

DISONAN

CLASE DE LA INTE GRACIÓN

Disonancias de la integración latinoamericana

JOSÉ ISIDRO SAUCEDO GONZÁLEZ



DISONANCIAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Roberto Zavaleta Cornejo
Jaime García Díaz
Cuidado de la edición

Roberto Zavaleta Cornejo
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

JOSÉ ISIDRO SAUCEDO GONZÁLEZ

DISONANCIAS
DE LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Saucedo González, José Isidro, autor.

Título: Disonancias de la integración latinoamericana / José Isidro Saucedo González.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Estudios jurídicos ; núm. 410.

Identificadores: LIBRUNAM 2244728 (libro electrónico) | ISBN 9786073094931 (libro electrónico).

Temas: Derecho de integración -- América Latina. | América Latina -- Integración económica. | Integración latinoamericana.

Clasificación: LCC KG735 (libro electrónico) | DDC 341.75061—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 27 de septiembre de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-30-9493-1

Hecho en México

CONTENIDO

Prólogo	VII
Héctor Arturo OROPEZA GARCÍA	
Introducción	XXI
CAPÍTULO PRIMERO	
SOBRE LA EXPRESIÓN “DISONANCIAS DE LA INTEGRACIÓN”	1
CAPÍTULO SEGUNDO	
LAS CLÁUSULAS DURMIENTES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.	7
La legislación clásica, otra disonancia para la integración.	18
CAPÍTULO TERCERO	
ALGUNOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES COMO EJEMPLO DE DISONANCIAS	23
I. Montaña Galarza, el principal interlocutor sudamericano	23
II. Órganos competenciales de justicia en Europa y América Latina	30

III. Poder compartido, competencia compartida	46
IV. Constitucionalización de los procesos integrativos . . .	59

CAPÍTULO CUARTO

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN Y DERECHO COMUNITARIO	81
I. Proyectos de integración en América Latina	81
II. Derecho comunitario	96
III. Derecho comunitario andino	105

CAPÍTULO QUINTO

BRICS: CHINA Y BRASIL.	111
I. Brasil, una economía emergente y su relación con China.	112
II. China y su legislación laboral.	157
III. Algunos aspectos jurídicos de la integración regional .	163

Epílogo	169
Anexo. Cuestionario	173
Bibliografía	177

PRÓLOGO

Más de dos siglos después del inicio de sus movimientos de independencia, la idea de Latinoamérica sigue siendo el resultado de la suma de todas sus historias, de sus permanentes procesos de transformación, del *perpetuo movimiento y cambio continuo* que en su caso ha sufrido una población ya de 662 millones de personas que habitan en una superficie de 21 millones de kilómetros cuadrados. No obstante, su historia, como la de las demás regiones del mundo, es única e irrepetible y su idea hoy es una suma tanto de sus epopeyas como de sus propios fracasos. Por ello, la idea actual de Latinoamérica se asocia con un proyecto joven, inacabado, que sigue luchando en la construcción de su identidad al mismo tiempo que con la insatisfacción de sus resultados.

Latinoamérica, dado su carácter insular, se integra geopolíticamente al escenario mundial de manera tardía, cuando en 1492, después de miles de años de vivir un encierro geográfico y cultural, el avance de la destreza técnica y la acumulación de la investigación científica de la civilización euroasiática, hace posible el *descubrimiento* del mundo nuevo; generando con ello un impacto en la realidad cultural, política, económica y social de Latinoamérica que trasciende hasta nuestros días.

Latinoamérica, junto con América, nace en la historia mundial cuando Américo Vespucio la define y la reconoce como el “Nuevo Mundo”, deslindándola del error conceptual que le dio origen, o sea, separándola del continente asiático como se creyó en un principio; de igual modo que al ilustrar la primera imagen de la tierra e incluir a un continente que no tenía conciencia del otro.

En medio de esta orfandad, una civilización adelantada en el tiempo se arrogó el derecho de bautizarla con el nombre de *América*; siendo éste, tal vez, el primer acto de conquista. A partir de ese momento, Latinoamérica perdió el sosiego de su aislamiento

y de su privacidad, y se introdujo en una era donde se terminaron sus certezas, para transitar hacia un dinámico y permanente proceso de evolución que no para hasta nuestros días.

Latinoamérica nace como región política y cultural cuando la monarquía española, como usufructuaria privilegiada del descubrimiento de América, despliega una rápida acción de conquista que la lleva en 1521, 19 años después del descubrimiento de América, a dominar al imperio más grande y desarrollado del continente, que fue el imperio azteca; y en 1533, a la civilización inca, con lo cual desarticuló los centros civilizatorios más importantes del hemisferio, facilitando el desplazamiento de su hegemonía política y militar de México hasta la Patagonia, con excepción del Brasil, que fue posesión portuguesa con base al acuerdo de Tordecillas de 1494. La hegemonía española, por las características de *dominio* que ejerce en los pueblos conquistados, los hace conscientes por primera vez de la existencia de los otros, impone una cultura homogénea en cuanto al lenguaje, la religión, la ley y el mestizaje, y provoca una nueva civilización en el marco de una geografía política (Nueva España, Nueva Granada, Perú y Río de la Plata), cuya dirección es ejercida por una autoridad central que fue la Corona española.

De igual manera, Latinoamérica nace como región geográfica desde el momento que de 1607 a 1732 se establecen trece colonias inglesas en la parte central de América del Norte y el 4 de julio de 1776 declararon su independencia del gobierno inglés; anunciando un proceso de expansión hacia el norte, en lo que hoy es Canadá; y hacia el sur, en lo que actualmente es México; a los cuales aplicó una política abierta de expansión de fronteras, dando como resultado la existencia en el continente de dos subregiones con diferente lengua, cultura, religión e idiosincracia. De igual modo, define esta geografía el momento en que estas colonias inglesas, transformadas en Estados Unidos de América, tomaron la decisión de exterminar a los pobladores originales a través de una política generalizada que acabó con millones de habitantes de esas tierras.

Latinoamérica inicia el largo camino de su independencia política cuando un sinnúmero de precursores a lo largo de toda la posesión española, empezaron a sembrar la semilla de la reivindicación política y social en los siglos XVII y XVIII. El 23 de agosto de 1791, dentro de las primeras rebeliones que estallaron en la región, se produce la Revolución haitiana, la cual desembocó en la promulgación de la primera Constitución Política de América Latina y el Caribe el 8 de julio de 1801, en la cual se declara el nacimiento libre de todos los hombres; así como la primera Proclamación de Independencia de un Estado latinoamericano caribeño el 1 de enero de 1804.

El 27 de julio de 1809 surge la primera proclamación abierta de la independencia del Alto Perú, encabezada por Pedro Domingo Murillo, en cuyo texto argumentaba las razones del levantamiento del ahora pueblo boliviano, que de algún modo reflejó el sentir de los demás pueblos latinoamericanos:

Compatriotas: Hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno mismo de nuestra patria; hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como a esclavos; hemos guardado un silencio bastante parecido a la estupidez que se nos atribuye por el inculto español, sufriendo con tranquilidad que el mérito de los americanos haya sido siempre un presagio de humillación y ruina.¹

El 9 de agosto de 1809 (con antecedentes en 1808) los quiteños integran la Junta Soberana de Gobierno, encabezados, entre otros, por Manuela Cañizares, Josefa Tinajero y Mariana Matheu, destacando la importancia del papel de la mujer en la construcción del nuevo horizonte latinoamericano. El 19 de abril de 1810, la hoy Venezuela inicia un proceso de transformación

¹ Galeana, Patricia, *Historia comparada de las Américas*, México, Senado de la República, 2010, t. II, p. 129.

hacia su independencia en el que transitan grandes figuras de la escena libertaria de América Latina como Francisco de Miranda, José Antonio Páez, Antonio José de Sucre, el gran Simón Bolívar y don Andrés Bello, entre otros; destacando de igual manera la promulgación de su Constitución en 1811.

El 25 de mayo de 1810, en reunión de cabildo abierto, los delegados de la ahora Argentina depusieron al virrey y eligieron una junta militar que, de manera histórica, rescató de manera provisional el poder político en la representación del pueblo.

Se despierta en el virreinato más importante de la monarquía española, el de la Nueva España, el 19 de julio de 1808, cuando se redacta un plan autonomista al cual le siguió el *grito* de libertad que se dio la noche del 15 al 16 de septiembre de 1810 por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, el cual inició un recorrido por campos y pueblos con proclamas en las que reivindicaba la independencia de la dominación española y atendía a las demandas populares, aboliendo el tributo indígena y la esclavitud.

Se continúa el 18 de septiembre de 1810 en lo que hoy es Chile, cuando en sesión de cabildo abierto, ante 400 vecinos distinguidos, se depuso al poder central y se determinó gobernar de manera provisional a semejanza de otras juntas regionales.

Se gesta lo propio el 14 y 15 de mayo de 1811 con el movimiento emancipador del hoy pueblo paraguayo, que transformó sus inquietudes libertarias en la primera república latinoamericana independiente el 12 de octubre de 1812.

Lo mismo sucedió en el virreinato de Perú en 1824, con las victorias de Junin y Ayacucho, que se presentaron como un homenaje al sacrificio precursor de Túpac Amaru II, asesinado en 1780; y así se continuó con el resto de los movimientos emancipadores que se dieron en cada uno de los hoy países de América Latina durante todo el siglo XIX hasta 1898, fecha en la que se logra la liberación de Cuba de la otrora monarquía española, concluyendo con ello la endeble etapa del inicio de los movimientos de independencia. Como sabemos, este proceso no ha concluido del todo, ya que además de las nuevas formas de intervención de los

poderes hegemónicos, aún quedan en la región reductos del intervencionismo del siglo XIX en la posesión que tiene Inglaterra de las Malvinas argentinas; y en el control que aún preserva Estados Unidos tanto de Guantánamo como de Puerto Rico (Skidmore, Galeana, Cockcroft, Zuleta, etcétera).

Latinoamérica nace como una región de nombre universal, pero a partir del interés en Francia por América y el viaje de Alexis de Tocqueville que daría lugar a la democracia en América (1835), Michel Chevalier publicó sus *Cartas sobre la América del Norte* (1835), donde afirmó que América del Sur era Latina, idea desarrollada en Francia por ensayistas como el colombiano José María Torres Caicedo, quien acuñó la expresión “América Latina”, utilizada en el marco de los comentarios provocados por las guerras civiles en Suramérica y por la propaganda francesa para apoyar la intervención en México que fundó en Francia, en 1861, se usó el término “Unión Latinoamericana”.²

Latinoamérica inicia el largo camino de su modernidad a través de una interminable cadena de acontecimientos bélicos y políticos que la tuvieron postrada durante todo el siglo XIX y consternada en una buena parte del XX, por ejemplo: a algunos países como Nicaragua le comprometió para llegar a un periodo de razonable estabilidad, 96 años de agitación política; a Panamá 87, a Brasil 80, a Paraguay 75, a Bolivia 59, a Perú 52, a Argentina 44, etcétera.³ En este sentido, Latinoamérica ha tenido que pagar, como las demás regiones del mundo, el precio de su independencia, de su desfase civilizatorio y el de la consolidación de sus procesos económicos, políticos y sociales.

Latinoamérica asume su “mayoría de edad” en 1936, cuando Alfonso Reyes, al hablar de la *inteligencia americana* ante un tribunal de pensadores internacionales, proclamó el derecho a la ciudadanía universal de la región, subrayando que Latinoamérica

² Galeana, Patricia, *Historia comparada de las Américas*, México, UNAM, CIESAN, 2008, t. 1, p. 95.

³ Fukuyama, Francis, *La brecha entre América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires, Fundación Grupo Mayan, 2006, p. 143.

ya había alcanzado su mayoría de edad y que el mundo pronto se habituara a ella.⁴ A su manera, en 1950, Octavio Paz ratificaba esta visión cuando en su libro *El laberinto de la soledad* declaró: “Somos por primera vez en nuestra historia, contemporáneos de todos los hombres”.⁵ Dos grandes mexicanos; dos grandes latinoamericanos, por caminos distintos, extendían un certificado de mayoría de edad a una región joven que registraba a esa fecha un siglo y medio en su proceso de maduración. Reyes, por su parte, fundamentaba su aseveración en una *inteligencia americana* que ya era contemporánea a las expresiones de su tiempo, junto a las voces de pensadores como Vasconcelos, Bosh, Darío, Rodó, Sarmiento, etcétera, quienes acudían con gran rigor a la academia del planeta. Paz, por su lado, de manera más ontológica revelaba lo contemporáneo del mexicano, y con ello de una buena parte del latinoamericano, a través del reconocimiento de una individualidad arrancada del ocultamiento y la simulación, que al desnudarse remitía al desamparo, a la “soledad abierta”, donde “espera también la trascendencia; las manos de otros solitarios”.⁶

Latinoamérica pasó de ser una región de individuos a una de ciudadanos cuando, después de un largo periodo de ajustes e inestabilidad política, en la primera década del siglo XXI todos sus países continentales registraron modelos razonables de estabilidad democrática, logrando con ello uno de sus éxitos políticos más relevantes desde el inicio de su independencia. Este logro no tiene antecedentes en el mundo, ya que ninguna otra región ha conseguido difundir la democracia en todos sus países en un periodo similar.

En cuanto a su proceso de integración, como ya se comentó, América Latina nace integrada bajo un proceso de asociación mandado por la monarquía española, la cual, a través de la imposición de su hegemonía política y militar, entrelaza el destino

⁴ Santí, Enrico Mario, *Luz espejeante*, México, Era, 2009, p. 49.

⁵ *Ibidem*, p. 55.

⁶ *Idem*.

de las futuras naciones latinoamericanas por medio de la cultura, la religión y el lenguaje. A este proceso, que podemos llamarle la “primera integración” o “integración hispanoamericana”, se continúa con otros cuatro procesos de asociación que de naturaleza diferente han venido a evidenciar la existencia de una integración regional que va más allá de sus propios detractores.

En segundo término aparece una de las integraciones más representativas de la región, que corresponde a sus movimientos de independencia, donde se fortalece ante la adversidad y se nutre de los sueños de una región nueva que se imagina más próspera, fuerte y unida, a la cual podemos identificar como “integración bolivariana”. Una tercera fase se hace evidente en el marco de su debilidad posindependentista, la cual surge de manera espontánea como un acto de defensa y solidaridad con el hermano invadido (México) frente a la intervención francesa, la que podemos señalar como “integración juarista”. Una cuarta etapa aparece cuando se institucionaliza la convocatoria del poder real de Estados Unidos en 1889 con la celebración de la Primera Conferencia Internacional Americana, con la cual se funda la “integración panamericana”. Un quinto periodo de asociación que es el que toca Isidro Saucedo con gran tino, es el que nace en la segunda mitad del siglo XX y que se continua hasta nuestros días, el cual surge con la fundación de los diversos eslabones regionales de asociación que hoy forman parte de la “integración latinoamericana”.

Como apreciamos de este breve marco de referencia, la región latinoamericana, como todas las demás regiones del planeta, emerge ante el mundo luego de una larga y accidentada ruta de viaje; y su composición actual, después de más de 200 años de existencia, se dibuja con los colores de su propia circunstancia, con la suma de todas sus virtudes y con la carga de todos sus defectos, se presenta individual y única ante el mundo de la tercera década del siglo XXI. Por ello, no resulta una tarea fácil contemplarla frente al espejo de su integración, tampoco lo es describir una sola Latinoamérica, ni hablar de una región que integre bajo un solo concepto las diferentes imágenes y realidades que hoy la componen.

De ahí la importancia del presente trabajo editorial realizado por Isidro Saucedo, el cual, con rigor, pero también con esperanza, se ocupa de esta larga cadena de esfuerzos de asociación de una región joven, que sigue a la espera de ser ubicada de una manera más exitosa en el concierto de las naciones.

En este devenir infinito en el que ha transitado la vida y la integración de América Latina, como dice Octavio Paz, nunca volvemos al pasado, y por eso todo regreso es un comienzo; bajo la idea de que América Latina es una historia, un proceso, una realidad en perpetuo movimiento y cambio continuo.

En este regreso y en este comienzo interminables se ubican los trabajos de José Isidro Saucedo González, que a lo largo de su vida académica ha sido un fervoroso creyente del sueño de una integración latinoamericana; fervor que he compartido en diversos trabajos de mi autoría. En sus obras tituladas *Posibilidades de un Estado comunitario hispanoamericano* (1999), *Los procesos de integración en Europa y América* (2013) y ahora en este nuevo libro que se refiere a las *Disonancias de la integración latinoamericana*, como él mismo reconoce, sus trabajos han intentado motivar la participación de los gobiernos de los países latinoamericanos a fin de impulsar la construcción de proyectos de colaboración regional.

No obstante, nos comenta que en sus primeros dos trabajos, sus expectativas eran halagüeñas, pues los Estados latinoamericanos, incluido México, mostraban interés por unificar su comercio y su economía. Sin embargo, ante los diversos tropiezos de una integración latinoamericana que por momentos se desvanece en los laberintos de su tiempo, nuestro autor señala que hoy no es así; aunque al mismo tiempo encuentra una explicación de este cambio a través de la llegada de la pandemia de COVID-19, la cual aparece como uno de los elementos importantes que explican el retraso y el temor político de la integración latinoamericana.

Sin embargo, Saucedo no declina a su vocación regional y a lo largo del contenido de su nuevo estudio sobre las *Disonancias en la integración latinoamericana*, no sólo cierra su introducción con una opinión esperanzadora en el sentido de confiar que la lectura de su

texto y los autores que trata, no sólo abonen al propósito inicial de una mejor integración regional, sino que también espera que las disonancias se conviertan en consonancias de voluntades para seguir construyendo la unidad latinoamericana.

Esta visión de América Latina, a lo largo del libro discurre de los buenos deseos a la elaboración de un análisis jurídico riguroso que, a través de los cinco capítulos que integran el contenido de la obra, por medio de un estudio crítico y propositivo, va descubriendo los pasivos legales de la integración, de igual modo que va generando propuestas para solucionarlos.

Desde el capítulo primero, titulado “Sobre la expresión «disonancias de la integración»”, el autor nos involucra con los procesos de coincidencia múltiple, cuando hay más de un mecanismo involucrado; y de manera importante sobre los avances de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y del impacto de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de la vida jurídica en los países que integran los mecanismos de integración de América Latina. Temas que seguirá ampliando en los demás capítulos del libro.

En este breve capitulado el autor hace suya, a manera de propuesta, la visión europeísta de Jacques Monet, quien asumía que el comunitarismo no era sólo “coalición de Estados, si no la unión de hombres... Así, Derechos Humanos y democracia son recaudos jurídica y axiológicamente imprescindibles en cualquier intento serio de integración supranacional y sustento esencial de su legitimidad”.

En el capítulo segundo titulado “Las cláusulas durmientes de la integración latinoamericana”, Saucedo realiza una disección escrupulosa del texto de Juan Herrera, autor colombiano, el cual precisamente reflexiona acerca de las cláusulas durmientes que podrían despertar para reactivar el latinoamericanismo perdido.

Este capítulo es amplio y en él se discurre con precisiones y detalles de once de los más importantes esquemas de integración de América Latina, bajo una línea de derecho comparado y alternativo, de los cuales Isidro Saucedo se concreta a analizar,

en razón a su importancia, los casos de los siguientes mecanismo intergubernamentales: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema Económico Americano y del Caribe (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El análisis, de observación puntual, analiza temas relevantes de la integración como la supranacionalidad, la soberanía, la constitucionalidad, etcétera, de las que el autor, junto con Juan Herrera, afirman que “las cláusulas de integración han sido en su mayoría expandidas en la ola constitucional de transición del siglo XX al XXI, y son una apuesta para ser despertadas en algún momento del siglo XXI para cuando las condiciones mejoren”; aunque dentro de esta reflexión no deja de reconocerse que el *Ius Constitutionale Commune* no tiene como objeto la integración económica y política de latinoamérica al estilo Europeo, como tampoco guarda como objetivo la formación de un bloque regional o la vieja idea de un gran Estado regional.

Como una conclusión apretada de este capítulo, lleno de asignaturas pendientes, podríamos señalar que el autor comenta que la integración regional no ha estado a la altura del compromiso internacional extra regional.

El capítulo tercero titulado “Algunos problemas constitucionales como ejemplo de disonancias”, continúa el método de investigación de los apartados que le preceden, siguiendo un análisis detallado, de manera principal, del autor ecuatoriano César Montaña Galarza; del jurista anteriormente señalado Juan Herrera, así como otros autores. En este capítulo, el análisis de la integración latinoamericana se posiciona en un comparativo constitucional de la región, y de manera específica de los países que componen la Comunidad Andina de Naciones, integrada por Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.

