas y africanas tiene su origen en órganos exclusivamente intergubernamentales y no cuenta con una interpretación uniforme, garantizada por órganos judiciales independientes (74). Por el contrario, en la Europa de los Nueve el carácter legislativo del Derecho comunitario se apoya en factores antitéticos a los reseñados que lo sitúan en una órbita alejada del mundo de lo interestatal (75).

Precisamente por tal peculiaridad, estas reflexiones se ceñirán en lo sucesivo al Derecho europeo. En él, como de todos es sabido, los actos institucionales que pueden adoptar las Comunidades ofrecen un amplio abanico de posibilidades: en el marco de la CECA, decisiones generales e individuales, recomendaciones y dictámenes (arts. 14 y 15 del Tratado de París), cumplen las funciones desempeñadas en la CEE y el Euratom por reglamentos, órdenes o directrices, decisiones,

(72) La lista de estos convenios puede consultarse en la obra editada por el INSTITUTO INTER-AMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: *Derecho de la integración latino-americana*, Buenos Aires, 1969, págs. 966-969.

(73) PESCATORE: *Le droit de l'intégration*, cit., págs. 52-53.

(74) En el seno de la C.A.O. esta función tal vez podría desempeñarla el Tribunal del Mercado Común pero, aunque previsto en el Tratado de 6 de junio de 1967, este Tribunal aún no ha visto la luz.

(75) PESCATORE: *Le droit de l'intégration*, cit., pág. 65. Vid., también, MORAND: *La législation dans les Communautés Européennes*, París, 1968.

recomendaciones y dictámenes (art. 189 del Tratado CEE y artículo 161 del Tratado Euratom). Entre estos actos, reglamentos y directrices (utilizando la terminología de los Tratados de Roma) tienen una particular importancia en atención tanto a su carácter general como a su contenido normativo. Por su origen, unos y otras son actos del ejecutivo —fundamentalmente del Consejo, aunque no debe infravalorarse el papel desempeñado por la Comisión—, pero su naturaleza y efectos jurídicos son distintos. Mientras que los reglamentos son obligatorios en toda la extensión geográfica de la Comunidad, lo que supone el que son aplicables directamente desde su publicación en el «Journal Officiel» de las Comunidades, las directrices representan opciones legislativas primarias que han de ejecutarse más tarde según las formas peculiares de cada Derecho nacional.

En cuanto a las **relaciones del ordenamiento jurídico comunitario con los sistemas nacionales**, el problema se centra en torno al Derecho convencional y al derivado, con exclusión de la normativa que rige la vida institucional de las organizaciones de integración que, en principio, no tienen por qué entrar en contacto con la normativa jurídica interna. La sumisión del tema, en cuanto al Derecho convencional se refiere, a los principios rectores en el Derecho internacional general y su preeminencia cuasi-absoluta en los procesos de integración que aún se encuentran en etapas anteriores a la alcanzada por las Comunidades Europeas, hacen que una vez más nos centremos en el estudio de estas últimas.

Respecto del tema, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades ha desarrollado como principios básicos dos doctrinas íntimamente ligadas entre sí, en concreto, las que proclaman el efecto directo y la primacía del Derecho comunitario. En el primer aspecto, la decisión de 5 de febrero de 1963 en el asunto *Van Gend & Loos*, sigue siendo punto de referencia obligado: en ella se afirma de modo expreso que el Derecho comunitario confiere directamente a los individuos derechos que las jurisdicciones nacionales tienen obligación de salvaguardar (76). De este carácter disfrutan, sin duda, los reglamentos que, como ha afirmado el Tribunal de Justicia, en decisión de 14 de diciembre de 1971, «en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, ... produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger» (77). A su vez, aunque las directrices no tienen en principio consecuencias semejantes, el Tribunal ha reconocido, ya en los asuntos *Grad* y *SACE* en 1970 y en 1974 en el caso *Van Duyn*, que por encima de clasificaciones formales, tal situación puede darse si del contexto y de los objetivos perseguidos por los actos comunitarios examinados se desprende su virtualidad para producirla (78). Por otra parte, también las disposiciones convencionales pueden gozar, en la órbita comunitaria europea, de efecto directo; circunstancia que, sin duda, sólo es posible

(76) Decisión *Van Gend & Loos*, asunto 26/62, de 5 de febrero de 1963, *Recueil*, vol. IX, págs. 1-58.

(77) Decisión *Pollitt*, asunto 43/71, de 14 de diciembre de 1971, *Recueil*, vol. XVII, págs. 1039-1053, esp. pág. 1049.