En este continuo Isidro Saucedo se enfoca al fundamento constitucional de la integración en cada uno de estos países;

en la relación que surge entre el derecho comunitario y sus Constituciones; en la incidencia de la integración sobre el Estado, y a las múltiples líneas de interpretación del trasvase del derecho comunitario al derecho constitucional nacional. Para ello, en este capítulo se estudian los conceptos de “soberanía estatal”, “relaciones internacionales”, “supremacía constitucional”, “principios comunitaristas”, “derechos, libertades y sus garantías”, y su incidencia en la organización de las estructuras de poder supranacional. El capítulo es rico en conceptos, jerarquías, delegaciones, sesiones, garantías de cumplimiento; el vigente debate del derecho supranacional sobre el ordenamiento jurídico establecido; el Estado constitucional, entre otras, referidas al avance y las limitaciones del derecho comunitario, de manera especial en lo que se refiere a la Comunidad Andina de Naciones.

Dentro de algunas de las conclusiones a las que llega el autor con fundamento en la bibliografía consultada, es que el Tribunal de Justicia del CAN no ha construido una jurisprudencia que fije parámetros suficientes para resolver con claridad sobre el tema de su integración y derecho comunitario, lo que se traduce en una ausencia constitucional del ejercicio competencial de los organismos supranacionales, ya que ninguna Constitución de los Estados miembros del CAN, incluso del SICA en Centroamérica, contienen prescripciones que autoricen o traten en forma suficientemente clara lo que está ocurriendo en la materia; llevando al autor a concluir que “parece que la tarea realizada hasta ahora es insuficiente”.

En el capítulo IV, el autor enriquece su obra con una descripción más detallada de siete esquemas de integración que le parecen, a la fecha, los más representativos de América Latina, los cuales los selecciona por su aparición histórica y su conformación jurídica; aunque en la línea del espíritu del libro, también indica que lo hace por tener algún tipo de afinidad con el ejemplo europeo.

Así, el Mercosur, la ALADI, el Mercomún, la Caricom, el CELA, el Pacto Andino y la Unasur, son los esquemas que se desarrollan en este capítulo, viendo sus conexiones o alcances con la

primacía del derecho comunitario y sus repercusiones para América Latina, con especial énfasis en lo que hace al caso concreto del Pacto Andino, en especial al derecho comunitario andino.

En este apartado, el autor concluye que los acuerdos comunitarios obligan a los Estados miembros de la comunidad andina a cumplir sus compromisos contraídos en términos del Acuerdo de Cartagena, y que los argumentos para incumplirlos, fundándose en la legislación internacional, no son suficientes para eximirles de su responsabilidad comunitaria.

Después del análisis de derecho comparado que realiza el autor de los avances comunitarios de América Latina y en especial de los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones, en el capítulo V decide ampliar el panorama de la visión de la integración latinoamericana, introduciendo a manera de cultura y sistemas jurídicos comparados, un esquema de asociación del siglo XXI, que a pesar de su novedad, ha venido a romper diversos paradigmas de los procesos de integración tradicionales no sólo de América Latina, sino de las demás regiones del mundo.

Este capítulo titulado “BRICS: China y Brasil”, trata de cómo en 2009, bajo motivación de China, se asocian con ella Brasil, Rusia e India, y posteriormente Sudáfrica en 2010, para crear un poderoso esquema colaborativo que rompe con los paradigmas tradicionales del siglo XX.

Más que la suma de países, los BRICS integran tres poderosas civilizaciones de Asia: China, Rusia e India; un país latinoamericano, Brasil; y uno de África, Sudáfrica.

China, que habiéndose negado por mucho tiempo a la apertura global, a finales del siglo XX y principios del XXI, empieza una carrera hacia la asociación o integración formal e informal, con líneas estratégicas que van más allá de la cercanía geográfica y que además del intercambio comercial, buscan un posicionamiento más amplio en términos económicos, políticos, culturales y tecnológicos.

El cambio de ejemplo de integración que propone el autor cumple su cometido, al sacar al lector del círculo vicioso de una

integración latinoamericana que no avanza y ubicarlo en un ejercicio de *benchmarking* de un grupo de países, que unidos por un interés común, superan sus diferencias culturales, de idioma, de geografía, etcétera, y en pocos años avanzan exitosamente en el nuevo orden global.

El autor nos detalla la realidad política, económica, comercial, jurídica, etcétera, de China y de cada uno de los países BRICS, a fin de ejemplificar el perfil de la asociación regional. Nos habla también de los importantes aumentos en comercio intra-BRICS a partir de su firma y destaca el hecho de que es un motor de financiamiento que se establece desde su fundación de 100 mil millones de dólares a través de su Banco de Desarrollo y 100 mil millones de dólares más con un esquema financiero de garantías.

A través de este espejo asiático, al lector le queda claro el gran reto por realizar de los viejos esquemas de integración de América Latina del siglo XX, pero al mismo tiempo —en el espíritu de la obra y de su autor— de la enorme oportunidad que sigue vigente para las naciones de la región, para que a través de la suma de sus activos culturales, económicos, naturales, demográficos, etcétera, pudieran tener, como lo señaló el autor desde la introducción de su libro, “mejores y más depurados proyectos de colaboración regional en beneficio de la unidad latinoamericana”.

Héctor Arturo OROPEZA GARCÍA

Mayo de 2024

INTRODUCCIÓN

Las páginas que se muestran a continuación incorporan lo que en las humanidades y las ciencias sociales llaman estado del arte, es decir, un panorama descriptivo acerca del objeto de estudio. En nuestro caso, el objeto de estudio es la integración latinoamericana, la cual he reflexionado en trabajos previos.

Sin embargo, en esta ocasión el espíritu reflexivo no es optimista, sino pesimista, ya que, desde mi primer libro, *Posibilidades de un Estado comunitario hispanoamericano* (2000), vislumbraba la participación de los gobiernos de países sudamericanos impulsando la construcción de proyectos de colaboración regional que implicaban decisiones conjuntas.

El último de mis libros con propuestas de integración regional fue *Los procesos de integración en Europa y América* (2013); tanto en el primero como en el último de los libros citados, las expectativas allí mostradas eran halagüeñas pues los Estados latinoamericanos, México incluido, aunque fuera con Estados Unidos y Canadá, reflejaban el interés por unificar comercio y economía, principalmente.

Hoy no es así y lo lamento, pues la pandemia por COVID-19 volvió a situar a los países tanto sudamericanos como norteamericanos y caribeños en la individualidad existencial, al grado de cerrar fronteras con fines terapéuticos, pero también por resguardo y temor político.

Las opiniones de autores latinoamericanos y europeos vertidas en pocas páginas contienen el sinsabor o amargura de un estancamiento en los procesos de integración latinoamericana; el principal interlocutor, César Montaña Galarza, ofrece sus reflexiones constitucionalistas válidas dado el carácter formalista de

sus juicios; a su vez, Juan Camilo Herrera, colombiano, reflexiona precisamente acerca de las cláusulas durmientes que podrían despertar para reactivar el latinoamericanismo perdido. Arturo Oropeza García despliega cifras del crecimiento de economías de los países llamados BRICS con el fin de señalar la conveniencia de transitar por esa ruta de desarrollo económico.

Pablo Pérez Tremps, Cassio Luiselli Fernández, entre otros, complementan las disquisiciones jurídicas sobre las legislaciones comunitarias en Europa para vislumbrar opciones en el tránsito hacia el comunitarismo.

¿Será posible reencausar alguno de los proyectos de integración en Latinoamérica? Confío en que la lectura de estos autores haga viable tal propósito y que las disonancias se conviertan en consonancias de voluntades para seguir construyendo la unidad latinoamericana.

Debo señalar que al final del trabajo coloqué como anexo un cuestionario dirigido originalmente al doctor César Montaña Galarza y que le entregué en mi visita a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; desafortunadamente no tuvimos oportunidad de verlo resuelto de manera plena en la entrevista que sostuvimos; sólo tuve el atrevimiento de proponer respuestas hipotéticas que, sin embargo, ameritan la opinión del interlocutor principal del presente libro.

Por último, pero no menos importante, es la metodología aplicada durante la investigación. Esto expresado en forma de pregunta sería: ¿cómo se realizó el análisis de los datos y opiniones, según se muestran los países involucrados en la integración latinoamericana? Cuya respuesta la damos aquí. La metodología aplicada en el presente libro se realizó tanto en la recopilación de los documentos consultados como en la selección de las opiniones de sus autores, así como en las conclusiones de quien esto escribe.

En cuanto a la recopilación de documentos, libros y artículos principalmente, se buscaron en la biblioteca de la Universidad Andina Simón Bolívar, en Ecuador, ya que César Montaña Galarza, interlocutor principal de las reflexiones, cita trabajos que conviene tener presentes para comprender mejor las resistencias a la integración en Latinoamérica.

En cuanto al autor colombiano Juan Camilo Herrera, de quien tomo la parte central del título de esta obra, fue una lectura gratificante que llegó a mis manos vía el Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde colaboro de manera diaria; así que la bienaventuranza me acompañó.

Respecto al criterio para optar por una u otra opinión de los autores involucrados, no hubo más que seguir la hipótesis de por qué las decisiones de integración se dificultan más en Estados como Brasil y se favorecen en otros como Colombia y Ecuador, que han modificado sus legislaciones con un sentido integracionista.

CAPÍTULO PRIMERO

SOBRE LA EXPRESIÓN “DISONANCIAS DE LA INTEGRACIÓN”

El concepto “disonancias” alude a aquello que no concuerda o no está conforme con algún propósito. En el caso de la integración latinoamericana, lo disonante es lo que no concuerda con el propósito integrativo. Por oposición, las consonancias serían los arreglos o acuerdos que favorecerían los procesos integrativos en Latinoamérica.

Es por lo anterior que previamente al desarrollo central del análisis sobre las disonancias de la integración en Latinoamérica, conviene reflexionar sobre dos temas que han sido relevantes en dicho proceso, y que son los múltiples mecanismos de integración, así como el papel que juega la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el mismo. Esos temas los he formulado en dos preguntas:

1. ¿Cómo funcionan los procesos de integración cuando hay más de un mecanismo involucrado, por ejemplo, el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, si sus integrantes participan en ambos?, y
2. ¿Cómo impactan las decisiones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los países que integran estos mecanismos de integración latinoamericana?

Ahora abordaremos sus respuestas iniciales. En principio, los Estados parte de los mecanismos de integración asumieron la

responsabilidad de armonizar sus legislaciones cuando firmaron y ratificaron los acuerdos, dando a los instrumentos internacionales mayor jerarquía que a las legislaciones nacionales. Incluso, se establecieron procedimientos para delegar competencias y jurisdicciones a instancias supranacionales como los tribunales supraestatales que velan por la reciprocidad y la igualdad entre los países miembros;¹ a su vez, la Constitución de Paraguay (1992), en sus artículos 137, 141 y 145, habilita la primacía de los tratados, convenios y acuerdos internacionales.

Sin embargo, en los hechos sucede lo que he denominado disonancias de la integración latinoamericana, y en el caso de la región continental tanto Argentina,² Paraguay,³ Brasil⁴ como Uruguay,⁵ son ejemplos disonantes en la integración sudamericana.

También conviene advertir que los procesos de integración requieren tanto de voluntad política como de realidades jurídicas favorables, pues las intenciones programáticas por sí solas conducen con frecuencia a parálisis en los mecanismos de integración y desaliento entre los miembros de éstos. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, quien coloca en equivalencia a los tratados y convenciones internacionales y las enmiendas constitucionales internas, o sea, son lo mismo y, en consecuencia, tienen “mera relación de paridad normativa”,⁶ lo que trae como consecuencia competencias jurisdiccionales limitadas.

¹ Véase, por ejemplo, el artículo 75 de la Constitución de Argentina, inciso 24, párrafo 1o.

² En su Constitución se refiere a los límites materiales de los procesos de integración supranacional (artículo 75).

³ En 2016 hubo una grave crisis institucional en el Mercado Común del Sur, que envolvió el alejamiento temporal de este país.

⁴ En 2014 terminó como la séptima economía más grande del mundo, en cuanto parte de los países BRICS.

⁵ No cuenta en su Constitución con una cláusula de habilitación que permita atribuir facultades o competencias a organismos supranacionales.

⁶ Tribunal Federal de Brasil, carta rogatoria 8.279-4; República de Argentina, sentencia del 4 de mayo de 1998, citadas por Bazán, Víctor, “La integración supranacional y el federalismo en interacción: perspectivas y desafíos”,

Otro caso similar al de Brasil es el de Uruguay, pues “tampoco cuenta con una cláusula de habilitación que permita atribuir facultades o competencias a organismos supranacionales”.⁷

En cuanto a la segunda pregunta sobre el impacto de las decisiones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), consideramos que una de las limitaciones jurídicas para avanzar en la integración latinoamericana, en particular en la región sur, es la inaplicabilidad de las sentencias y recomendaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), instancia ésta que es operativa de la CADH, pues el derecho interno de los Estados integrantes de este órgano supranacional bloquea sus decisiones.

No obstante esas limitaciones, existen mecanismos de integración como el Mercosur, a los que debemos reconocer las ventajas de Estados como Argentina y Paraguay, que constitucionalizan los acuerdos convencionales y promueven con ello avanzar en las etapas integrativas; no se puede, sin embargo, citar como ejemplo los casos de Brasil y Uruguay, que con sus inhabilitaciones legales impiden continuar con los procesos de construir espacios comunitarios en América Latina.

Es de destacar la perceptibilidad de Víctor Bazán, autor que citamos anteriormente, en torno al factor regional o provincial de los gobiernos subnacionales para celebrar tratados con Estados extranjeros, teniendo como bases de concertación los lineamientos convencionales y constitucionales, pues sus alcances y limitaciones son de carácter competencial y jurisdiccional, lo cual significa un razonamiento de consideraciones preventivas, al advertir escenarios de conflicto que pueden subsanarse acudiendo al contenido reservado en las legislaciones de los Estados parte y las leyes subnacionales.⁸ O bien, en los procesos constitutivos de las legislaciones en donde los representantes de las provincias o

Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, año XV, 2009, p. 650.

⁷ *Ibidem*, p. 651.

⁸ *Ibidem*, pp. 657 y ss.

estados subnacionales participen proactivamente en favor de sus representados.

De este modo, al tiempo que se toman ejemplos europeos de corte comunitario y federal, los procesos integrativos en América estarían enriquecidos por al menos con tres fuentes: 1) las legislaciones constitucionales y convencionales; 2) la experiencia constructiva de los legisladores, y 3) los modelos regionales del comunitarismo en sistemas de gobierno federales.

La experiencia europea de instancias subnacionales comunitarias a través del Comité de las Regiones ha sido un instrumento prodemocratización política en Europa, ya que la participación directa de los ciudadanos reduce el déficit democrático atribuido a instancias supranacionales. Se trata de un modelo eficaz en el proceso de integración comunitario recuperable para América en la medida que contribuye a que no sea sólo el voto periódico el que reporte la contribución de los habitantes con capacidad decisoria, sino que la toma de decisiones por una comunidad o pueblo se haga sentir en las políticas públicas de necesidad y buen gobierno en los espacios comunitarios en procesos de integración (las *euricities* y las “mercociudades” representan un claro ejemplo de actuaciones colectivas de carácter subnacional).⁹

Específicamente, las mercociudades sudamericanas se establecen por legislación en 1995, para “favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional”.¹⁰

Resalta una de las conclusiones de Víctor Bazán de la experiencia europea comunitaria: en los mimetismos artificiales en los procesos de integración, los ejemplos no deben constituir modelos de trasplante, pues la funcionalidad en un contexto no asegura el éxito en otro cuya arquitectura o ideología jurídicas pueden no ser comparables:

En el ámbito del Mercosur, y partiendo de la base de que existiera verdadera *voluntad política* de construir progresivamente una

⁹ *Ibidem*, pp. 669-677.

¹⁰ *Ibidem*, p. 681; también: *www.mercociudades.org*.

estructura supranacional más avanzada y demandante, los países componentes del modelo deberían acometer una compatibilización constitucional, pues desde un prisma *ius* comparado se observan ostensibles asimetrías.¹¹

Y continúa:

Si se lograra salvar la asimetría jurídica y contar con la voluntad política necesaria, abriendo paso a estructuras integrativas más complejas y exigentes... cabría prestar atención al *impacto* que el proceso integrativo pudiera provocar en las entidades intraestatales [subnacionales] y canalizar las energías para concebir cauces idóneos que permitan a éstas *participar* de dicha experiencia.¹²

La democracia y el humanismo tampoco quedan fuera de la visión integrativa del autor argentino, pues recuerda la visión europeísta de Jaques Monet, quien asumía que el comunitarismo no era sólo “coalición de Estados, sino la unión de hombres... Así, derechos humanos y democracia son recaudos jurídica y axiológicamente imprescindibles en cualquier intento serio de integración supranacional y sustento esencial de su legitimidad”.¹³

Como sudamericano, las reflexiones del autor argentino Víctor Bazán son sugerentes en la aventura histórica de la integración.¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 683.

¹² *Ibidem*, pp. 683 y 684.

¹³ *Ibidem*, p. 687.

¹⁴ Hemos de advertir que, con frecuencia, las reclamaciones de falta de concordancia entre la teoría y la realidad remiten a la ausencia de visibilidad del objeto de estudio, o sea las sociedades *in situ*; otro caso relevante, presente en la edición de *Del Estado nacional al Estado regional. Una prospectiva desde la filosofía política*, México, Porrúa-UNAM, 2011 (de mi autoría), es la ausencia de pronósticos esperables pero no considerados.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS CLÁUSULAS DURMIENTES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

El texto de Juan Herrera fue el que motivó el título de la presente obra, pues aporta ideas originales con respecto a los procesos de integración latinoamericana: “En la región [dice] se seleccionaron las once [modalidades de integración] más características que continúan. De todas ellas, hay una que resalta, por ser la más antigua en operación: la OEA”.¹⁵ A cobijo de esta organización se crearon una Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959 y una Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1979 con el fin de proteger los derechos fundamentales.

De las once consideradas por dicho autor (OEA, 1948; Parlatino, 1964; CAN, 1969; SELA, 1975; Aladi, 1980; Mercosur, 1991; AEC, 1994; ALBA-TCP, 2004; Unasur, 2008; Celac, 2010; AP, 2011 y Prosur, 2019), nosotros sólo consideramos seis: CAN (Comunidad Andina de Naciones), SELA (Sistema Económico

¹⁵ Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes de integración latinoamericana. Orígenes, funciones y opciones para despertarlas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, 2021, p. 34. La Carta de la Organización de los Estados Americanos fue suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993. En su fundación participaron 21 países; hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio. Véase <https://eeoea.cancilleria.gob.ar/es/node/4003>.

Latinoamericano y del Caribe), Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración), Mercosur (Mercado Común del Sur), Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

La razón de haber elegido a estos seis obedece a lo siguiente: Unasur destaca porque es la única que en los doce países de la región tiene asientos, y de hecho en su tratado fundacional planteaba la posibilidad de fusionar o converger las fuerzas de la Comunidad Andina de Naciones con las del Mercosur. “Con todo, y a pesar de que se puede considerar que la CAN está en «liquidación», es posible afirmar que dentro de Suramérica existe un bloque norte en la CAN y un bloque sur comandado por el Mercosur”.¹⁶

Por otro lado, en relación con la convergencia o la cooperación entre repúblicas sudamericanas, resulta positivo que

...[la] Celac, el ALBA-TCP, la AEC, la Aladi, el SELA, el Parlatino y Prosur... se traducen en “foros” interesantes para discutir y compartir ideas comunes. No obstante, la baja institucionalidad y la cantidad de miembros a la vez se traduce en pocas posibilidades efectivas de que de la esfera supranacional surja un poder con “dientes” para obligar a hacer o a dejar de hacer algo a los países parte de cada una de esas organizaciones.¹⁷

Nuevamente el modelo europeo funje como referente histórico y político para orientar las opciones de integración:

La síntesis de la normativa supranacional... identifica, agrupa y analiza los insumos básicos para la consolidación de un derecho *commune* en el espacio latinoamericano... Por ejemplo, en el caso de Europa, la supranacionalidad está ligada a la experiencia de la integración de 28 países de esa región o a lo largo de la mitad del siglo XX y de lo que va del siglo XXI.¹⁸

¹⁶ Herrera, Juan C., *op. cit.*, p. 37.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibidem*, p. 50.

Juan Herrera, colombiano, ofrece conceptos comparativos y alternativos, por ejemplo:

...en vez de supranacionalidad, lo que más se ajusta a lo que ha pasado en estos intentos de integración [latinoamericana] se asimila a otro fenómeno: el de la intergubernamentalidad... La principal diferencia con la supranacionalidad es que cada Estado o gobierno se relaciona con el objetivo de alcanzar metas comunes dentro del marco de sus propias regulaciones e institucionalidades nacionales, así como por la poca cesión de soberanía... la supranacionalidad tiende a la formalización de esas competencias en una órbita común e institucional. Es decir, en la delegación de soberanía propiamente dicha a organismos que en paralelo superan la esfera de lo “inter” para entrar a lo “supra”.¹⁹

Hay una característica diferenciadora entre los autores europeos y los latinoamericanos respecto a los precedentes integrativos y su contexto, ya que la mayoría de los autores que escriben sobre integración, si son europeos, tienen como contexto la experiencia de Europa y lo razonan en ese espacio político y social; no lo piensan en términos generales ni mucho menos en el contexto latinoamericano.

Por la parte de los antecedentes constitucionales, Juan C. Herrera concibe el constitucionalismo en forma clásica: la separación o división constitucional de las partes dogmática y orgánica de una norma fundamental.²⁰

La supranacionalidad es una fusión de potestades nacionales con las internacionales. De ahí que sea más apropiado asemejarla a la idea de un derecho aplicable a un grupo determinado de Estados en una región particular en el que los niveles se entremezclan. Por tanto, se trata de una noción que comparte núcleos con conceptos como derecho internacional, derecho global, o incluso con cate-

¹⁹ *Ibidem*, p. 51.

²⁰ *Ibidem*, p. 52.

gorías asimilables a transnacionalidad, supraestatalidad, postnacionalidad.²¹

J. Herrera admite una elección:

Opto por entender la supranacionalidad como un fenómeno jurídico que no pretende anteponerse o estar por encima de las potestades nacionales, sino orientado al fortalecimiento mutuo y al esfuerzo «paralelo» de lo nacional. De ahí que lo *supra* lo asemeje a su acepción horizontal de “adición” y a la posibilidad de llegar “más allá” de las fronteras domésticas.²²

Asimismo, es claro en sus definiciones, como cuando se refiere a las cláusulas de integración, que son disposiciones normativas que contemplan la posibilidad de ceder parte de la soberanía de un Estado a una organización regional.

Se trata de una disposición de rango constitucional de alta relevancia dentro del derecho público contemporáneo, ya que está directamente relacionado con las materias en las que un Estado cede o traspasa parte de sus poderes a una nueva esfera donde comparte la toma de decisiones con otros actores. De este modo, las partes comprometidas en un proceso de regionalización o integración delegan de forma voluntaria poderes u obligaciones comunes.²³

Y puntualiza sus aspectos relevantes:

— Los Estados sudamericanos [y los latinoamericanos] se han abierto al derecho internacional de los derechos humanos de manera progresiva.²⁴

²¹ *Ibidem*, p. 53.

²² *Ibidem*, p. 54.

²³ *Ibidem*, pp. 54 y 55.

²⁴ Morales, Mariela, *Protección supranacional de la democracia en Sudamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 90, citado por Herrera, Juan C., *op. cit.*, p. 56.

- Para entender estas disposiciones en las Constituciones de la América y el Caribe [y] diferenciarlas de las cláusulas de apertura en materia de derechos fundamentales, acuñé la categoría jurídica “cláusula latinoamericana de integración”.²⁵
- Se requiere replantear el concepto tradicional de “soberanía” y de la forma como esa noción se flexibiliza una vez que pasa el radio de acción de las fronteras nacionales.²⁶
- A los ojos de la doctrina contemporánea, más que a una amputación, este fenómeno obedece a una metamorfosis de la teoría clásica, o al menos a “una modulación en el ámbito de aplicación de numerosas disposiciones constitucionales” que si bien son distintas, en la mayoría de los casos no deben y no pueden ser vistas como retrocesos.²⁷

En el caso de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur, “la soberanía... se traspasa en parte a organismos supranacionales que pasan a ejercer competencias en la arena regional sobre funciones que por tradición correspondían exclusivamente a los Estados-nación”.²⁸ En algunas cláusulas de integración “se expone la necesidad o voluntad del constituyente de expandir los preceptos constitucionales en esferas supranacionales, con el fin de compartir o ceder soberanía, [que contienen] la vocación de la norma respecto a la integración regional como prioridad en la internacionalización del Estado y/o como mandato constitucional en sentido estricto”.²⁹

También está la cláusula de integración con apertura intermedia, que es “un tipo de normativa que si bien no hace referen-

²⁵ Herrera, Juan C., “Las cláusulas de integración en las Constituciones de Suramérica”, *Colombia Internacional*, núm. 86, 2016, p. 172, citado por Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes...*, cit., p. 57.

²⁶ *Ibidem*, p. 58.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 59.

²⁹ *Ibidem*, pp. 59 y 60.

cia a una región o a un órgano regional concreto, autoriza cesión de soberanía... a un ente supranacional abstracto. A diferencia de la mayor apertura, el énfasis por la integración puede estar enfocado particularmente en lo económico, sobre cuestiones políticas y/o sociales”.³⁰

En las cláusulas de integración con menor apertura, “las Constituciones optan por referirse escuetamente a algún tipo de competencia estatal o a funciones de los órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial) en materia internacional”.³¹ Desde 1988, las Constituciones expedidas en América del Sur poseen el elemento “aspiracional” con claridad, aun cuando también contienen un elemento claro de rechazo contra las dictaduras, como la de Brasil (1988) o la de Paraguay (1992). El contenido aspiracional se da en el proyecto de integración; sin embargo, el mismo concepto puede ser puesto en paralelo con el de cláusula durmiente, o sea, las cláusulas prointegración serían tanto aspiracionales como durmientes; en cuya consecuencia, “hasta que la promesa central no se materialice, la «cláusula permanece durmiente»”.³² “Las cláusulas de integración han sido en su mayoría expandidas en la ola constitucional de transición del siglo XX al XXI, y son una apuesta para ser despertadas en algún momento del siglo XXI para cuando las condiciones mejoren”.³³

Además del contenido aspiracional, las cláusulas durmientes en las Constituciones latinoamericanas prointegración tienen un antecedente estadounidense de carácter comercial: la *dormant commerce clause*, mediante la cual se impide que un estado de la Unión expida legislación en contra o en perjuicio del comercio interestatal.³⁴ Así, tanto las cláusulas durmientes de integración

³⁰ *Ibidem*, p. 60.

³¹ *Idem*.

³² Ranchordás, Sofía, “Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Jurification and Emergencies”, *Minesota Journal of International Law*, vol. 25, núm. 1, 2016, p. 1, citado por Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes...*, cit., pp. 207 y 208.

³³ *Ibidem*, p. 208.

³⁴ *Idem*.

regional como la *dormant commerce clause* “comparten un elemento en común: los dos instrumentos jurídicos están enfocados en defender la federación o unión entre Estados”.³⁵

En algún momento, las cartas de derechos y los sistemas regionales de protección de derechos vigentes fueron cláusulas durmientes.

[L]a interdependencia histórica, económica y cultural entre los países de América Latina ha contribuido a la articulación de instituciones comunes [pero] a pesar de las semejanzas, esta institucionalidad no ha podido cohesionar un foro común sólido. La historia y la práctica han demostrado que los distintos intentos de construcción regional común han derivado más en cooperación intergubernamental “superficial” que en una integración “profunda” propiamente dicha³⁶... por “profundidad” me refiero a la cesión efectiva de soberanía a organizaciones “supra” nacionales a las que un Estado o un grupo de Estados reconocen autoridad.³⁷

Herrera concibe el “espacio” en términos dimensionales en el sentido de “tratar de abarcar sistemáticamente el entendimiento de la esfera supranacional más allá de los linderos imperantes que separan la integración económica, política y social de los derechos fundamentales”.³⁸

Herrera dice: “Mi tesis es que la integración regional es un elemento plausible para la configuración integral de un *ius commune* en materia de las promesas centrales del constitucionalismo contemporáneo, y que debe proyectarse más allá de la triada compuesta por «derechos fundamentales, democracia y Estado de derecho»”.³⁹

Advierte que uno de los principales focos del proyecto, el *ius commune constitutional* para América Latina, ha reposado en el *ius*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem*, p. 211.

³⁷ *Ibidem*, p. 222.

³⁸ *Ibidem*, p. 223.

³⁹ *Ibidem*, pp. 223 y 224.

commune en derechos fundamentales, así como en el potencial del intercambio de argumentos entre los jueces nacionales y la Corte IDH. La iniciativa ha contribuido a identificar y difundir las potencialidades de consolidar un derecho común en América Latina.⁴⁰

Y continúa: “Tanto en América Latina como en Europa se ha presentado... una «tensión interna» entre las dos grandes secciones de la Constitución. Esto ha hecho que afirme «su vocación democrática e inclusiva en la sección referida a los derechos, y su vocación jerárquica y verticalista en la sección de la organización del poder»”.⁴¹ En consecuencia, en la práctica está determinado por el hiper poder de la rama ejecutiva.⁴²

Herrera sintetiza: “el *ius constitucionale commune* no tiene como objeto la integración económica y política de Latinoamérica al estilo europeo, tampoco tiene como objeto la formación de un bloque regional ni, mucho menos, la vieja idea de un gran Estado regional”.⁴³

Juan Herrera inaugura una visión sobre el futuro latinoamericano al decir que

...a diferencia del pasado, [los derechos fundamentales] ya no son una materia que adorna la parte inicial de las Constituciones o que se referencia en un tratado internacional por una cuestión diplomática. Los derechos [fundamentales] son cláusulas durmientes que despertaron y que se han tomado en serio en distintos ámbitos. Por eso pregunto: —dice Herrera— ¿por qué no aplicar un esquema similar a las cláusulas durmientes de integración regional?⁴⁴ ... en el alcance o idea del *ius commune*, es posible afirmar que no se trata de un límite del marco conceptual, sino

⁴⁰ *Ibidem*, p. 227.

⁴¹ Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Kats Editores, 2015, p. 9, citado por Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes...*, cit., p. 229.

⁴² *Ibidem*, p. 229.

⁴³ Von Bogdandy, Armin, “*Ius constitucionale commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, *Revista Derecho del Estado*, vol. 4, núm. 34, 2015, p. 15.

⁴⁴ Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes...*, cit., pp. 232 y 233.

de una señal de cautela... como una señal de moderación ante la inestabilidad de las iniciativas de integración en la región.⁴⁵

De ahí que sus conclusiones sean, en mi opinión, aceptables:

Con base en el alcance y los escepticismos explicados, quedan planteadas dos inquietudes centrales. Por un lado, la referente al enfoque central relacionado con la construcción de un *ius commune* basado principalmente en la construcción de un espacio supraestatal de los derechos y, por otro, lo relativo a la integración regional como elemento cohesionador.⁴⁶

No obstante, difunde la principal disonancia al integracionismo latinoamericano, pues

...el rol fundamental [de] las conferencias panamericanas de la primera mitad del siglo XX cumplieron para la formación de la supraestatalidad; incluso sirvió de influencia para Europa. En adición... la normativa de la OEA y TODAS [sic] las demás organizaciones que operan en la región, y sus instrumentos, declaraciones, resoluciones y sentencias generan afecto y aversión en la organización supranacional de América Latina.⁴⁷

Aun cuando no se dice, la OEA tiene como objetivo no declarado impedir la integración regional como bloque económico-político; su labor ha sido de contención más que de integración.

“El autogobierno de estas comunidades [de indígenas y afrodescendientes] es un caso difícil, por lo que la atención de una solución integral resulta de carácter urgente para poder avanzar en la construcción supranacional. Si se puede lo más complejo, debería poderse lo menos”.⁴⁸

Juan Camilo Herrera se propone “reforzar la tesis de la necesidad de una integración «más profunda» y de la urgencia de

⁴⁵ *Ibidem*, p. 233.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 234.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 306.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 306 y 307.

complementación por parte de los demás poderes nacionales y supraestatales... así como aplicar un *in dubio pro integratione*".⁴⁹

Las funciones operadoras de integración latinoamericana a cargo de las organizaciones regionales pueden contribuir más en tal sentido, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como corte constitucional supranacional, podría mejorar su operatividad si se introduce el elemento de la integración al momento de entender el rol transformador del derecho en la concepción y ejecución del *ius commune*.⁵⁰

Los operadores jurídicos nacionales también podrían ofrecer opciones igualmente:

La labor del juez supranacional en la identificación de los elementos *commune* resulta fundamental como voz previa, preventiva y orientadora *para fijar alcances del corpus iuris* regional. De este modo, tiene la posibilidad de establecer pautas regionales tanto para los debates parlamentarios nacionales como para la ejecución de mandatos por parte de los poderes ejecutivos y demás órganos implicados en el proceso.⁵¹

En materia de control constitucional doméstico, el juez ya no sólo es el juez de la Constitución nacional, sino que también es guardián de los tratados internacionales y de las cláusulas de la integración que están en las Constituciones y en todas las organizaciones regionales que operan en la región. Por tanto, puede y debe aplicar el *in dubio pro integratione* para proteger el mandato tal y como se efectúa con el *pro homine* o en favor de los derechos fundamentales.⁵²

¿Depende... sólo de los jueces y del control judicial de las normas?... El Poder Judicial no puede seguir desempeñando el rol de una notaría en materia de derecho regional e internacional. Por tal motivo, compete al Poder Ejecutivo... aplicar el mandato *pro integratione* en la etapa diplomática y técnica de las negociaciones.⁵³

⁴⁹ *Ibidem*, p. 308.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 330.

⁵¹ *Ibidem*, p. 333.

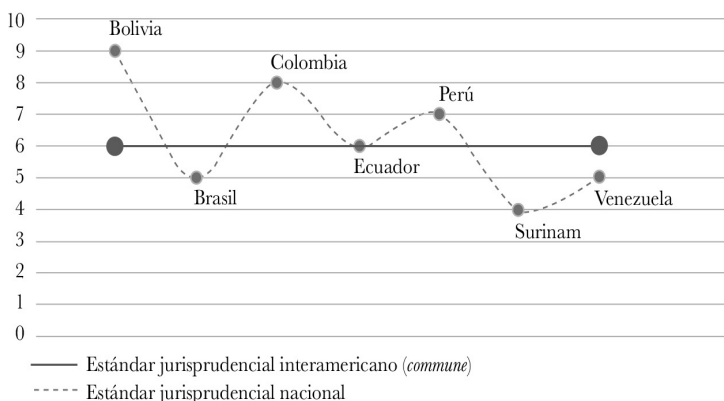
⁵² *Ibidem*, p. 344.

⁵³ *Ibidem*, p. 350.

Los principios [de universalidad, conexidad, indivisibilidad y progresividad] representan un aspecto esencial para determinar los alcances del *ius commune* latinoamericano. A manera de ejemplo... el principio de progresividad implica la no regresividad, pero a la vez la búsqueda integral y gradual en la protección de los derechos.⁵⁴

Los derechos no están aislados, sino intrínsecamente interconectados e indivisibles. De lo contrario, estarán condenados a regresar a su etapa inicial de una interpretación tanto armónica como sistemática de las Constituciones y los tratados internacionales en los términos del *corpus iuris* existente, y del que todavía falta por consolidar.⁵⁵

GRÁFICA 1. ESTÁNDAR JURISPRUDENCIAL NACIONAL
 VS. EL INTERAMERICANO (*COMMUNE*) SOBRE EL DERECHO X.
 AÑO 2011



FUENTE: Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes de integración latinoamericana. Orígenes, funciones y opciones para despertarlas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, 2021, p. 335.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 334.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 334 y 335.

LA LEGISLACIÓN CLÁSICA, OTRA DISONANCIA PARA LA INTEGRACIÓN

El papel de la legislación clásica o tradicional es otro factor disonante en los procesos integrativos, pues “los tratados, las Constituciones y el alcance que la jurisprudencia determina sobre los instrumentos jurídicos están caracterizados por pertenecer al campo... del «deber ser», aspecto que si bien es loable, por su naturaleza aspiracional en algunas ocasiones resulta inoperante si no cuenta con el complemento de otros poderes”.⁵⁶

De ahí que la Corte Interamericana tenga un papel preponderante en la fase legislativa de la integración latinoamericana:

La integración económica, política y social —independientemente de que se trate del Mercosur, la Unasur, el ALBA, la CAN, la Alianza del Pacífico, Prosur, Caricom o la que corresponda— deberá nutrirse de los estándares regionales en sus respectivas prácticas e instrumentos. De configurarse una integración más profunda por medio de alguna de esas organizaciones, o por la que el futuro disponga, resulta necesario que se tenga en cuenta los estándares balanceados por la única corte supranacional de derechos fundamentales que existe en la región.⁵⁷

Las reformas legislativas podrían ser factor de cohesión en los proyectos integracionistas regionales, pero no es así, ya que

...la experiencia supranacional interamericana vista como una estructura desde la analogía de la ingeniería o la arquitectura está desarticulada. Se trata de un edificio en exceso orientado al espectro de los derechos. La institucionalidad en materia parlamentaria o ejecutiva es precaria, y ello (a pesar de los intentos o la irrelevancia de las organizaciones comunitarias existentes) da como resultado... una edificación disfuncional. El diseño institucional

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 337 y 338.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 339.

es fundamental, por lo que requiere ser corregido este aspecto⁵⁸... sólo así será posible consolidar un *constitucionalismo transformador commune* que sea todo lo que supere a la suma de sus partes.⁵⁹

La opinión de Juan Camilo Herrera es relevante, frente a la de César Montaña Galarza, respecto a la cesión del poder soberano de las naciones en proceso de integración:

Dada la relevancia del acto de “ceder” o de “compartir” soberanía para que tenga efecto la voluntad estatal requiere ser sometida a un *acto jurídico complejo*... No obstante el rol que el Poder Judicial tradicionalmente ha desempeñado, se limita al de una notaría u oficina de registro que verifica cuestiones de forma, cumplimiento de trámites, sellos, firmas, etcétera. ¿Es este el papel que debe desempeñar el Poder Judicial en el siglo XXI?⁶⁰

A su vez, Montaña Galarza afirma:

...ninguna organización de integración ostenta soberanía, porque ésta pertenece a los Estados miembros [aunque puede ser que] una organización supranacional ejerza poder político y/o público —de manera transitoria pero con autorización soberana de los Estados miembros, tal como ocurre con el ejercicio de las facultades administrativas por parte de las administraciones internas descentralizadas.⁶¹

Añade Montaña Galarza: “La Constitución de Colombia está dentro de la categoría de mayor apertura para con la integración. Por tanto, los argumentos que la han llevado a clasificarse en esta sección y, dependiendo, por supuesto, de los elementos

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Ibidem*, p. 340.

⁶¹ Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales de la integración*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac-Red Internacional de Juristas para la Integración Americana-Universidad Andina Simón Bolívar, 2013, p. 183.

fácticos del caso concreto, será posible aplicar el *in dubio* sin muchos inconvenientes”.⁶²

Por mi parte, y ante esta diferencia de opinión entre Montaña Galarza y Camilo Herrera, considero que:

...aparte de las organizaciones que todavía operan en la región, en paralelo a los Estados latinos, se han comprometido de distintas formas —ya sea bilateral o multilateralmente— con otras regiones y Estados del mundo a través de tratados de libre comercio o acuerdos comerciales con similares nomenclaturas. Esto ha generado... fragmentación, solapamiento y segmentación de intereses y objetivos para con la regionalización.⁶³

¿Qué solución se podría plantear desde la técnica constitucional para contribuir a que se cumpla el mandato *pro integratione*?

En América Latina —dice Juan C. Herrera— hay más integración *de iure* o en el papel de las fuentes jurídicas que *de facto* en la práctica política. De hecho, la principal fuente de las cláusulas en América Latina está en el derecho *commune* de las Constituciones con cláusulas latinoamericanas de intermedia y mayor apertura.⁶⁴

Con la excepción de Brasil y México, e incluso a pesar de ellos, los países latinoamericanos son irrelevantes en la escena internacional.⁶⁵

...cuando la negociación de un tratado internacional se esté efectuando con uno o más países latinoamericanos o del Caribe, las ramas del poder público o en ejercicio de sus funciones deberán propender a priorizar la inserción latinoamericana y, en un segundo renglón, la internacional por la vía multi o bilateral... al igual que acontece en materia laboral con el principio *pro operario* o en materia penal con el *pro reo*, ante eventos de duda sobre las ventajas

⁶² Herrera, Juan C., *Las cláusulas durmientes...*, cit., p. 345.