(78) Decisión *Grad*, asunto 9/70, de 6 de octubre de 1970, *Recueil*, vol. XVI, págs. 837 y ss.; decisión *SACE*, asunto 33/70, de 17 de diciembre de 1970, *Recueil* vol. XVI, págs. 1221 y sigts.; decisión *Van Duyn*, asunto 41/74, de 4 de diciembre de 1974, *Recueil*, vol. XX, págs. 1337-1360.

en atención al alto grado de integración que reflejaban ya los Tratados de París y Roma, y que han llevado al Tribunal a respaldar esta posibilidad, a menos que los tratados mismos reconozcan que es posible o necesaria la interposición de un poder de apreciación —de los órganos comunitarios, de los Estados miembros o de ambos— entre una determinada norma y su aplicación (79).

Paralelamente, como señalaba con anterioridad, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha afirmado la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional, en base a la unidad necesaria del primero. De acuerdo con el pensamiento del juez PESCATORE (80), hay que aceptar que la existencia misma del ordenamiento comunitario se encontraría en peligro si en caso de conflicto con los ordenamientos e intereses nacionales —es decir, de ordenamientos e intereses particulares respecto de la Comunidad—, éstos pudieran oponerse a su total realización. Ahora bien, pese a la firmeza con que la primacía del Derecho europeo es proclamada por la jurisprudencia comunitaria (81), difícilmente podría mantenerse si esa situación no se reconociera también por las jurisdicciones internas y si, al mismo tiempo, no estuviera garantizada por una interpretación uniforme. Respecto del primer plano apuntado, la respuesta es claramente positiva una vez que las posiciones menos favorables al Derecho comunitario de la jurisprudencia francesa (especialmente la del Consejo de Estado) e italiana tienden a evolucionar, alineando sus actitudes con las de los restantes países miembros, en una situación que no parece haberse visto afectada por la adhesión de los tres nuevos Estados miembros. En cuanto al segundo, las Comunidades han previsto un sistema original para posibilitar la interpretación uniforme de su ordenamiento jurídico, mediante el establecimiento de un vínculo funcional entre el Tribunal comunitario y las jurisdicciones nacionales: éste es el sentido profundo del recurso prejudicial, previsto en el artículo 177 del Tratado de la CEE, a través del cual la interpretación del Derecho europeo se reserva al órgano de las Comunidades, siendo competencia del juez interno su aplicación a cada caso concreto.

En suma, el proceso de integración que encarna en las Comunidades Europeas va acompañado de un fenómeno de integración jurídica, institucional y normativa que, por contar además con garantías propiamente comunitarias (control judicial tanto de los actos estatales como de los emanados de los órganos comunitarios), parece llamado a consolidarse y a afianzar los resultados alcanzados en el terreno de la economía y la política.

(79) Especialmente clara resulta en este punto la decisión MOKKEREI, asunto 28/68, de 3 de abril de 1968, *Recueil*, vol. XIV, págs. 211 y sigts., en que el Tribunal afirma que mientras el artículo 95, 1.º, produce efectos inmediatos, tal carácter debe negarse al artículo 97, 1.º del Tratado C.E.E.

(80) PESCATORE: *Le droit de l'intégration*, cit., 85. Vid., también, en este sentido la obra básica de IPSEN: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübinga, 1972.

(81) De modo fundamental, vid., decisión *Costa c. ENEL*, asunto 6/64, de 15 de Julio de 1964, *Recueil*, vol. X, págs. 1149 y sigts.; decisión *Internationale Handelsgesellschaft*, asunto 11/70, de 17 de diciembre de 1970, *Recueil*, vol. XVI, págs. 1125 y sigts.

## CONCLUSIONES

1. La dificultad de aprehender conceptualmente los procesos de integración regional es la mejor prueba de que nos encontramos ante una realidad compleja que, cada vez más, requerirá un estudio individualizado y multidisciplinario, en el que habrá que tener en cuenta, además, que el «umbral de la integración» se sitúa a distinto nivel según la óptica que utilicemos; si desde una perspectiva económica, las zonas de libre comercio parecen cubrir los requisitos mínimos como primer peldaño de la Integración, desde planos jurídicos sólo podrá hablarse en puridad de integración cuando se produzca una sustancial distribución de competencias, en virtud de la cual un órgano auténticamente internacional venga a encarnar los intereses del grupo llamado a funcionar como un todo, en las materias afectadas, frente a terceros Estados; por último, la unión política nos lleva tan lejos que incluso cabría preguntarse si su estudio seguirá correspondiendo básicamente al Derecho internacional o si éste deberá ceder el paso ante el Derecho constitucional.