⁶³ *Ibidem*, p. 341.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 342.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 343.

concretas de un acuerdo comercial o ante conflictos interpretativos... la intervención jurisprudencial, legislativa o ejecutiva deberá resolverse en favor de la integración latinoamericana.⁶⁶

A mi juicio, Camilo Herrera es contundente:

...la autorización de los tratados internacionales deberá permitir una distribución equitativa de bienes, derechos y cargas sociales, ya no sólo para con los nacionales, sino con base en el respeto del lazo de la unión *commune* y de soberanía compartida que se extiende con el resto de los latinoamericanos. Este lazo existe *de facto* y *de jure* por medio de la representación que cada Estado ha depositado en plenipotenciarios al momento de negociar tratados en la arena supranacional.⁶⁷

Su razonamiento extraído de los cambios producidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como por la Corte, es un proyecto reflexivo a mediano y corto plazos:

El *in dubio pro integratione* posee características transformadoras para alcanzar los objetivos mencionados. No obstante, se trata de una propuesta de principio jurídico y no política. Por tanto, los hechos de cada caso concreto determinarán la viabilidad de aplicar o no el *in dubio pro integratione* tal y como acontece en materia penal con el *indubio pro reo*.⁶⁸

...

Dada la relevancia y la capacidad de irradiación que tienen los tratados de libre comercio frente a principios y valores reconocidos en las Constituciones, con mayor urgencia se requiere de sentencias a la altura del *siglo de Poder Judicial*. La consolidación del proceso de integración latinoamericana y del mandato así lo demandan.⁶⁹

⁶⁶ *Ibidem*, p. 344.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 347.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 349.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 350 (cursivas en el original).

El principio jurídico *in dubio pro integratione* es una herramienta más para impedir que sigan durmiendo las cláusulas ineficientes de la integración latinoamericana, es decir, eliminar la disonancia integrativa con base en el despertar de los derechos fundamentales que la Convención Interamericana de los Derechos Humanos ha instrumentado para favorecer el entendimiento entre los Estados latinoamericanos.

CAPÍTULO TERCERO

ALGUNOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES COMO EJEMPLO DE DISONANCIAS⁷⁰

I. MONTAÑO GALARZA, EL PRINCIPAL INTERLOCUTOR SUDAMERICANO

Las objeciones de carácter constitucional son una de las razones de importancia que se ofrecen en la expectativa de integración latinoamericana. Servirían como ejemplo de disonancia de dicho proceso.

Uno de los interlocutores para exponer los problemas constitucionales de la integración latinoamericana es el ecuatoriano César Montaña Galarza, quien en su trabajo *Problemas constitucionales de la integración*,⁷¹ ofrece una perspectiva jurídica sobre las repercusiones integrativas en la región sudamericana. En la “Presentación” de su libro, a cargo de Claudia Storini, se reconoce la crisis conceptual que vive al lado de los procesos de integración: “La crisis en la que se encuentra la soberanía política y jurídica del Estado democrático es buena muestra de ello”.⁷²

⁷⁰ En marzo de 2023 se publicó *Miradas constitucionales a medio siglo de integración andina*, con César Montaña y Claudia Storini como editores, bajo el sello editorial de Tirant lo Blanch y la Universidad Andina Simón Bolívar; no obstante esta noticia bibliográfica, el presente estudio se encontraba en su etapa final y sólo puedo dejar constancia de su existencia, sin poder entrar en análisis ni comentarios.

⁷¹ Montaña Galarza, César, *op. cit.*

⁷² Storini, Claudia, “Presentación”, en Montaña Galarza, César, *op. cit.*, p. XVII.

Obviamente admite nuevas fórmulas de organización internacional, “y que se ha dado en llamar «organización supranacional»”,⁷³ no obstante, también reconoce cuatro problemáticas que se han suscitado en el derecho constitucional, a saber:

1. El fundamento constitucional de la integración.
2. La relación entre el derecho comunitario y la Constitución.
3. La incidencia de la integración sobre el Estado.
4. La interrelación debido al trasvase del derecho comunitario al derecho constitucional.⁷⁴

Claudia Storini visualiza la construcción de una nueva teoría de la Constitución a partir de la problemática impulsada por la realidad de la integración de los países comunitarios, sea en Europa o en América: “Teoría que, aunque exija el replanteamiento de muchas de las viejas categorías dogmáticas que se presentan bien asentadas en el ámbito del derecho constitucional y de la teoría del Estado deberá servir de base para perfeccionar... el orden constitucional nacional”.⁷⁵

Por su parte, el autor del libro coloca al Estado constitucional como pivote para potenciar la integración de los países con “modestos cotos de desarrollo... mediante procesos y estructuras que logren aunar sus voluntades soberanas”.⁷⁶ Él habla en especial de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú),⁷⁷ donde “existe una suerte de desidia permanente para estudiar los problemas que abierta y extendidamente presentan a la norma suprema, las relaciones internacionales en general y

⁷³ *Ibidem*, p. XVII.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. XVII-XVIII.

⁷⁵ *Ibidem*, p. XVIII.

⁷⁶ Montaña Galarza, César, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁷ Artículo 48 del Acuerdo de Cartagena. “La Comunidad Andina es una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional”.

en especial las organizaciones de integración supranacional”.⁷⁸ Por ello es que se avoca a realizar un estudio original “en nuestro entorno latinoamericano, que interesa especialmente a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”,⁷⁹ países que “participan activamente en una de las dinámicas más prometedoras para el futuro de nuestras naciones, la de la integración para repotenciar las capacidades y resolver los problemas que históricamente nos aquejan”.⁸⁰

En dicho estudio involucra conceptos como “soberanía estatal”, “relaciones internacionales”, “supremacía constitucional”, “principios comunitaristas”, “derechos, libertades y sus garantías”, que infieren en las nuevas estructuras de poder supranacionales, denominadas por César Montaña como *organizaciones internacionales especiales*.⁸¹

Sus fuentes primarias son las europeas y las sudamericanas, como *Chile y el Mercosur en América Latina*, de Jeannette Irigoien como coordinadora, o *Derecho constitucional*, de Pierre Pactet y Ferdinand Mélin-Soucramanien.⁸²

No descuida lecturas mexicanas como la de Juan Pablo Pampillo, *La integración americana*,⁸³ donde se aborda la integración jurídica; tampoco la de su natal Ecuador, con la lectura de Enrique Ayala Mora, *Enseñanzas de integración en los países andinos*,⁸⁴ que es fuente sólida para afirmar el esfuerzo de la Comunidad Andina por “desarrollar una cultura integracionista en el seno de las sociedades”.⁸⁵

⁷⁸ Montaña Galarza, César, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 4.

⁸¹ *Ibidem*, p. 6.

⁸² De origen francés, traducida de la 28a. edición francesa y distribuida en Argentina y Colombia por la editorial Legis.

⁸³ Pampillo, Juan Pablo, *La integración americana*, México, Porrúa, 2012.

⁸⁴ Ayala Mora, Enrique, *Enseñanzas de integración en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.

⁸⁵ Montaña Galarza, César, *op. cit.*, p. 12.

Estados federados y unitarios son resultado de reacciones ante la centralización de poder y su efecto de mando único. Ser federal es posibilitar las opciones de cooperación y ser unitario es apelar a la acción vertical de ejercicio de poder sin oposición.

Las confederaciones son una respuesta a la permanencia de las soberanías sin riesgo de perder la autodeterminación política: “El Estado federal es una asociación de Estados en la cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos a un poder central único, pero conservan su propia autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político”.⁸⁶

Para Roberto Viciano, al fracasar los intentos constitucionales para Europa, los federalistas funcionales decidieron abandonar

...la prioridad del proyecto constitucional y comenzaron a articular fórmulas de integración supranacional basados en acuerdos internacionales que daban lugar a estructuras con competencias cuasi-federales... antes de que se recondujera por la asimilación a las comunidades constituidas en 1957, que acentuaron su conformación intergubernamental, reduciendo las apariencias y competencias federalizantes.⁸⁷

Los ámbitos de las organizaciones supranacionales en el contexto internacional son:

1. Objeto y fin previstos por los Estados.
2. Ejercicio de las competencias.
3. Características de la estructura institucional.
4. Generación de un nuevo ordenamiento jurídico.⁸⁸

⁸⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁸⁷ Viciano Pastor, Roberto, “El largo camino hacia una Constitución europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2, segundo semestre de 2001, p. 92, disponible en: https://www.academia.edu/44933063/_El_largo_camino_hacia_una_Constituci3n_europea_en_Revista_de_Derecho_de_la_Uni3n_Europea_no_1_2001_91_104.

⁸⁸ Montaña Galarza, César, *op. cit.*, p. 21.

Por lo anterior, se considera que los tratados entre Estados se rijan por el derecho internacional codificado en las convenciones de Viena de 1969 y 1980, cuyos firmantes crearon la obligatoriedad de su cumplimiento. Pero la Organización Mundial de Comercio estableció sus propias reglas. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo de Libre Comercio en América, las reglas de la OMC y el derecho de los Convenios de Viena, se traducen en un conflicto de aplicabilidad que repercute en que “las negociaciones del ALCA prácticamente están paralizadas debido a la constante oposición que el proyecto ha recibido especialmente por parte del gobierno de Venezuela”.⁸⁹

Como reacción a tal parálisis, en la región andina se han dado tres casos importantes de suscripción de acuerdos en materia comercial:

1. El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (6 de junio de 2003).
2. El Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (12 de abril de 2006).
3. El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos (22 de noviembre de 2006).

Bajo esta óptica, César Montaña advierte que el cumplimiento y la aplicación de los instrumentos se ha debatido poco desde la óptica jurídica, pues:

...como los Estados parte en los tratados de comercio han prescindido de contar con estructuras institucionales para la administración y vigilancia del cumplimiento de los compromisos pactados en esta materia, no se han visto en la situación de tener que autorizar transferencia alguna de competencias, atribuciones o facultades, desde la órbita estatal hacia ninguna otra [sino que] las han retenido íntegramente.⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem*, p. 25.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

En el TLCAN, México, Canadá y Estados Unidos cuentan con un secretariado cada uno, el cual es responsable de la administración de la solución de controversias previstas en el instrumento internacional. Pero Ecuador tiene una legislación que se anticipa en materia de comercio exterior: “en el evento en que el Ecuador sea parte de un tratado de libre comercio, cuenta ya con una institucionalidad estatal en materia de comercio exterior, constituida por un «organismo que aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial... que se denominará Comité de Comercio Exterior»”.⁹¹

La pregunta es. ¿De qué nivel jurisdiccional es: constitucional, local o sectorial? Y otra cuestión: ¿Se puede prescindir de toda estructura institucional publica internacional que funcione al margen de las administraciones estatales de los países que integran un bloque comercial?

Montaño Galarza responde que, al parecer, se puede prescindir de ellas: “los tratados de libre comercio no crean una estructura institucional *ad hoc*, sencillamente porque no la necesitan, esto debido a que los Estados en virtud de sus atributos soberanos, resultan ser plenamente capaces para generar los diversos medios imprescindibles para interpretar y cumplir las obligaciones asumidas”.⁹²

Sin embargo, es necesario cuestionar sobre cómo es que los Estados miembros de las organizaciones internacionales se autoimponen la obligación de atender, ya sea selectiva o parcialmente, las decisiones que adoptan tales organizaciones respecto a los ámbitos encargados por los Estados o la organización.

La respuesta a tal interrogante la encontramos, creemos, en el párrafo siguiente:

La incidencia constitucional de la participación del Estado en organizaciones internacionales de cooperación es modesta, por-

⁹¹ *Ibidem*, p. 29.

⁹² *Ibidem*, p. 31.

que los poderes públicos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prácticamente quedan incólumes, o sea, tal cual las dispuso el poder constituyente, que en la concepción clásica se basa en la diferenciación jurídico-política del poder constituyente como aquel capaz de fijar en un momento determinado y de manera legítima la Constitución de un Estado.⁹³

O sea que debe entenderse que las decisiones y recomendaciones no son normas jurídicas que adoptan las organizaciones internacionales, sino que pueden ser aceptadas y aplicadas por los Estados miembros, o no.

De manera explícita anota: “Las organizaciones internacionales de cooperación expresan técnicas organizativas habitualmente respetuosas de la soberanía de los Estados... sin perjuicio de que en materia de decisiones no siempre se utilicen las reglas de la unanimidad o del consenso”.⁹⁴

Ese es el mecanismo que el doctor Montaña denomina “intangibilidad de la soberanía”, que en realidad actúa como freno histórico en la consecución de la unidad política de los países conformados en bloque regional.

Es por lo anterior que nos atrevemos a señalar que la soberanía constitucional en sentido clásico se caracteriza como un mecanismo disonante en la integración regional latinoamericana. En otras palabras

...el mecanismo más utilizado para la toma de decisiones en los órganos de las organizaciones internacionales de cooperación es la regla de la mayoría, con múltiples variantes, situación que no se compadece [compara] con la naturaleza intergubernamental de la entidad, ni tampoco con el respeto absoluto a la soberanía e independencia de los Estados miembros.⁹⁵

⁹³ *Ibidem*, p. 38.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 42.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 43.

II. ÓRGANOS COMPETENCIALES DE JUSTICIA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Tanto en Europa como en América Latina existen instituciones creadas ex profeso para impartir justicia con base en la normatividad reconocida; son tres los órganos judiciales cuya competencia jurisdiccional abarca tanto a Europa como América Latina, a saber:

1. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos.
3. La Corte Penal Internacional.

El Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera a ésta como “una institución judicial autónoma, que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos... para lo cual posee funciones jurisdiccional y consultiva”.⁹⁶

Los fundamentos jurídicos de actuación en cada una de las organizaciones citadas son los siguientes: en el caso del Tribunal Europeo, es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que instituye al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para “asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas Partes contratantes del presente convenio y sus protocolos”.⁹⁷

A su vez, el Estatuto de la Corte Penal Internacional establece en su artículo 1o. “ejercer sus jurisdicciones sobre personas, respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”.⁹⁸

En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta:

⁹⁶ *Ibidem*, p. 45.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 46.

...opera en tres niveles fundamentales; el primero, conoce de casos contenciosos en los cuales puede llegar a emitir sentencia vinculante... para los Estados involucrados; en el segundo, puede disponer medidas provisionales, por lo general por fuera de casos contenciosos, esas providencias constituyen una especie de “tutela” o “amparo” interamericano que tiene también carácter vinculante; en el tercero, la Corte posee la competencia para dictar, a pedido de los interesados (Estados u órganos de la OEA), opiniones consultivas sobre la materia y no sólo en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁹⁹

En su conjunto,

Cada una de las organizaciones [TEDH, CPI, CIDH] emite sentencias o fallos que son obligatorios [es decir, adquieren la calidad de normas por su carácter vinculante] para los Estados miembros, que por usufructuar carácter definitivo, no pueden ser impugnados. Es por ello que puede afirmarse que ciertas decisiones judiciales pronunciadas por determinados tribunales internacionales pueden llegar a tener *carácter supranacional*... Todo esto permite demostrar la equivocación en que incurrió Hans Kelsen, cuando sostuvo que estas organizaciones por medio de sus sentencias crean derecho internacional consuetudinario.¹⁰⁰

Montaño Galarza considera que las organizaciones internacionales especiales no generan un nuevo ordenamiento jurídico derivado del ejercicio de sus facultades, ya que su desenvolvimiento no interfiere con las prerrogativas de las ramas legislativas del poder público estatal.¹⁰¹

Aunque advierte en seguida el impacto competencial de las mismas organizaciones: “las competencias de carácter jurisdic-

⁹⁹ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰⁰ Kelsen, Hans, *Teoría del derecho internacional consuetudinario*, Lima, Cultural Cuzco Editores, 1996, pp. 69 y 70, citado por Montaño Galarza, César, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 52.

cional con las que cuentan las cortes Europea [Tribunal Europeo] y Americana de Derechos Humanos y Penal Internacional, les habilita para dictar sentencias con fuerza obligatoria para los Estados que han aceptado las distintas jurisdicciones”.¹⁰²

A su vez, insiste en que esas decisiones competenciales no inciden en el orden constitucional de cada Estado, en una organización internacional especial causa incidencia razonable en la Constitución, lo que no comprometería mayormente a su permanencia y supremacía.¹⁰³

A diferencia de las organizaciones internacionales especiales, las que son de organismos supranacionales les implica fuertes compromisos, como beneficios para sus Estados.

Según Antonio Quindimil, la conformación de bloques regionales posibilita la cooperación de diversas esferas. “Se conforma así una «sociedad internacional particular de integración» en la que sus Estados miembros deciden ceder a los órganos comunitarios el ejercicio de las competencias soberanas necesarias para regular a nivel regional...”.¹⁰⁴

A su vez, Pablo Pérez Tremps comenta sobre la integración, ya que ésta

...comporta hacer convivir las tradicionales estructuras estatales en las que se organiza el planeta desde ya hace algunos siglos con esas nuevas formas políticas que, aunque tienen en su raíz las viejas estructuras de las relaciones internacionales de cooperación entre Estados, las superan dando pasos cualitativos que diferencian las tradicionales organizaciones internacionales de lo que han dado en llamarse organizaciones supranacionales.¹⁰⁵

¹⁰² *Ibidem*, p. 53.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ Quindimil López, Jorge Antonio, *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 38 y 39, citado por Montaña Galarza, César, *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁵ Pérez Tremps, Pablo, “Constitución e integración”, en Pérez Tremps, Pablo (coord.), *Integración política y Constitución*, Quito, Tribunal Constitucional del

Montaño Galarza señala: “Hay que destacar también que se admite que los Estados miembros funcionan como pivote del proceso de la integración supranacional, por lo que éste no podría desprenderse ni desarrollarse sin la existencia y el soporte que las entidades estatales brindan internacionalmente”.¹⁰⁶

[P]ese a que muchos autores se esfuerzan para destacar el supuesto carácter supranacional del Mercado Común del Sur (Mercosur), para nosotros [César Montaño Galarza] es inobjetable que éste carece de algunos atributos imprescindibles para las entidades supranacionales, como por ejemplo: un ordenamiento jurídico comunitario con primacía y aplicabilidad directa y de órganos autónomos de carácter supranacional.¹⁰⁷

¿No los tiene? La respuesta es *no*, según Samuel Fernández, quien afirma:

Sabemos que no hay supranacionalidad en el Mercosur, al ser de carácter intergubernamental, en que las partes conservan la totalidad de sus competencias, por lo que el derecho comunitario existe según lo pactado, o bien sería un derecho intergubernamental en vías de transformarse en derecho comunitario, no obstante sus características evaluativas y transitorias. Para otros autores sería un derecho de integración amplio, con efectos comunitarios.¹⁰⁸

...

[Pero según Montaño Galarza], debido al objeto de las organizaciones supranacionales, los Estados miembros tienen el deber de atribuir poderes o competencias a la entidad de integración y, al mismo tiempo, de resignar en parte su autonomía en inde-

Ecuador-Universidad Carlos III-Comisión Europea-Fundación BBVA/CEN, 2004, p. 142.

¹⁰⁶ Montaño Galarza, César, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 58.

¹⁰⁸ Fernández Illanes, Samuel, “La incorporación de las normas del Mercosur en el derecho interno”, en Irigoin Barrenne, Jeannette (coord.), *Chile y el Mercosur en América Latina*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, t. I, p. 122, citado por Montaño Galarza, César, *op. cit.*, p. 58.

pendencia, respecto a los Estados que no son miembros y con los cuales establezcan relaciones.¹⁰⁹

Habría que recordar los objetivos del Mercosur, que en 1994 fueron:

1. “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...”.
2. “El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados...”.
3. “La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte... a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia...”.
4. “El compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.¹¹⁰

A dichos objetivos, hay que agregar ahora el objetivo de Unasur, según se lee en el artículo 2o. de su tratado constitucional,¹¹¹ que es:

...construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos... con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

¿Cómo puede pretenderse la constitución de espacios comunes enfatizando la soberanía y la independencia?

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 59.

¹¹⁰ Disponible en www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf.

¹¹¹ Véase http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf.

Montaño Galarza da estatus de organización supranacional tanto a la Unión Europea como a la Comunidad Andina, pues sus Estados miembros delegan competencias a la comunidad. Incluso, la Comunidad Andina cuenta con el Tribunal de Justicia, creado en 1979, cuyas competencias son: “interpretación judicial... y jurisdicción laboral”.¹¹²

Asimismo, hace notar la diferencia sustancial propuesta por Araceli Mangas Martínez y Diego Liñán Nogueras, de que las organizaciones internacionales “tienen una base funcional y competencias específicas, a diferencia de los Estados cuya base es territorial y tienen objetivos y poderes generales... El Estado es la institucionalización jurídica del poder político”.¹¹³

A su vez, Jorge Antonio Quindimil López considera que los mecanismos clásicos del derecho internacional como la mediación o la conciliación, “los buenos oficios y el arbitraje”, no son eficaces a la hora de afrontar los problemas que se presentaron con la aplicación del ordenamiento jurídico andino [Acuerdo de Cartagena]”, por lo que se aboga por un Tribunal de Justicia para la Comunidad Andina.¹¹⁴ Comentario contrastante con la postura de Montaño Galarza mostrada en el párrafo precedente.

Montaño Galarza es enfático al demandar

...que los tratados fundacionales de la organización [supranacional] contengan prescripciones meridianas sobre la temática de las competencias, para así clausurar la eventualidad de tener que bregar frente al polémico tópico de las denominadas “competen-

¹¹² Montaño Galarza, César, “El derecho de la integración económica en Sudamérica”, *Revista de la Academia de Jurisprudencia*, vol. 1, núm. 374, julio-diciembre de 2021, p. 171.

¹¹³ Mangas Martínez, Araceli y Liñán Mogueras, Diego, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 9a. ed., Madrid, Tecnos, 2002, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 66.

¹¹⁴ Quindimil López, J. A., *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 34, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 66.

cias implícitas” de las organizaciones supranacionales, tal como viene presentándose en la evolución de la Unión Europea.¹¹⁵

Aspecto que retoma de Claudia Storini, al apuntar la experiencia de los parlamentos nacionales en la Unión Europea

Fruto de tal inquietud [fortalecer la legitimidad democrática de la Comunidad Europea] fue la elaboración de un documento de trabajo sobre la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración... El Parlamento Europeo ponía el acento no sólo en las problemáticas inherentes a su composición, sino también en la disminución de las facultades de los Parlamentos nacionales a causa de la elaboración de las disposiciones comunitarias.¹¹⁶

En cuanto a la estructura funcional de las instituciones comunitarias de integración, hay aspectos relevantes y novedosos, a saber: *a)* autonomía de gestión; *b)* finalidad propuesta, y *c)* facultades a ejercer.

La estructura institucional de la organización supranacional no comparte las facultades y competencias tradicionales de un Estado nación, como su división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

...a diferencia de la escala nacional de la institucionalidad pública, que de manera permanente procesa sus competencias en medio de conflictividad social y política, y de presiones de diversas índoles (política, económica, social cultural, etc.), la supranacional desarrolla sus poderes y adopta determinadas decisiones, lejos de los ciudadanos, en un clima público menos caldeado y observado.¹¹⁷

¹¹⁵ Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 67.

¹¹⁶ Storini, Claudia, *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 22.

¹¹⁷ Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 72.

Ejemplifica con el caso de la Comunidad Andina de Naciones, en cuanto parte integrante del Sistema Andino de Integración. La Comunidad Andina cuenta con la Secretaría General, cuyo titular es designado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Interiores con el compromiso de emitir resoluciones de orden ejecutivo y logístico. Cargo similar que no se encuentra en la Unión Europea.¹¹⁸ “Las organizaciones supranacionales en la realidad cuentan con dos tipos de órganos: los intergubernamentales y los propiamente supranacionales”, cuyas características podríamos listar del modo siguiente.¹¹⁹

Características de la estructura institucional supranacional:

1. Es mayor y más compleja que las estructuras institucionales de las organizaciones internacionales de cooperación y especiales.
2. Puede ser creada mediante el tratado fundacional o actos normativos posteriores de la comunidad.
3. Su funcionamiento está condicionado y justificado por el objeto y fines establecidos por los Estados miembros en los tratados fundacionales.
4. Posee niveles importantes de autonomía para la gestión.
5. Reproduce el modelo constitucional de organización del poder público estatal en las áreas de gobierno, regulación y administración de justicia.
6. Puede incidir en los campos ejecutivo, legislativo y judicial de los Estados miembros.
7. Sus efectos se generan normalmente en contextos poco problemáticos y controlados; sus dimensiones son más grandes que las de los poderes públicos estatales.
8. Su composición puede darse a través de mecanismos típicos de relaciones internacionales intergubernamentales con presencia de gobiernos estatales miembros, o

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 72 y 73.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 75.

bien, con la “utilización de mecanismos de legitimación democrática”.¹²⁰

Según el rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), sede Ecuador:

...es de suponer que quienes intervienen en la estructura internacional supranacional no representan a los Estados miembros; sino que una vez nominados no reciben instrucciones de los gobiernos y actúan con independencia, para la defensa del interés en conjunto de Estados que forman la comunidad. Son funcionarios que ejercen poderes de gobierno obligatorios para los Estados miembros, ya que su voluntad contribuye a formar la voluntad de la organización supranacional que, en estos casos, también políticamente se diferencia de la de los Estados miembros, ya que tiene un componente que le es ajeno.¹²¹

La conclusión de César Montaña está claramente expresada en las líneas siguientes: “La pertenencia del Estado a organizaciones supranacionales ha ocasionado la creación de un nuevo centro político de poder público, que evidentemente origina una incidencia considerable en las distintas ramas del que corresponde a los Estados miembros y muy especialmente en las Constituciones de esos mismos Estados”.¹²²

El aspecto en el que Montaña está por completo de acuerdo es que las organizaciones supranacionales poseen un poder tal, que replantean el concepto del Estado tradicional: “Las organizaciones supranacionales crean derecho, un ordenamiento jurídico novedoso, autónomo, con su propia naturaleza, caracteres y principios”.¹²³

En otro lugar,¹²⁴ el mismo Montaña Galarza establece que

¹²⁰ *Ibidem*, p. 76.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Idem*.

¹²³ *Ibidem*, p. 77.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 211.

...el ordenamiento jurídico comunitario es el conjunto de disposiciones contenidas en los tratados, convenios, acuerdos, protocolos, etc., de integración suscritos por países, y aquellas propias emanadas por los órganos e instituciones de la comunidad, encaminadas a reforzar la cooperación e integración entre Estados, y eventualmente a concretar la unificación económica, social y política, de un área geográfica determinada.¹²⁵

Las disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico supranacional se clasifican en los de derecho comunitario originario, primario o fundacional, y de derecho comunitario derivado o secundario [pero] antes de ser normas de derecho comunitario originario lo son de derecho internacional... los Estados conservan para sí el poder constituyente en materia de integración, con lo que de paso se han asimilado sin discusión el valor que comportan los tratados fundacionales para las organización supranacional, con el que representa la norma fundamental para el Estado nacional.¹²⁶

Establece la naturaleza del derecho comunitario derivado o secundario como “producido por la actuación de órganos comunitarios habilitados con poder normativo para emanar disposiciones de naturaleza jurídica, justificados en la necesidad de desarrollar las prescripciones fundacionales contenidas en los tratados”.¹²⁷

“En la Comunidad Andina... el Consejo Andino... adopta Decisiones, la Comisión adopta Decisiones y la Secretaría General adopta Resoluciones... [mientras que] la Unión Europea... [adopta] Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes... los tres primeros de carácter vinculante”.¹²⁸

A su vez, “únicamente las Decisiones andinas que así lo prevean tienen eficacia directa sobre los Estados y los ciudadanos,

¹²⁵ *Ibidem*, p. 77.

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 79 y 80.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 80.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 81.

por lo que no requieren ser recibidas o incorporadas al derecho interno por los Estados miembros”.¹²⁹

Montaño Galarza asume de manera conclusiva, en relación con los efectos jurídicos de las decisiones producidas por la Comunidad Andina, que la eficacia de éstas “incide de manera alarmante en los sistemas de fuentes de los ordenamientos nacionales, así como en las Constituciones de los Estados miembros”.¹³⁰ Lo cual me resulta obvio; en tal sentido retomo siete consideraciones de César Montaño:

1. La pertenencia del Estado a una organización supranacional implica una “suerte de asociación estratégica estatal”.
2. Mientras los Estados pertenecen a una organización supranacional, éstos conservan su personalidad e independencia respecto a terceros Estados que no son miembros.
3. Las organizaciones supranacionales cuentan con una estructura institucional común o compartida.
4. En la Comunidad Andina existe un esquema supranacional de sanciones a los Estados que incumplen las obligaciones de los tratados fundacionales y del ordenamiento comunitario.
5. En la Comunidad Andina, la soberanía no resulta menoscabada ni acrecentada.
6. Los Estados miembros de una organización supranacional conservan el poder de decidir la denuncia del tratado fundacional cuando las circunstancias lo requieran.
7. La organización supranacional puede tener una existencia limitada en el tiempo.¹³¹

Con lo cual “la organización de integración supranacional... puede ser considerada como una forma contemporánea de Con-

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 82.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 82 y 83.

federación, aunque... algunos de los rasgos propios... han sido rebasados por la práctica”.¹³²

Si han sido rebasados los “rasgos” de la confederación, ¿qué procedería para reorientar o consolidar tal rebase?

Dicha pregunta intenta ser respondida, por una parte, por el ecuatoriano Montaña Galarza desde la experiencia andina: “La estructura de integración no confiere poderes a sus órganos, sino que son los Estados quienes lo hacen al aprobar el tratado fundacional o instrumentos posteriores”,¹³³ y por otra, desde la experiencia europea por el español Pérez Tremps:

...tanto desde el punto de vista doctrinal, como de derecho comparado, resulta difícil llegar a la definición conceptual de la naturaleza jurídica de la cesión de poder que la integración representa. Por una parte, el planteamiento del tema arrastra multitud de “prejuicios”, relativos tanto a la concepción más absoluta de la soberanía, como a la necesidad de afianzar la realidad comunitaria, realidad que, además, carecía en sus orígenes de un aparato conceptual que permitiera definirla jurídicamente.¹³⁴

Aspecto que sirve al rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, para afirmar que

...el Estado... mediante el tratado de integración autolimita —aunque no de una manera condicionada, y esto es muy importante de remarcar— sus prerrogativas por voluntad propia, al mismo tiempo, acepta someterse a exigencias de diverso género *verbigratia*, político, económico y jurídico, emanadas de la organización... el Estado, en sentido jurídico concreto, no quedaría despojado sin más de poderes junto con otros Estados y de otra forma, mediante el empleo de una nueva instancia de poder público, de la índole supranacional.¹³⁵

¹³² *Ibidem*, p. 83.

¹³³ *Ibidem*, p. 86.

¹³⁴ Pérez Tremps, Pablo, *Constitución española y comunidad europea*, Madrid, Civitas, 1994, p. 47.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 89.

Con ello se entiende, decimos nosotros, que un poder crece y se fortalece:

Los europeos... han cedido su soberanía monetaria —sin el menor resquicio de que la decisión haya sido tomada, en general, por medios democráticos— a un Banco Central independiente. En resumen, el efecto es el mismo: es un Tercero, y no el propio Estado, el que decide la política monetaria en el país, lo que ofrece seguridad al mercado librecambista para ejercer sin trabas su finalidad.¹³⁶

...en materia de relaciones de integración es plenamente aplicable el *principio de reciprocidad*, porque se trata de un principio propio de las relaciones internacionales en general y debido a que en la edificación de la integración todos los Estados miembros aportan cualitativa y cuantitativamente lo mismo.¹³⁷

En el analista sudamericano no está clara la noción del cambio en la naturaleza del Estado:

La integración [de poder] puede concretarse hacia lo interno del Estado, y nada quita que también opere o sea factible, al menos en principio, hacia una organización de integración, con lo cual queda patente que ésta se constituye en delegatoria de competencias estatales, porque... aquélla no las poseyó originalmente. En este sentido se podría hablar de una suerte de *descentralización* del poder, que como técnica resulta coherente sobre todo con el modelo de Estado unitario.¹³⁸

Sin embargo, este analista se opone a que las Constituciones nacionales compartan el poder, en cuanto resultado de la integración regional, ya que para él, “la Constitución es la norma

¹³⁶ Viciano Pastor, Roberto, “Integración librecambista e integración política: el uso de los procesos de integración en beneficio del capital”, *II Cumbre de la Deuda Social y la Integración Latinoamericana*, s. l. II, 2003, p. 262, citado por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., pp. 89 y 90.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 91.

¹³⁸ *Idem*.

jurídica por excelencia, que define las líneas maestras para el reparto del poder público del Estado... [y si] la integración supranacional estaría planteando... la excepción a esta realidad... en nuestra opinión merece rechazarse”.¹³⁹ Esta opinión requiere ser ampliada o precisada en términos de motivos: ¿Por qué debería rechazarse el reparto de poder si se aplica plenamente el principio de reciprocidad en las instancias supranacionales?

Una opinión trascendental de César Montaña es respecto a los compromisos de los Estados incorporados en las organizaciones supranacionales, pues

...la realidad internacional ha evolucionado de tal manera, que políticamente no conviene o prácticamente torna imposible que los Estados se desvinculen de sus obligaciones. Ya porque se han asumido grandes e importantes compromisos o ya porque la organización supranacional ha adquirido un nivel de autonomía de gestión tal, que la ha convertido en un actor gravitante en la arena internacional e imprescindible para la propia viabilidad del Estado nacional.¹⁴⁰

Pone como ejemplo la Constitución de la República Dominicana, cuyo artículo 26.5 fija la competencia atribuible como Estado en los siguientes términos: “El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para *atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas* para participar en procesos de integración [cursivas de César Montaña]”.¹⁴¹

Y añade el caso de la Constitución venezolana, en su artículo 153, donde se escribe:

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña... La República podrá suscribir tratados inter-

¹³⁹ *Ibidem*, p. 92.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 93.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 95.

nacionales para promover el desarrollo común de nuestras naciones... Para estos fines, la República podrá *atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración.*¹⁴²

A su vez, Carlos Cano Montejano comenta la sentencia 22, del 18 de octubre de 1967, del Tribunal Constitucional alemán, en el sentido de comprender el poder de una comunidad de países en proceso de integración:

Es cierto que hay un ejercicio de derechos soberanos de los que los Estados miembros se han desprendido en favor de la Comunidad por ellos fundada. Pero la Comunidad no es un Estado en sí misma considerada... y tampoco una organización federal, es una Comunidad en proceso de integración progresiva y que tiene caracteres propios, una institución internacional en el sentido del art. 24.1 GG, a favor de la que la RFA ha hecho —como los demás Estados miembros— una atribución de determinados derechos de soberanía.¹⁴³

Según Montaña Galarza, la cesión es algo “más fuerte” que la “delegación” de competencias, pues la primera “implicaría jurídicamente el desprendimiento de los poderes en forma irrevocable... definitiva, cuestión imposible... en el marco de la segunda”.¹⁴⁴

Aspecto que ejemplifica con Bolivia y España. La cesión aparece en la Constitución de Bolivia en el artículo 527. II, mediante referendo para aprobar la “Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales en el marco de procesos de integración”. Mientras que en España, el artículo 93 de su Constitución: “Corresponde a las Cortes Generales o al

¹⁴² *Ibidem*, p. 96 (cursivas en el original).

¹⁴³ Cano Montejano, José Carlos, *La integración europea desde el Tribunal Constitucional alemán*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, citado por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, *cit.*, p. 96.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 99.

Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados [los celebrados que atribuyan competencias derivadas] y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.¹⁴⁵

Por lo que Montañó Galarza rechaza la idea de “cesión de poder” en virtud de que afecta sustancialmente algunos de los elementos que constituyen al Estado constitucional.¹⁴⁶

La delegación del poder quedó pendiente por analizar. En cambio, Montañó Galarza pasa a proponer claridad en tres puntos en torno a la problemática de la cesión del poder:

1. Con la denuncia de los tratados, los Estados miembros que se retiran al mismo tiempo recuperan los poderes cedidos.
2. La organización supranacional no es un nuevo Estado, sino una organización internacional especial.
3. Es preferible emplear la delegación de competencias en un “órgano externo del poder público, de manera tanto temporal como materialmente”.¹⁴⁷

Dicho lo anterior, concluye:

Las competencias ejercidas por las organizaciones supranacionales constituyen, a la final, poderes delegados, lo que deja en claro que esas estructuras no detentan competencias soberanas, carecen del atributo de la soberanía, ya que son resultado de ella misma. De igual manera es posible sostener, que quien recibe la competencia no puede ejercerla como si fuese un Estado, porque simplemente no lo es... Toda organización internacional sea intergubernamentalmente, de cooperación o supranacional es por excelencia creación del Estado nacional.¹⁴⁸

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 100.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 103.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 104.

III. PODER COMPARTIDO, COMPETENCIA COMPARTIDA

De lo precedente podemos concluir parcialmente que el poder compartido conlleva a la competencia compartida, ni cedida ni delegada, esto por un lado; y que el Estado supranacional podría ser el prelude al Estado regional si asume la figura federativa, por otro; pues mientras sus comportamientos permanezcan como naciones independientes, sin el compromiso jurídico del ejercicio del poder compartido en los órdenes legislativo y judicial, las directrices, resoluciones o cualquier medida de carácter vinculante tendría un efecto restringido al interior de los Estados miembros, y poco abonaría en favor de la migración a una integración política.

Sostiene Montaña Galarza: “en el presente, la soberanía se manifiesta como un grupo de competencias o atributos que de forma exclusiva radica en el pueblo de cada Estado, pero que esa exclusividad no quiere decir monopolio en cuanto al ejercicio sino en cuanto a la titularidad de la competencia”.¹⁴⁹

[Q]uien ejerce la soberanía [dice Montaña Galarza] por decisión popular no es la Constitución, sino el Estado, ya que mediante una ficción jurídica, la primera [la Constitución] crea al segundo [el Estado].¹⁵⁰

[Y continúa:] el problema de la soberanía en materia de los procesos de integración es central... y creemos que al menos tiene que ser enfocado en dos momentos diferentes [proceso de consulta y adopción]. El primero cuando los Estados soberanamente deciden integrarse... el segundo, cuando al verificarse el despliegue de los poderes supranacionales mediante la adopción de políticas o de normas jurídicas compartidas, los Estados quedan compelidos a su cumplimiento, pues resultan autolimitados en las capacidades de acción administrativa y reguladora”.¹⁵¹

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 108.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 109.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 109 y 110.

En seguida anota el factor cohesionante de la integración comunitaria:

Por virtud de la integración comunitaria, el Estado nacional queda sometido al nuevo ordenamiento jurídico supranacional, tanto como resultan obligados también los ciudadanos y las personas jurídicas, pero al parecer, de una manera más fuerte que la que en principio autorizó soberanamente —porque el incumplimiento de los compromisos responsabiliza al Estado—, o sea, cuando decidió formar parte del proceso integrador, porque los tratados fundacionales al ser sobre todo de corte programático, no son tan explícitos como se desearía.¹⁵²

El problema de fondo radica en diseñar... el canon constitucional idóneo y suficiente, a fin de que soporte sin dificultad un proceso de integración avanzado, de tal forma que no dé lugar para concluir que la construcción supranacional no sólo prescinde, sino que afecta gravemente a la norma suprema estatal.¹⁵³

Concluye Montaña Galarza en torno al conflicto soberanía constitucional y supremacía comunitaria: “La problemática recientemente esbozada se reduce a las resistencias entre la supremacía de la Constitución y la primacía que reclama el ordenamiento comunitario”, o sea el Pacto Andino.¹⁵⁴

Y continúa: “La idea de soberanía divisible es favorable para describir la integración, ya que rememora el reacomodo, la fusión o el ejercicio en común de las soberanías que entraña”. Pero este autor no comparte este punto, pues “el problema del reparto de competencias para el ejercicio es, sólo en parte, una cuestión de soberanía, ya que se trata, sobre todo, de un asunto jurídico constitucional”.¹⁵⁵

Si bien para nosotros [Montaña Galarza] la integración supranacional suscita tan sólo problemas menores a la soberanía, hay que

¹⁵² *Ibidem*, p. 110.

¹⁵³ *Idem*.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 111.

¹⁵⁵ *Idem*.

evidenciar que los inconvenientes de mayor calado son aquéllos de índole jurídica, los que afectan a la Constitución, por lo que el debate ha de situarse con relación a la posible afectación de alguno de los valores, principios y otros elementos que caracterizan al Estado constitucional del presente.¹⁵⁶

Soberanía: consiste en las competencias que de manera exclusiva ejerce un Estado independiente dentro de su territorio, pero sujeto a las obligaciones nacidas de sus compromisos contraídos con otros Estados y organizaciones internacionales, concepto expresado por el Consejo de Estado de Colombia el 6 de septiembre de 1979 por la Sala de Consulta y Servicio Civil.¹⁵⁷

Las organizaciones supranacionales están dotadas de complejas estructuras institucionales, que funcionan en gran parte al margen de la lógica y de la tradicional disposición de la administración pública estatal... tales estructuras producen regímenes jurídicos por fuera de la institucionalidad del Estado, pero... se incardinan con el ordenamiento nacional formando así parte del derecho interno.¹⁵⁸

La integración implica aceptar las reglas básicas de la articulación entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento nacional, de conformidad como hayan sido diseñadas por el primero. Configurados los principios de primacía y de efecto directo del derecho comunitario a manera de los dos pilares de articulación de éste con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, la integración implica la aceptación por parte de los Estados de estos principios como reglas de resolución de conflictos entre los dos sistemas jurídicos... la integración no sólo implica delegar el ejercicio de las competencias en los tratados fundacionales, sino además la aceptación del sistema de reparto de competencias entre la comunidad y los Estados miembros, así como el modelo de resolución de conflictos que al respecto se presenten... el derecho comunitario

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 113.