No obstante, cualquiera que sea la etapa del proceso integrador que examinemos los enfoques jurídicos y políticos continuarán siendo ineludibles, junto al planteamiento económico, desde el momento en que la voluntad resulta insustituible para desencadenar y mantener el fenómeno de integración y que, por otra parte, éste siempre necesitará del Derecho para regular sus manifestaciones.

2. Diseccionando, de modo hasta cierto punto artificial, esta compleja realidad a efectos puramente expositivos, creo que de cara al futuro hay que subrayar ante todo como en el plano económico y político, el interés mostrado por la integración como medio de alcanzar el desarrollo económico (patente en los estudios de la UNCTAD, en los textos adoptados por la mayoría de las Conferencias en la Cumbre de los países no alineados —por ejemplo, la Carta de Argel—, así como en documentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la Estrategia internacional para el desarrollo o la Carta de derecho y deberes económicos de los Estados), puede verse afectado por la polarización de los países subdesarrollados en el esfuerzo, prioritariamente defensivo, de las asociaciones sectoriales de países productores y exportadores de determinadas materias primas. Así parecen indicarlo tanto las resoluciones 3201 y 3202 (S-VI) adoptadas por la Asamblea General sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, como las conclusiones alcanzadas por los países no alineados en la Cumbre de Lima; no obstante, las necesidades inmediatas y coyunturales a que responde estas uniones no deberían afectar (a menos que se quiera asumir el riesgo de comprometer aún más el difícil desarrollo del Tercer Mundo) a las tentativas de integración que, si se emprenden con clara visión de la realidad, pueden ofrecer una vía para la inserción de estos países, en planos de menor desigualdad fáctica, en la sociedad internacional universal.

3. Por otra parte, desde una perspectiva jurídica, los estudios del tema tenderán a centrarse cada vez más en torno al Derecho comunitario, dentro del cual un capítulo importante se ha de referir en el futuro a las relaciones intercomu-

nitarias en las que Europa parece recuperar su secular protagonismo histórico: así, las Comunidades ampliadas han concluido con los siete restantes países de la EFTA acuerdos de libre cambio con inclusión de una cláusula evolutiva —salvo en el celebrado con Finlandia— que abren la vía a más estrechas colaboraciones, mientras que las tentativas de integración en el sub-continente americano y en Africa no sólo buscan estrechar sus lazos con ellas (deseo que a veces puede incluso considerarse la causa indirecta de ciertas transformaciones institucionales, como muestra el paso en la zona del Caribe del CARIFTA al CARICOM), sino que encuentran en su estructura orgánica un modelo de supranacionalidad que intentan traducir a sus peculiaridades socio-políticas (piénsese, por ejemplo, en lo que significa la Junta dentro del Grupo Andino y en sus concomitancias con la Comisión Europea).

4. Por último, cabe preguntarse sobre cuál puede ser la actitud y el papel del jurista ante la realidad insoslayable de los esfuerzos de integración regional. En tal sentido, si la constante atención que ha de prestarse a los derechos internos en el examen de los procesos de integración autoriza a pensar que su estudio nos sitúa en las fronteras del Derecho internacional, resulta también evidente que la importancia que en ellos conserva el dato puramente político y económico muestra, una vez más, que nuestra disciplina se mueve, como dijera CHARLES DE VISSCHER, en las fronteras mismas del Derecho. Terreno, pues, difícil pero que, no obstante, exige la presencia del jurista, no para fijar una realidad en movimiento, sino para procurar que tal movimiento se realice en beneficio de toda la comunidad internacional, lo que equivale a decir, en beneficio del hombre, razón de ser de todo fenómeno jurídico.

La tarea es ardua pero ineludible, so pena de aceptar una esterilizante distribución del mundo en zonas de influencia de dos, o cuatro, super grandes potencias. Por ello, si queremos preservar el rico y diverso legado de la historia, no tenemos derecho a ser pesimistas; así, a la desalentada frase del profesor RIDEAU, en 1971, cuando escribió que «le juriste communautaire se demande parfois maintenant s'il ne construit pas un monument funéraire» (82), prefiero oponer el pensamiento, lleno de fe en la capacidad humana, de LEIBNIZ: cuando algo es necesario, no hay que preguntarse si es posible.

---

(82) RIDEAU: «Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe: les Communautés Européennes», en *Les aspects juridiques de l'intégration économique*, ob. cit., pág. 191.