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 114.

posee un conjunto de normas sobre fuentes que son útiles como marco de validez de sus propios actos y disposiciones.¹⁵⁹

Montaño Galarza coincide con Paredes Goicoechea en cuanto al empobrecimiento interpretativo de la democracia, de origen nietzscheano, en el remplazo de los Estados nacionales al plano internacional o supranacional.¹⁶⁰

Por más que la decisión de ser parte de un proyecto integrador esté justificada en la soberanía del Estado, lo que de ello derive respetará necesariamente las fronteras que normalmente la Constitución determina para garantizar el respeto a contenidos mínimos e irrenunciables o irreductibles del llamado Estado constitucional de nuestro tiempo, lo que al mismo tiempo proveerá estabilidad y abstracción a la voluntad del poder Constituyente.¹⁶¹

El ordenamiento supranacional y el estatal “siempre son confrontados con la obligación del Estado de no contravenir las disposiciones de la comunidad, situación que afecta a la norma fundamental, porque pone en tela de duda su supremacía”.¹⁶² Esta interpretación es de suponer, dado que el criterio supremacista de lo nacional no logra superar el enfoque histórico de lo supranacional como superior en diversas dimensiones, entre ellos lo político y lo económico.

El apoyo teórico de esta supremacía se encuentra en Konrad Hesse: “La supremacía constitucional por ningún motivo puede ser atemperada”.¹⁶³

Javier Tajadura anota, con respecto a la supremacía constitucional, lo siguiente:

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 116 y 117.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 118 y 119 (nota a pie de página).

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 120 y 121.

¹⁶² *Ibidem*, p. 121.

¹⁶³ Hesse, Konrad, “Estadios en la historia de la jurisdicción constitucional alemana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1998, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, *cit.*, p. 121.

El principio de supremacía constitucional experimenta una notable conmoción en el mismo momento cuando surge un ordenamiento como es el comunitario europeo con una pretensión de primacía sobre toda norma interna nacional aunque sea de rango constitucional y cuando los Estados miembros de la Unión Europea asumen, mediante tratados internacionales, fines no sólo distintos sino a veces opuestos a los fines constitucionales, experimentando así mutaciones constitucionales de indudable calado y formidables consecuencias.¹⁶⁴

Montaño Galarza señala de manera contundente el factor clave para que la supremacía constitucional se vea cuestionada en el ámbito andino, pues este autor afirma que “La comunidad [andina] no es un Estado y, por lo mismo, no puede ser considerado como si lo fuera”.¹⁶⁵ Hecho por demás incuestionable, no obstante admite que resoluciones comunitarias, que aplicaron al principio de la primacía del ordenamiento comunitario, pusieron en jaque el principio de la supremacía constitucional.

Y tal parece que llega a conceder la primacía al derecho supranacional, cuando afirma que ésta “es una verdadera necesidad que condiciona la supervivencia del ordenamiento jurídico establecido... pero creemos que de ninguna manera legitima la destrucción del Estado constitucional”.¹⁶⁶

Por otro lado, la sentencia del 24 de marzo de 1997 (sentencia del proceso 3-AI-96), del Tribunal de Justicia de Cartagena, expresó que “la norma comunitaria andina al ser directamente aplicable en los países miembros tiene como efecto inmediato que los ciudadanos de la subregión se sientan protegidos con y en los derechos que sus normas les confiera. Es la forma legal de

¹⁶⁴ Tajadura, Javier, “La crisis de la ideas constitucionales...”, en Sánchez Ferriz, Remedios y García Pechuán, Mariano, *Las enseñanzas de las ideas constitucionales en España e Iberoamérica*, Valencia, Ene Ediciones, 2001, p. 131, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 121.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 122.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 125 y 126.

abrirles la posibilidad de exigir su cumplimiento ante las justicias nacionales”.¹⁶⁷

La conclusión de César Montaña Galarza, es por demás protectora de la Constitución nacional, en sus palabras: “Somos de los que piensan que la Constitución con su valor singular, porta el fuste y los componentes institucionales necesarios para sobreponerse prácticamente respecto de cualquier otra norma jurídica”.¹⁶⁸

Habría que ponderar las decisiones de la Convención IDH y de la Corte IDH para sostener los límites de esa afirmación. Cuando lo que se necesita —creemos— es arreglar cada Constitución para convertir la integración no tanto en proyecto, sino en un hecho dinámico y moldeable conforme a los intereses de una ciudadanía cada día más extensa, más comunitaria.

Según César Montaña, las competencias jurisdiccionales de la antigua Comunidad Económica Europea se configuraban bajo el esquema o fórmula de la “atribución”, es decir, finalista,

...puesta al servicio de los fines encomendados a la comunidad y para realizar las políticas que los tratados señalaron. La orientación finalista de las competencias atribuidas a la organización supranacional no aporta para el respeto a la Constitución porque permite a la Comunidad el amoldamiento automático e ilimitado de los poderes, según se entiende que requiere el proceso de integración y, lo que es grave aún, sin tener que pasar por la modificación formal de los tratados originales o fundacionales.¹⁶⁹

El Tratado de Lisboa incorporó los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la Unión Europea, por lo que el artículo 3o. de este Tratado considera tres principios competenciales: 1) atribución; 2) subsidiariedad, y 3) proporcionalidad; pero también considera el de residualidad, o sea que “Toda com-

¹⁶⁷ Sentencia del 24 de marzo de 1997, Proceso 3-AI-96, citado por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 128.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 129.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 131.

petencia no atribuida a la Unión en los tratados corresponde a los Estados miembros”.¹⁷⁰

Subsidiariedad: principio según el cual la comunidad, y no los Estados miembros, está habilitada para hacer lo que mejor pueda ejecutar desde el ámbito supranacional cuando sea estrictamente imperioso.

Proporcionalidad: este principio permite controlar el grado de intensidad de la intervención comunitaria, es decir, el sentido de la medida que debe orientar el accionar de la comunidad cuando decida ejercer una competencia. Sin que impida el accionar de los Estados miembros.¹⁷¹

Montaño concluye que

...los principios esenciales que gobiernan el sistema de ejercicio de competencias a cargo de la organización supranacional de integración son —para la experiencia europea— básicamente los de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, así como el de competencia residual a favor de los Estados para los casos en que los poderes no hayan sido atribuidos.

...

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina... no ha construido jurisprudencia que fije parámetros orientados para alcanzar claridad sobre este asunto problemático [de ejercicio de competencias en la región andina] tal como lo merecen los actores de la integración, especialmente los Estados Constitucionales.¹⁷²

¿Por qué no ha construido tal jurisprudencia? Podría adelantarse una respuesta provisional.

Veamos lo que adelanta Montaño Galarza. Este autor hace una advertencia histórica muy valiosa con respecto a la todavía ausencia constitucional del ejercicio competencial de los organis-

¹⁷⁰ Tratado de Lisboa, C 306/12 ES, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 17 de diciembre de 2007, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., pp. 131 y 133.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 132.

¹⁷² *Ibidem*, p. 133.

mos supranacionales: “Casi ninguna Constitución de los Estados miembros de esas comunidades [CAN en Sudamérica y SICA en Centroamérica] contiene prescripciones que autoricen o traten en forma suficientemente clara lo que está ocurriendo en esa materia [creación de jurisprudencia por el ejercicio de competencias en la región andina]”.¹⁷³

Los principios competenciales de las organizaciones supranacionales se comportan como parámetros comunitarios en torno al ejercicio del derecho; son: “como un plexo regulador que ha de ser interpretado, aplicado y controlado, por vía del examen de la legalidad, únicamente por un órgano jurisdiccional supranacional”.¹⁷⁴ “Cuando los Estados miembros aceptaron formar parte de la comunidad, adicionalmente se resignaron a respetar la actuación y lo que emane de un sistema de protección jurisdiccional propio de la organización de integración”.¹⁷⁵ “El sistema judicial estatal ha aceptado que el enjuiciador supranacional es el único capaz de comprobar la legalidad del ordenamiento jurídico de la integración”.¹⁷⁶

A diferencia de una Constitución nacional, advierte Montañón Galarza:

...el desarrollo del ordenamiento [jurídico] comunitario... no se toma en consideración cláusula constitucional alguna, sino más bien, única y exclusivamente los instrumentos internacionales que son punto de partida formal de la comunidad [por lo que] con regímenes en los que el cimiento de la creación de las disposiciones jurídicas de la integración no es sólido, sino meramente programático, utilitario, finalista y carente de contenidos materiales o dogmáticos (valores, principios, derechos, garantías de los derechos), por lo demás, elementos propios de las normas supremas estatales.¹⁷⁷

¹⁷³ *Ibidem*, p. 134.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 136.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 137.

¹⁷⁶ *Idem*.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 138.

Supremacía constitucional: “se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado”.¹⁷⁸

Los factores que afectan negativamente la integración son:

1. Déficit de legalidad democrática: el Estado se incorpora a una organización supranacional sin aprobación democrática.
2. Carencia de derechos y libertades, aunados a la ausencia de garantías para limitar al poder público supranacional.
3. Vulneración legislativa, debido a la reserva de legislar normativas comunitarias a un órgano de naturaleza parlamentaria.

Si bien las cortes de justicia de los procesos de integración regional tienen la obligación de garantizar los derechos ciudadanos —aun a falta de su reconocimiento expreso y detallado en los tratados fundacionales—, parece que la tarea realizada hasta ahora es insuficiente.¹⁷⁹

La inexistencia en los tratados fundacionales de un reconocimiento expreso de los derechos y libertades y sus garantías han sido plasmados en las Constituciones de los Estados miembros como elementos de defensa ante el poder público de la integración, constituye una evidente afectación negativa y, al mismo tiempo, un gran desafío para el Estado de derecho y para las normas supremas nacionales.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La supremacía constitucional*, México, núm. 1, 2005, p. 37, citado por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 139.

¹⁷⁹ “Los derechos humanos son los derechos fundamentales constitucionalizados”, es la expresión de Pablo Pérez Tremps recogida por Montaña Galarza, César, en *Problemas constitucionales...*, cit., pp. 146, 147 y 148.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 151.

Un ingrediente que no puede faltar para la producción de la ley es el consenso democrático previo de las diversas fuerzas políticas que conviven en la sociedad de un Estado.¹⁸¹

Montaño Galarza retoma los argumentos de Viciano Pastor en torno al ejercicio de las competencias por las instituciones supranacionales: “Sólo puede atribuirse el ejercicio de competencias constitucionales a una instancia supranacional si se respetan en su sistema institucional los principios constitucionales de división de funciones y de garantía democráticas en la elaboración de normas jurídicas de alcance general”.¹⁸²

Las competencias constitucionales en las instituciones supranacionales están relacionadas con un aspecto de la crisis del derecho expuesta por Luigi Ferrajoli, al decir que “El proceso de integración mundial, y específicamente europea, ha desplazado fuera de los confines de los Estados nacionales los centros de decisión tradicionalmente reservados a su soberanía, en materia militar, de política monetaria y políticas sociales”.¹⁸³

Persiste el déficit democrático en la Unión Europea y en la Comunidad Andina, pues “aún no se llevan a cabo los referendos populares vinculantes en los Estados miembros de las organizaciones supranacionales... para aprobar de manera directa, la creación o la modificación de la estructura institucional de la organización de la integración”.¹⁸⁴

[Incluso] el déficit constitucional es más importante que los presuntos déficits democráticos de los procesos de integración, lo

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 152.

¹⁸² Viciano Pastor, Roberto, “Problemas de legitimidad constitucional de las integraciones supranacionales”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 67-68, Valencia, Universidad de Valencia, 2011, p. 96, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 153.

¹⁸³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004, p. 16. Por su parte, Montaño Galarza lo traduce en un “empobrecimiento del constitucionalismo”, en *Problemas constitucionales...*, cit., p. 153.

¹⁸⁴ Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 154.

que explica por qué sobre todo en el caso europeo... se vienen plasmando progresivamente una serie de «ajustes» parciales de carácter constitucional para el funcionamiento de la organización... En la Comunidad Andina el esquema para la adopción de normas jurídicas de derecho privado no ha sufrido ajustes, por lo que prácticamente todo el Poder Legislativo está afincado en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en la Comisión y en la Secretaría General.¹⁸⁵

...

En cuanto a la carencia de derechos y libertades y sus garantías como limitación al poder público de la integración, Montaña Galarza afirma que va siendo revertida tímida y lentamente en los procesos existentes... desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En contraste, no se cuenta aún en la CAN con un documento positivado sobre la materia, sin perjuicio de que a partir de la declaración política que constituye la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CAPPDH) del año 2002, podríamos pensar que se están dando algunos pasos en esa dirección.¹⁸⁶

Un dato relevante en el proceso de integración regional es la libre movilidad de las personas en la Comunidad Andina; hecho que hace notar el constitucionalista César Montaña al advertirlo como un logro junto a otros como los intercambios comerciales, la institucionalidad comunitaria y el desarrollo de la jurisprudencia.¹⁸⁷

Anota, igualmente, “el objetivo de impedir que en el futuro, las nombradas afectaciones negativas a la Constitución, derivadas de la participación del Estado en organizaciones de integración, se transformen en realidad”.¹⁸⁸

La actitud defensiva de la Constitución como norma de normas es clara en Montaña Galarza, pues afirma “en un Estado

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 154 y 155.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 155.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 156.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 157.

constitucional la norma fundamental es cimiento de la institucionalidad pública, piedra angular del ordenamiento jurídico y contenedor de los derechos y libertades, por lo que es —al menos por ahora— insustituible”.¹⁸⁹

El concepto de “Constitución” que tiene es el siguiente: “es un instrumento que contiene un pacto social, en democracia organiza al Estado y establece las grandes líneas para su funcionamiento, también es herramienta para la ordenación de la sociedad que en él se desenvuelve”.¹⁹⁰

Su idea es muy sugerente: “La urgente incorporación en la norma suprema, de prescripciones suficientes para afirmar en adelante su naturaleza y alcance, evitando así que los encargados temporales del poder público de la integración de cualquier nivel que éste sea, causen la quiebra constitucional”.¹⁹¹

Montaño Galarza sostiene la defensa hecha por Néstor Pedro Sagüés, quien afirma: “el sector más significativo de sus normas (las incluidas en la Constitución formal y el derecho constitucional consuetudinario a ella adosado) goza de un rango o alcurnia superior al resto del derecho positivo: tiene *supremacía*, de tal modo que las normas inferiores o las conductas opuestas a él, son jurídicamente inválidas”.¹⁹²

No obstante su apoyo a la supremacía constitucional, Montaño se muestra partidario de la integración: “La integración permite materializar un nuevo centro de poder público y, como tal, un poder que debe inscribirse en la esfera de regulaciones y coordenadas constitucionales”.¹⁹³

“La integración supranacional como poder constituido que es, produce, entre otras cosas, normativa jurídica aplicable en los territorios de los Estados miembros, pero este nuevo sistema ca-

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 158.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 159.

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² Sagüés, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001, p. 98, citado por Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, *cit.*, p. 160.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 160.

rece de la capacidad para relativizar y, peor aún, para desconocer sin más la supremacía constitucional”.¹⁹⁴

Renunciar a la supremacía constitucional supone, según Montañó Galarza, “aceptar que el Estado ha perdido la competencia de la competencia, evento que cuestionaría gravemente incluso su viabilidad a futuro, y que la normativa de la integración es instrumento idóneo para modificar a discreción para contenidos de la norma fundamental del Estado”.¹⁹⁵

Aun con este ejemplo de disonancia integrativa, dicho autor sudamericano propone una estrategia doble para compaginar supremacía con integración. Primero: “sujeción jurídica absoluta de toda organización supranacional a la Constitución”, y segunda: “inclusión en todos los tratados jurisdiccionales de cláusulas que expresamente obliguen a que la comunidad [supranacional] en su accionar respete sin condición el orden constitucional de los Estados miembros”.¹⁹⁶

Estrategia que me parece nulificante en el proceso de integración política, pues tanto los tratados como las Constituciones son acuerdos jurídicos que obligan y no pueden contener limitantes unos sobre otros. Es esta imposibilidad competencial lo que sostiene la disonancia al oponerse como mecanismo operativo de los procesos de integración. Habrá que buscar la forma de superar el concepto de “Constitución nacional” y adecuarlo a un nuevo concepto relativo de “convención regional” que abra la bisagra de la integración política de las naciones.

Montañó Galarza protege los intereses ciudadanos nacionales, antes que los intereses comunitarios, en virtud de que los procesos de integración “se decantan primordialmente por la consolidación del mercado libre cambista y, obviamente, a favor de los intereses del poder económico que está atrás”.¹⁹⁷

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 160 y 161.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 161.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 163.

Bidart Campos hace una aseveración interesante, relacionada con la opinión de Montaña Galarza, al mostrar una de las características del “poder económico”: “el poder económico... no va a elecciones, por lo que no reconoce parentesco alguno con la democracia, no solamente con la liberal, sino mucho menos con la democracia participativa y con la democracia social”. Y se cuestiona: “¿será posible democratizar este rudo fenómeno de la globalización económica capitalista?, ¿podrá ser controlado y equilibrado desde adentro mismo del Estado social y democrático de derecho?, ¿las competencias del poder político dispondrán de margen operacional para contener su avasallamiento?”. Bidart Campos es optimista y se adelanta diciendo que sí.¹⁹⁸

En una primera conclusión preliminar, parece que la dinámica económica va en carril aparte y por delante de la política y lo jurídico. Lo deseable es que lo jurídico vislumbre la ruta política de la economía, para así regular la sociedad íntegramente, no por separado y con retraso.

IV. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS INTEGRATIVOS

Bolivia y Perú suscribieron el Acuerdo de la Cartagena en 1969, pero no incorporaron disposición constitucional alguna a la integración sudamericana, aun cuando Perú sí la tenía en 1979; a su vez, Chile fue fundador del Pacto Andino en 1969, y tampoco hizo alguna cláusula constitucional sobre la integración como un poder de orden público.

Colombia, en su artículo 76.8 constitucional, a partir de la Reforma de 1968, acordó “promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Bidart Campos, German, “Algunas reflexiones sobre la globalización desde el derecho constitucional”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer-Stiftung-CIELDA, 1999, pp. 20 y 21. Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., pp. 163 y 164.

¹⁹⁹ Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 167.

Ecuador, por su parte, en su artículo 9o. constitucional asentó: “El Ecuador podrá formar, con uno o más Estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”; y en el artículo 92 constitucional se lee: “Estados latinoamericanos en la integración económica regional”.²⁰⁰

Montaño Galarza cita parte del artículo 416 de la Constitución de Ecuador para mostrar las intenciones políticas en favor de la integración: “[Punto] 11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina de América del Sur y de Latinoamérica”.²⁰¹

La Constitución política de Colombia declara, en su preámbulo, “el compromiso del pueblo colombiano en ejercicio de su poder soberano... de «impulsar la integración de la comunidad latinoamericana»”.²⁰²

La Constitución de Bolivia no dice nada de la integración en el preámbulo, pero en su artículo 265 establece que “el Estado se compromete a promover... la integración latinoamericana”.²⁰³

La Constitución del Ecuador es explícita en su preámbulo al anotar: “Decidimos construir... Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana... la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra”.²⁰⁴

La Constitución de Perú, en su artículo 44, asienta que el Estado promoverá la integración “particularmente latinoamericana”.²⁰⁵

Montaño Galarza enfatiza el concepto de “poder de integración” para referirse al contenido de las Constituciones de los países andinos que promueven la integración entre los Estados en el ámbito internacional.²⁰⁶

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 166.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 170.

²⁰² *Ibidem*, p. 171.

²⁰³ *Idem*.

²⁰⁴ *Idem*.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 172.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 173.

Este autor reitera lo dicho por Laura Dromi sobre los efectos del “poder de integración”, pues cuando son:

...las propias constituciones estatales las que posibiliten el despojo de las competencias de sus poderes constituidos, de modo que el “poder de integración” resulta en sus efectos una especie de poder de reforma que, sin alterar el texto constitucional, transforma esencialmente el poder político, al traspasar una importante parte de él a la organización comunitaria.²⁰⁷

El mismo autor ecuatoriano coloca a Bolivia como ejemplo para indicar el efecto del poder de integración. En primer lugar,

...para el Estado Plurinominal boliviano la relación de integración cubre múltiples dimensiones del accionar público estatal; [en segundo lugar] auspicia la integración al menos en las dinámicas la que concierne a los Estados latinoamericanos más próximos hablando en términos geográficos o espaciales y la que potencialmente involucraría a Estados allende las fronteras latinoamericanas; [en tercer lugar] porque se relaciona con la dotación de valores y de principios de las relaciones entre Estados, incluidos las que conciernen a la integración profunda o comunitaria.²⁰⁸

Por su parte, la Constitución boliviana establece la integración regional en su artículo 257.II: “1. Cuestiones limítrofes. 2. Integración monetaria. 3. Integración económica estructural. 4. Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración”.²⁰⁹

²⁰⁷ Opinión con la cual concuerdo, ya que es reconocido como principio de cooperación por el artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Véase Dromi, Laura, *Derecho constitucional de la integración*, Madrid-Buenos Aires, Marcial Pons-Ciudad Argentina-Universidad Complutense, 2002, p. 54. También Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., pp. 174 y 175.

²⁰⁸ Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 175.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 176.

Redacción que refleja, según anota César Montaña, un “mandato vanguardista” pues el poder constituyente boliviano decidió en favor de la integración, incluso en el ámbito de la Constitución económica. Aspecto con el que coincido, ya que resulta fundamental que el poder político se apunte desde la economía y, en el caso sudamericano, la región requiere posturas regionales en torno al desarrollo compartido, pero con fundamento constitucional, lo cual queda resaltado en el artículo referido.

La Constitución de Colombia, dice Montaña Galarza, en su artículo 9o. define las relaciones exteriores bajo el

...reconocimiento a los principios del derecho internacional... Además, expresa que la política exterior se orientará hacia la integración latinoamericana y el Caribe [y] el artículo 150.16 establece... que el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones, y especialmente con los países de América Latina y del Caribe... para conformar una comunidad latinoamericana de naciones (artículo 227).²¹⁰

La Constitución económica es, según Julio César Trujillo Vásquez:

...para referirse a los principios y normas de jerarquía constitucional que se ocupan de determinar el sistema económico del país, del régimen de propiedad de los bienes de producción, de las funciones y límites que se fijan a la intervención del Estado en la economía, organización social y cultura de los medios de que debe valerse para lograr la garantía y goce efectivo de los derechos de la persona, especialmente de los derechos sociales, económicos y culturales.²¹¹

De acuerdo con los objetivos de la integración por parte de los Estados de la Comunidad Andina:

²¹⁰ *Ibidem*, p. 177.

²¹¹ Trujillo Vásquez, Julio César, “La Constitución económica, más allá del neoliberalismo”, *Foro. Revista de Derecho*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, núm. 7, 2007, p. 112.

...no todo proceso de integración demanda o requiere contar con órganos comunitarios para desarrollarse, como ejemplos citamos los casos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del Mercado Común del Sur (Mercosur) y, más recientemente, de la UNASUR, organizaciones que funcionan básicamente en orden a la dinámica intergubernamental.²¹²

Aspecto que nos obliga a cuestionar ambos factores dentro de los procesos de integración como los de la Unión Europea (UE), que cuenta con organismos supranacionales. ¿Acaso la Comunidad Andina puede prescindir de ello? ¿Las comisiones intergubernamentales son suficientes para dinamizar verdaderamente la integración sudamericana? En fin, por el momento no tengo respuestas documentales y la realidad sudamericana parece no ofrecer tampoco un sentido positivo a la integración, pues entre 2016 y 2018, al parecer se presentó un *impasse* o estancamiento en la evolución de los procesos integracionistas.

Razón por la cual son más convenientes o recomendables los aspectos que han impedido el progreso favorable de la integración latinoamericana, y que coincidimos en llamarlos *disonancias*.

Por otro lado, la Constitución ecuatoriana de 2008, en su artículo 243, se propone la integración como objetivo estratégico del Estado, en particular su punto 5:

Proporcionar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas por la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.²¹³

Montaño Galarza concluye con un párrafo sugerente para comprender su postura con respecto a la supremacía constitucional de los Estados en procesos de integración:

²¹² Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 178.

²¹³ *Ibidem*, pp. 178 y 179.

En términos generales, nuestra posición coincide en buena parte con los mayores avances ubicados en las normas fundamentales de Bolivia y el Ecuador, que contrario a lo que ocurre con las normas fundamentales de Colombia y el Perú, se encuentran claramente materializados y orientados hacia la integración supranacional... sin embargo, aún deben ser mejorados para garantizar la intangibilidad y la supremacía de las constituciones.²¹⁴

¿La soberanía nacional desaparece con la integración regional? Según la opinión de César Montaña Galarza, la respuesta a esta pregunta es en sentido negativo: “ninguna organización de integración ostenta soberanía, porque ésta pertenece a los Estados miembros”, aunque puede ser que “una organización supranacional ejerza poder político y/o público —de manera transitoria— pero con autorización soberana de los Estados miembros, tal como ocurre con el ejercicio de las facultades administrativas por parte de las administraciones internas descentralizadas”.²¹⁵ Ello significaría que la soberanía permanece en el sustrato original, que es el pueblo, los ciudadanos, y las organizaciones supranacionales obtienen su poder delegado por el pueblo de cada Estado.

En cuanto a la existencia del Estado nacional, Montaña Galarza afirma que “es la existencia del Estado soberano y no su desaparición, uno de los elementos garantizados de la permanencia, así como del funcionamiento de la organización de integración [y] si la organización de integración alcanza un grado importante de consolidación, aquella [la soberanía] se torna indispensable para la vialidad de los Estados miembros”.²¹⁶

Bolivia, Colombia y Ecuador conservan su soberanía en los artículos 255.I, 9 y 276.5 constitucionales; sólo Perú no tiene un artículo constitucional que preserve su soberanía.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 181. La intangibilidad puede ser considerada sinónimo de intocabilidad, lo cual provocaría una suerte de estancamiento y con ello no poder avanzar en el interés de la integración.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 183.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 184.

El Congreso Nacional de Colombia permite la aprobación de tratados en materia de integración económica, social y política con base en el artículo 150.16 de su Constitución, así como “para la creación de organismos supranacionales (artículo 227)”.²¹⁷

A su vez, Bolivia, “a partir del artículo 257.II.4 [constitucional] permite mediante tratados internacionales [que] opere: «cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración»”.²¹⁸

En el caso ecuatoriano, su Constitución “por medio del artículo 419.7 permite que a través de la adopción de un tratado se: «atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional»”.²¹⁹

En cambio:

...la posición “abierta” que mantiene la Constitución peruana... podría permitir el sostener que esa norma fundamental resulta ser la que más aboga por la integración, cuestión que obviamente supondría la concurrencia en conjunto, de los restantes socios comunitarios, ya que no se limita únicamente a la integración andina. Desde nuestra perspectiva, es más idóneo que la Constitución contemple cláusulas puntillosas sobre la temática.²²⁰

Este punto requiere, a mi juicio, una interpretación que adopte tanto el término “puntilloso” como la aplicación al texto constitucional.

Montaño Galarza recupera la propuesta del español Pablo Pérez Tremps aplicable a la Unión Europea para crear mecanismos constitucionales con fines de integración. En primer lugar está la autorización de cada poder constituyente por parte de los Estados comunitarios; en segundo lugar, se requiere reformar cada Constitución de los mismos Estados cuando las cláusulas

²¹⁷ *Ibidem*, p. 186.

²¹⁸ *Idem*.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 189.

²²⁰ *Ibidem*, p. 191.

de integración rebasen las fronteras nacionales y, en tercer lugar, la propuesta de redactar cláusulas comunitarias que regulen la integración como fenómeno jurídico específico (pp. 192 y 193). Esta es su plataforma argumentativa para la implementación de tales mecanismos de integración en la comunidad andina. En primer lugar, recalca que el titular del Ejecutivo de los cuatro países andinos es quien puede suscribir tratados internacionales; sin embargo, los tratados de integración, en el caso de Bolivia, “sólo pueden ser aprobados por el pueblo soberano mediante referendo vinculante... (artículo 257.II); en Colombia la vía normal para la aprobación de tratados es la aplicación de una ley del Congreso, según determinan los artículos 150.16 y 189.2 de la Constitución”.

En cuanto a Ecuador y Perú, el procedimiento es de carácter parlamentario: “La norma suprema ecuatoriana exige aprobación por parte de la Asamblea Nacional... (artículo 419.6)... Finalmente, la Constitución del Perú establece la potestad del Congreso para: «aprobar los tratados, de conformidad con la constitución» (artículo 102.3)”.²²¹

César Montaña destaca la omisión, en las Constituciones de la comunidad andina, del mecanismo para suscribir y aprobar un tratado de integración supranacional “conocido como simplificado o ejecutivo”, cuyo riesgo es que, de emplearse, atentaría contra la supremacía de la norma fundamental.²²²

Asimismo, Montaña Galarza hace recordar que “la supremacía constitucional implica que la norma fundamental ocupa un lugar preferente en el sistema jurídico y que no lo cede ante ninguna otra norma de derecho, sea de fuente interna o externa”.²²³ Opinión que, a mi parecer, lo coloca en una suerte de extremismo constitucional o de conservacionismo jurídico, pues el derecho constitucional admite cambios incluso en cláusulas que otro-

²²¹ *Ibidem*, pp. 193 y 194.

²²² *Ibidem*, pp. 195 y 196.

²²³ *Ibidem*, p. 196.

ra eran inamovibles, ejemplo de ello es la Constitución mexicana de 1917, pues en apariencia su carácter social contenido en el artículo 27 se ha visto disminuido al ceder el beneficio hacia particulares por las concesiones de los recursos de hidrocarburos.

Otro elemento que resalta el constitucionalista ecuatoriano es la coherencia de la Constitución del Estado nacional frente a la ausencia de dicho factor en el ordenamiento jurídico de la integración; es decir, las Constituciones de los Estados nacionales cuentan con la coherencia o concordancia de las normas generales con las de aplicación, por parte de sus componentes locales, hecho que todavía es deseable en los procesos jurídicos de la integración latinoamericana a través de acuerdos de convencionalidad o tratados de integración propiamente.

Como “[t]odas las Constituciones de los Estados que participan en la Comunidad Andina afirman inequívocamente su propia supremacía, esto quiere decir, también, que descartan dentro del ordenamiento jurídico estatal, la permanencia de norma jurídica alguna atentatoria a sus prescripciones”.²²⁴

Lo anterior refleja cierto inmovilismo jurídico, porque impide hacer una integración andina más audaz y en favor de beneficios residuales.

No obstante lo anterior, existen decisiones jurisprudenciales que van abandonando paulatinamente en favor de la integración andina un poco más cohesionadamente. Por ejemplo, la sentencia C-256-98 de la Corte Constitucional de Colombia expuso: “Por virtud del traslado de competencias a los organismos supranacionales, las decisiones que éstos adopten rigen inmediata y automáticamente en cada uno de los países miembros y adquieren una prevalencia que torna ineficaces las normas de derecho nacional contrarias al derecho comunitario”.²²⁵

²²⁴ *Ibidem*, p. 199.

²²⁵ Sentencia C-256-98 del 27 de mayo de 1998 de la Corte Constitucional de Colombia, citada por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 201.

En el asunto número C-231/97, la misma Corte manifestó que:

...el derecho comunitario surgido como resultado del traslado de competencias en diferentes materias del quehacer normativo por los Estados miembros, y las subsecuentes regulaciones expedidas por las autoridades comunitarias, apoyadas justamente en tales competencias, ofrece la característica de un sistema preeminente o de aplicación preferencial frente al derecho interno de cada país miembro, con capacidad de aplicación directa y eficacia inmediata.²²⁶

Llama la atención una distinción hecha por Montaña Galarza, entre “primacía”, empleada por la Corte Constitucional de Colombia en el ordenamiento supranacional, y “supremacía”, ya que ésta “se extendería por sobre la totalidad del régimen jurídico estatal, con lo que ha puesto... a la norma fundamental de ese país en una situación o estatus de condicionalidad y sometimiento al orden jurídico de la integración”.²²⁷

Las cartas constitucionales de Perú, Ecuador y Bolivia “han callado” con respecto al pronunciamiento de la Corte colombiana, “llevando la situación al final hacia el mismo resultado, esto es: *que el ordenamiento jurídico supranacional se desarrolle y se aplique sin condición, en los territorios de los Estados miembros*, por lo tanto sin que importe si sus disposiciones lesionan eventualmente la Constitución”.²²⁸

Asimismo, Montaña Galarza critica la actuación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena por seguir los pasos de su homólogo europeo, “incluso diríamos que en ocasiones lo ha hecho de manera inercial, sin evaluar la inconveniencia de extrapolar a la Comunidad Andina reflexiones y soluciones jurídicas creadas por un contexto diferente de integración, como lo es el europeo”.²²⁹

²²⁶ *Ibidem*, p. 203.

²²⁷ *Ibidem*, p. 204.

²²⁸ *Ibidem*, p. 205 (cursivas originales).

²²⁹ *Idem*.

En 1998, la Constitución ecuatoriana era clara con respecto a la supremacía constitucional, pues su artículo 162 establecía que:

La aprobación de los tratados y convenios, se hará en un solo debate y con el voto de conformidad de la mayoría de los miembros del Congreso. Previamente, se solicitará el dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del Tratado o convenio con la Constitución. *La aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha reforma.*²³⁰

Montaño Galarza explica:

...es fácil comprobar... que algunos campos regulados tradicionalmente e históricamente a través de leyes emanadas del parlamento nacional, luego resultan disciplinados por normativa comunitaria derivada o secundaria, misma que carece de legitimación democrática; prescripciones que además son producidas con el empleo de mecanismos no previstos por las Constituciones, como son los casos de varias decisiones andinas sobre diversas materias.²³¹

Con lo anterior, una consecuencia que me parece que contiene la lógica de los procesos de integración es que

...la organización supranacional ha quedado habilitada para incidir de manera importante en aquellas atribuciones constitucionalmente configuradas en el marco del desempeño de la sección legislativa del poder público estatal, llegando, en ciertos casos, inclusive a anularlos, y desplazarlas de facto, con lo cual se desdibuja la hoja de ruta trazada inicialmente por el poder constituyente de cada Estado miembro.²³²

Montaño Galarza retoma la opinión de Plazas Vega con relación al sistema tributario andino:

²³⁰ *Idem* (cursivas originales).

²³¹ *Ibidem*, pp. 210 y 211.

²³² *Ibidem*, pp. 211 y 212.

Los organismos comunitarios supranacionales no son titulares de soberanía, pero pueden serlo del poder tributario... esta última atribución ha de estar sujeta, de modo insalvable, al principio *nullum tributum sine lege*, de forma tal que de ningún modo se permita a burócratas comunitarios establecer tributos sin mediar el voto de los representantes del pueblo.²³³

En materia de proyección internacional del Estado, Montaña Galarza enuncia una expresión prospectiva en favor de la integración a través del artículo 419.6 y del 419.7, pues éste ordena que: “a ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que... 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio. 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional”.²³⁴

Sin embargo, lo relevante de su propuesta radica en el principio de legitimidad democrática de la integración supranacional, ya que lo destaca en cuatro aspectos:

1. La organización supranacional es un nuevo centro de poder público con facultades capaces de modificar los ámbitos político y jurídico de los Estados miembros, por lo que resulta imprescindible que sus acciones estén legitimadas por los ciudadanos.
2. En el proceso de aprobación de un tratado de integración supranacional, con la participación ciudadana se dotará de mayor legitimidad comunitaria y se respetará la supremacía constitucional.
3. Si en el proceso de aprobación de un tratado de integración supranacional interviene únicamente el parlamento,

²³³ Plazas Vega, Mauricio, *Derecho tributario comunitario. La armonización tributaria en el Sistema Andino de Integración*, Bogotá, Legis, 2001, p. 76, citado por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 214.

²³⁴ *Ibidem*, pp. 217 y 218.

como poder constituido, entonces la legitimidad del acto aprobatorio del tratado, sin duda se atenúa.

4. Cuando la Constitución permite optar por ambas vías (aprobación parlamentaria o aplicación del referendo), se estaría creando un clima de inseguridad jurídica, al desfavorecer la supremacía de la norma fundamental y sin garantizar la legitimación ciudadana,²³⁵ pues permiten los cambios: el parlamentario o el refrendario.

Respecto a lo dicho, la Constitución de Bolivia garantiza la legitimidad de la integración supranacional y fortalece la supremacía de la norma fundamental; la Constitución de Colombia niega la participación ciudadana y auspicia que sea el Parlamento quien apruebe los tratados de integración comunitaria; a su vez, Ecuador y Perú son ambiguos en sus textos constitucionales, pues crean inseguridad jurídica.²³⁶

La organización comunitaria, resultado de la integración, resulta invasora política y socialmente en los Estados que la componen; por lo que Montañó Galarza se cuestiona de qué manera los ejercicios de los ciudadanos y sus garantías, como elemento ético-jurídico, “condicionan el accionar de la organización de integración, de tal forma que los estándares de respeto en el nivel comunitario, sean al menos, los mismos que han previsto las Constituciones en el orden estatal”.²³⁷ En adición a esta consideración, menciona tres componentes formales de los tratados de integración del Pacto Andino; en primer lugar, está la existencia o no de prescripciones que sitúen a los derechos como “elementos frontera” para el ejercicio del poder público de la integración; en segundo lugar, se requiere averiguar “si en la Comunidad Andina se han adoptado normas jurídicas sobre la materia”, y en tercer lugar, “si el Tribunal de Justicia a través de la jurisprudencia demuestra una posición defensora de los derechos y sus garantías,

²³⁵ *Ibidem*, pp. 218 y 219.

²³⁶ *Ibidem*, pp. 219 y 220.

²³⁷ *Ibidem*, p. 221.

tal como viene ocurriendo en la experiencia europea de la integración, desde el caso *Stauder*, de 1968”.²³⁸

Montaño Galarza considera que “en la Comunidad Andina podría hablarse incluso de la asistencia de una *dimensión social de la integración*, lógicamente imbricada con el vasto campo de los derechos”.²³⁹

De los documentos comunitarios que contienen la materia de los derechos sociales, sobresale la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002) “adoptada como directriz del Consejo Presidencial Andino (CPA), por lo que no forma parte del ordenamiento jurídico supranacional. Conviene indicar —dice Montaño— que la Carta Andina, prácticamente, no ha sido aún tomada en cuenta por el Tribunal [Andino] para la adopción de sus fallos”.²⁴⁰

César Montaño Galarza enlista las decisiones significativas de la Comunidad Andina sobre derechos humanos. En primer lugar está la Decisión 458 del Consejo de Ministros que “consagra a los derechos humanos entre los principios orientadores de la política exterior comunitaria”; en segundo lugar, coloca a la Decisión 587 del mismo Consejo de Ministros “que aborda «promoción y protección de los derechos humanos» como principio en que ha de sustentarse esa política supranacional, y en tercer lugar está la Decisión 586 del Consejo Andino de Ministros que estableció el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”.²⁴¹

Montaño Galarza considera, sin embargo, que

...en la Comunidad Andina existe un conjunto de bases políticas y jurídicas dispersas, relacionadas con los derechos y libertades y

²³⁸ Montaño Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, cit., p. 221 (cursivas nuestras, para añadir énfasis).

²³⁹ *Ibidem*, p. 222.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 223.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 224.

su vinculación con el proceso de integración y el funcionamiento de la organización supranacional... Creemos, por lo tanto, que está aún pendiente un desarrollo más decidido y creativo de la reflexión sobre la materia.²⁴²

Asimismo, cree que al mejorar el cumplimiento de los derechos humanos se estaría potenciando simultáneamente la integración, “por lo que a su vez implica —dice— fomentar la preservación e idoneidad del Estado constitucional”.²⁴³ No obstante, por nuestra parte pensamos que lo ideal sería lograr elevar a rango constitucional la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en consonancia con la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Consecuencia que requiere voluntad política de las naciones andinas porque no es automática, sino que está en función del proceso mismo de integración a través de la redacción de los acuerdos o mecanismos que aceleren, consoliden o posterguen las acciones en pro de la vida comunitaria establecidas en documentos comunitarios.

Asimismo, el autor ecuatoriano se cuestiona si los tratados de integración deben recibir similar tratamiento al de otros instrumentos internacionales, o si el derecho comunitario originario y el derivado, “merecen similar trato en las Constituciones de los Estados miembros [o bien] si los dos tipos de normas supranacionales —las fundacionales y las secundarias— pueden cambiar o, de hecho, cambian o modifican implícitamente las Constituciones nacionales”.²⁴⁴

En Perú, país parte de la Comunidad Andina, los jueces constitucionales manejan las siguientes tesis sobre el rango normativo de los tratados internacionales:

— Tesis de rango supranacional;

²⁴² *Ibidem*, p. 225.

²⁴³ *Ibidem*, p. 226.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 226 y 227.

- Tesis de rango constitucional;
- Tesis de rango supralegal, y
- Tesis de rango legal.²⁴⁵

La interpretación que hace Montaña Galarza de dichos rangos es la siguiente:

La tesis de rango supranacional uniformiza el derecho y la jurisprudencia nacional e internacional, bajo la primacía del derecho internacional... la tesis de rango constitucional... sitúa al derecho internacional en el mismo andarivel que ocupa la norma fundamental... La tesis del rango supralegal se sustenta en el valor superior que tendrían los tratados internacionales sobre las normas legales del ordenamiento interno, pero al mismo tiempo en el valor inferior que les sería propio frente a la Constitución... Finalmente, la tesis de rango legal de los tratados... asumió el viejo principio... de que no podía darse relaciones sobre similar materia entre el derecho internacional y el interno.²⁴⁶

En el caso de Bolivia, este país cuenta con una Constitución que establece su supremacía expresada en su artículo 410, que dice “*El bloque de constitucionalidad está integrado por los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de derecho comunitario, ratificados por el país...* La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía... 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales”.²⁴⁷

A su vez, el artículo 3o. del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina “exige ratificación por el Estado de todas las normas de derecho comunitario, como condición para que sean consideradas integrantes del bloque de constitucionalidad”. Por lo que el autor ecuatoriano advierte que

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 227.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 228 y 229.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 229 (cursivas en el original).

...las normas del ordenamiento supranacional no ratificadas no forman parte del bloque de constitucionalidad, ni tampoco del sistema jurídico nacional, con lo cual el Estado boliviano corre alto riesgo de ser acusado por incumplimiento del régimen jurídico andino... el bloque de constitucionalidad ha sido, sobre todo, interpretado por los tribunales y cortes constitucionales de varios países del orbe, primero en Europa (Francia, España, Austria, Italia, Alemania), y luego en América (Colombia, Panamá, Costa Rica, Argentina, Chile, Venezuela, Bolivia y Ecuador).²⁴⁸

Resalta la ausencia de México en ese listado; en cuanto a Colombia y Ecuador, llama la atención que “La Constitución de Colombia no contiene norma expresa sobre la jerarquía del ordenamiento jurídico andino, sea primario o secundario”.²⁴⁹ Particularmente al segundo país, “no es muy diferente en este caso la Constitución del Ecuador, que a través de los artículos 424 y 425 únicamente se refiere a los tratados y convenios internacionales en general, es decir, que no contiene cláusula expresa referida a los tratados de derecho comunitario originario, ni al ordenamiento jurídico derivado”.²⁵⁰

Perú, otro país integrante de la Comunidad Andina, establece en su Constitución que en cualquier tratado celebrado por el Estado forme parte del derecho interno (artículo 55), “por lo que se entendería que el ordenamiento jurídico producido a remolque de los tratados de integración supranacional, resulta obligatorio dentro del sistema jurídico de ese Estado”.²⁵¹

En síntesis:

...la Constitución boliviana simpatiza con la tesis del rango constitucional, ya que incluye dentro del bloque de constitucionalidad únicamente a los tratados y convenios internacionales en materia

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 230.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 231.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 232.

²⁵¹ *Idem*.

de derechos humanos “y a las normas de derecho comunitario ratificado por el país”... Colombia, a través de la Constitución reconoce rango legal a todo tratado internacional... La Constitución del Ecuador otorga a los tratados internacionales que no versan sobre derechos humanos —éstos tendrían jerarquía constitucional— nivel superior al de las leyes e inferior a la norma fundamental... Para el constitucionalismo peruano de la integración andina posee jerarquía legal.²⁵²

Por lo cual, César Montaña ratifica que “ninguna de las normas supremas de los Estados miembros de la Comunidad Andina contiene en la actualidad prescripciones que directa y expresamente definan la jerarquía de los tratados fundacionales de una organización supranacional, ni de las normas del ordenamiento jurídico derivado”.²⁵³

Sólo la Constitución de Bolivia reconoce al derecho comunitario al otorgarle rango constitucional, pero “cuida en alta cuota la supremacía constitucional. En cambio, las Constituciones de Colombia, el Ecuador y el Perú no reconocen expresamente al derecho de la integración subregional, sino sólo por vía indirecta, es decir, a través del reconocimiento que hacen al derecho internacional”.²⁵⁴

Si, como dice César Montaña, las cuatro Constituciones de los países que componen la Comunidad Andina subordinan el ordenamiento jurídico de la integración, “con lo cual se habría bloqueado la posibilidad de tratados fundacionales modifiquen implícitamente a las Constituciones de estos países”,²⁵⁵ entonces ¿qué expectativa cierta hay para lograr la integración regional? Creo que se estaría en el punto de inoperancia del regionalismo vía la integración comunitaria y desdeñando la globalización

²⁵² *Ibidem*, p. 233.

²⁵³ *Ibidem*, pp. 233 y 234.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 234.

²⁵⁵ *Idem*.

como recurso para ampliar las relaciones nacionales de los países que comparten tratados regionales.

Montaño Galarza es enfático al señalar que “la Constitución es suprema frente a cualquier otro ordenamiento jurídico... por esa razón, no es posible desplazarla”.²⁵⁶

Pero admite una inquietud, ya que su conclusión es dubitativa: “Al parecer, la gran disyuntiva que se plantea ante el hecho político y jurídico del Estado en una organización supranacional, es la de la permanencia e independencia de su institucionalidad, de tal forma que no resulten erosionadas como consecuencia de ese episodio de connotación internacional”.²⁵⁷ Se entiende que habrá impacto y lo vislumbra el autor ecuatoriano al presentar lo siguiente:

...en la realidad, la participación de los Estados en organizaciones supranacionales muestra signos preocupantes en el sentido que analizamos, porque en la práctica totalidad de ocasiones el derecho comunitario tiene que ser ejecutado por órganos estatales... De esta manera, el ajuste requerido, en lo normativo pasaría principalmente por la reforma constitucional, y en lo institucional por la adecuación del gobierno y la administración, del Parlamento nacional y del Poder Judicial.²⁵⁸

En cuanto al Estado en su dimensión territorial, dice que “el Estado soberano, como sujeto de base territorial es insustituible para llevar a cabo la ejecución institucional de gran parte de lo que el accionar supranacional produzca, según sus propias prescripciones fundamentales”.²⁵⁹

Por último, reconoce la autonomía institucional de los Estados comunitarios frente a la organización supranacional, ya

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 241.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 241.

²⁵⁸ *Idem*.

²⁵⁹ *Ibidem*, pp. 241 y 242.

que ésta “es sólo parcial o relativa, esto porque si los Estados son emancipados para definir la manera y los medios de actuación, siempre tendrán que desempeñarse en el marco de lo que la normativa de la integración permita o autorice”.²⁶⁰

La autonomía institucional de los Estados comunitarios de que habla Montaña Galarza tiene como engarce la delegación de competencias para el ejercicio del poder público y, también, la visión nacionalista (constitucional) o internacionalista (comunitaria) de la soberanía del Estado, por lo que advierte que para ampliar o reducir las competencias de la comunidad al interior de los Estados comunitarios, será necesario incorporar en los Estados fundacionales de las organizaciones de integración los límites o los alcances de operatividad de dichas competencias, así como su temporalidad o denuncia como Estado de retiro.²⁶¹

Nos recuerda Montaña Galarza que los tratados de integración supranacional antes y en primer término son instrumentos de derecho internacional público, cuya observancia se rige por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por lo que “existe una extendida práctica en el sentido de que cuando un Estado deja de cumplir un compromiso internacional, la otra parte o las otras partes pueden considerar ese evento como denuncia unilateral del tratado, lo que, claro está, generaría la responsabilidad internacional del Estado remiso”.²⁶²

Para finalizar, César Montaña ofrece algunas conclusiones relativas a la dinámica de los Estados. Dice, en primer lugar, que muchas de las metas planteadas por los Estados nacionales no son alcanzables si no renuevan “permanentemente dinámicas y mecanismos específicos... para... mantener y potenciar el ejercicio de la soberanía y [así] lograr una mayor capacidad de actuación y fortalecimiento de sus roles en la arena internacional”.²⁶³

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 242.

²⁶¹ En 2006 Venezuela se retiró de la Comunidad Andina.

²⁶² *Ibidem*, p. 245.

²⁶³ *Ibidem*, p. 247.

Sostiene también que existen algunos Estados nacionales que “al no requerir de la creación de una organización internacional, se bastan por sí solos”,²⁶⁴ es decir, son autosuficientes.

Propone el término “delegación de competencias” a la organización supranacional, en lugar de cesión, ya que la palabra “cesión” contiene la pérdida de la soberanía de los Estados en las materias en que estaría cediendo atribuciones, lo cual no sucede con la delegación, ya que ésta “parece coherente con el reparto de poderes que define y ejecuta la norma suprema estatal [al tiempo] que al edificio supranacional no ostenta soberanía, empero es producto de ella”.²⁶⁵

La supremacía constitucional es afectada —dice— porque los Estados pertenecen a la organización supranacional en cuatro factores:

1. La aceptación de una estructura nueva de poder que se autorregula y genera de un ordenamiento jurídico específico, diferente al internacional y al de los Estados miembros.²⁶⁶
2. Los principios de primacía y de eficacia directa del derecho comunitario o supranacional reclaman su dominio sobre el ordenamiento jurídico interno o nacional (la Constitución incluida).²⁶⁷
3. El encargado de definir, a través de sus sentencias, los linderos de la atribución de competencias es un órgano jurisdiccional permanente de la organización supranacional y no del propio Estado.²⁶⁸
4. La aceptación de que las pautas de validez y del control de la validez de los actos comunitarios en general, se las

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 248.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 250.

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 250-252.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 251.

²⁶⁸ *Idem*.

enjuicia respecto de los tratados fundacionales de la organización y no como ocurre en los Estados miembros respecto de la Constitución.²⁶⁹

Un dato relevante y significativo en alto grado es que Montaña Galarza reconoce que “En las épocas previas a la creación de las organizaciones supranacionales europea y andina, como es obvio, los Estados miembros no contemplaban normas supremas idóneas para intervenir en este tipo de organizaciones”.²⁷⁰ Pero “la Jurisprudencia Comunitaria defiende la primacía del derecho de la Comunidad Andina sobre los sistemas jurídicos nacionales, sin discriminar si esa prevalencia comprende también a las normas supremas estatales”.²⁷¹

El jurista ecuatoriano coloca como materia insoslayable la reflexión sobre los derechos y las libertades con sus garantías en el esquema supranacional, “de tal forma que no exista poder público alguno desenvolviéndose al margen de las fronteras éticas y naturales que plantean los derechos inherentes a la persona humana”.²⁷²

A pesar de todo lo dicho anteriormente, “todavía está pendiente en nuestro medio un desarrollo creativo y novedoso de la reflexión jurídica sobre la materia, en especial, por parte de las Cortes de los Tribunales Constitucionales Nacionales, órganos llamados sobre todo, a cuidar de la norma suprema estatal”.²⁷³ Lo cual me parece relativizable por la perspectiva de la documentación de la historia de las Constituciones nacionales en favor de tratados o convenciones regionales, cuyas expectativas sean las de organizar y regular la vida social, política, económica y cultural de los países que los suscriban.

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Ibidem*, p. 252.

²⁷² *Ibidem*, p. 253.

²⁷³ *Ibidem*, p. 254.

CAPÍTULO CUARTO

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN Y DERECHO COMUNITARIO

I. PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Desde mediados del siglo XX se intentó construir un proyecto integrador en América: la Organización de Estados Americanos (OEA). A este proyecto le siguió el Mercomún por las mismas fechas. En 1973, el Caribe inaugura una propuesta integrativa con el Caricom, y años después, en 1991, el Mercosur continuaría la propuesta de integración latinoamericana. Sin embargo, las expectativas se han frenado y en mucho tienen que ver las emergencias de otras asociaciones de países en América Latina. ¿Cuáles son éstas?, ¿en qué vigencia están o cuál es su avance? Éstas son las cuestiones que abordaremos en las páginas siguientes.

Los proyectos de integración en América Latina son los siguientes:

1. Mercosur
2. ALALC/ALADI: intento integracionista.
3. Mercomún: integración centroamericana.
4. CARICOM: integración caribeña.
5. SELA: alternativa a la ALALC.
6. Pacto Andino: en proceso con limitaciones.
7. Unasur: suma del Mercosur y el Pacto Andino.

1. *Mercosur*

El Mercado Común del Sur o Mercosur se fundó el 26 de mayo de 1991 en Asunción, Paraguay, aunque su sede está en

Montevideo, la capital de Uruguay. Integraron originalmente al Mercosur Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; luego se adhirieron Venezuela, en 2006, y Bolivia, en 2015. El territorio de los seis países suma 14,869,775 km², y su población es de 295,007,000 habitantes.²⁷⁴ El Mercosur se caracteriza como una unión aduanera limitada, ya que aún no logra de manera total el libre tránsito de bienes, servicios, personas y capitales.²⁷⁵

MAPA 1. MERCADO COMÚN DEL SUR



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

²⁷⁴ Información disponible en: <https://www.mercosur.int>.

²⁷⁵ Véase Saucedo González, José Isidro, *Los procesos de integración en Europa y América*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2013, p. 38.

2. ALALC/ALADI

A. ALALC (1960-1980)

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio o ALALC es otro de los proyectos de integración latinoamericana. Su fundación fue en 1960 mediante el Tratado de Montevideo.

La ALALC está conformada por once países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

MAPA 2. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

B. *ALADI* (1980) *sustituye a la ALALC*

La Asociación Latinoamericana de Integración, o ALADI, sería la sucesora de la ALALC mediante el tratado fundacional en 1980, en Montevideo.

A sus integrantes iniciales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) se sumarían Cuba en 1998, Nicaragua en 2011 y Panamá en 2012.

La superficie territorial de la ALADI es de unos 20 millones de km²; y su población es de 568.9 millones de habitantes.²⁷⁶

MAPA 3. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

²⁷⁶ Datos hasta 2019. Fuentes: a) territorio: <https://slideplayer.es/slide/10239794/>; b) población: <http://www2.aladi.org/nsfaladi/sitioAladi.nsf/indicadorEcDatos.xsp?databaseName=CN=websrv/O=ALADI!!nsfaladi%5Cindicado.nsf&documentId=251AEB7DB8C1F624032567B4005CD7E6&action=editDocument>.

3. *Mercomún y el Sistema de Integración Centroamericana*

A. *Mercomún*

En la década de 1960, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua decidieron conformar el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo objetivo principal era unificar las economías e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

El MCCA se creó a través del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el cual entró en vigor el 4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 23 de septiembre de 1963 para Costa Rica.

Durante los 40 años posteriores a la firma del Tratado General de Integración Económica, el comercio intrarregional creció a pesar de la crisis económica, política y militar que experimentó la región, situación que afectó particularmente durante los años comprendidos entre 1980 y 1986.

B. *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*

Posteriormente, la década de 1990 representó para el proceso de la integración centroamericana una etapa de transformación con la firma —el 13 de diciembre de 1991— del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), por parte de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, instrumento que constituye el marco jurídico y el establecimiento de un ordenamiento institucional, con la entrada en funcionamiento, el 10 de febrero de 1993, del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Este sistema lo conforman cuatro subsistemas, a saber:

- Subsistema de Integración Económica
- Subsistema de Integración Social
- Subsistema de Integración Ambiental
- Subsistema de Integración Política

El Subsistema de Integración Económica Centroamericana, al que le da seguimiento el Ministerio de Comercio Exterior del SICA, tiene como objetivo alcanzar el desarrollo económico, social, equitativo y sostenible de los países centroamericanos.

Los esfuerzos de los países centroamericanos han continuado con el fin de alcanzar la integración centroamericana, y se manifiestan con la suscripción el 29 de octubre de 1993 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), que establece el compromiso de constituir una unión aduanera, la cual se alcanzaría de manera gradual y progresiva sobre la base de un plan de acción y la conformación de grupos de trabajo.

a. Costa Rica

Históricamente, Costa Rica ha mantenido una balanza comercial superavitaria con Centroamérica. En el periodo 2010-2019, el comercio de Costa Rica con la región registró un crecimiento anual promedio de 3.6%. Por cada dólar importado desde la región, el país exportó más de 2.2 millones de dólares estadounidenses.

b. Exportaciones e importaciones

El valor total de las exportaciones de Costa Rica durante 2019 fue de 2,437.1 millones de dólares americanos. Los principales productos son: preparaciones alimenticias, medicamentos, pañales, salsas, productos de panadería fina, productos inmuno-

lógicos dosificados, cables eléctricos, envases de vidrio, leche y nata concentrada, así como explosivos para la construcción.

En cuanto al valor total de las importaciones durante 2019, fue de 1,105.1 millones de dólares americanos. Los principales productos de dichas importaciones fueron: papel higiénico, cajas de papel o cartón, combustibles y aceites minerales, jabones y preparaciones de limpieza, carne de bovino, tubos de acero, medicamentos, productos de panadería fina, frijoles, y artículos para el envasado de plástico.

c. Inversiones

Centroamérica fue el origen del 4% de la inversión extranjera directa (IED) percibida por Costa Rica en 2019. Esta inversión se destinó principalmente a los sectores de servicios (39.3%), industria (39.1%), inmobiliario (8.9%), comercio (6.3%) y financiero (6.0%). Panamá ocupó el primer lugar dentro de la región como principal inversionista en el país, en los sectores de comercio, servicios, sistema financiero e industria. Las inversiones panameñas representaron 83.5% de los flujos de inversión provenientes de Centroamérica durante 2019.

d. Situación actual

Centroamérica cuenta hoy con un arancel externo común y normativa comercial moderna, acorde con los compromisos internacionales en temas como normas de origen; prácticas desleales de comercio; medidas de salvaguardia; medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización; así como en procedimientos aduaneros. Se ha logrado perfeccionar una zona de libre comercio, con la liberalización del comercio de bienes agrícolas e industriales, a excepción del café tostado y sin tostar, azúcar de caña, alcohol etílico, bebidas alcohólicas y derivados

de petróleo. Asimismo, dispone de un mecanismo moderno y ágil para la solución de controversias comerciales.

Bajo un enfoque pragmático, desde 2010 los países de la región vienen trabajando en planes de acción semestrales. Esta dinámica permite alcanzar resultados concretos en el corto plazo. Esto ha derivado en la aprobación de un número importante de reglamentos técnicos que facilitan el comercio en Centroamérica, la solución de problemas comerciales puntuales, la eliminación de aranceles en materias primas e insumos no producidos en el istmo y actualización de medidas en el campo aduanero, entre otras.

e. Panamá

La República de Panamá es miembro del Sistema de la Integración Centroamericana desde el 13 de diciembre de 1991, fecha que suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca). Sin embargo, dicha suscripción no implicó su incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

A través de una declaración conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco) y del Ministro de Comercio de Panamá, el 6 de julio de 2010 se ratificó el compromiso de Panamá de integrarse a la región centroamericana mediante la suscripción de un Protocolo de Incorporación al Subsistema de Integración Económica.

Para la negociación de este Protocolo se llevaron a cabo diversas reuniones de los grupos técnicos de origen, procedimientos aduaneros, acceso a mercado, revisión legal, directores de integración, viceministros y ministros.

En el marco de la Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, realizada el 29 de junio de 2012, el gobierno de Panamá suscribió el Protocolo de Incorporación al Subsistema de

Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Incorporación). En este instrumento se establecen los términos, plazos, condiciones y modalidades para la incorporación de Panamá a la integración económica centroamericana. Mediante el Acuerdo 01-2012 (junio de 2012), el COMIECO aceptó los términos negociados en este Protocolo.

A su vez, el Congreso de Panamá aprobó dicho Protocolo mediante la Ley núm. 26, del 17 de abril de 2013, aunque sería hasta el 6 de mayo de ese mismo año cuando Panamá realizaría el depósito de los instrumentos de ratificación del Protocolo de Guatemala y del Protocolo de Incorporación de Panamá en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), fecha a partir de la cual es miembro del Subsistema de Integración Económica Centroamericana.²⁷⁷

En abril de 2017, Panamá notificó a la Organización Mundial de Comercio (OMC) su incorporación al Subsistema de Integración Económica del Sistema de Integración Centroamericana, mediante la suscripción del Protocolo de Incorporación.

²⁷⁷ El 21 de junio de 2013 el COMIECO realizó los actos administrativos correspondientes para la plena incorporación de Panamá, mediante la suscripción de las siguientes resoluciones: “Resolución 308-2013 (COMIECO-LXV): se da por concluido el proceso de incorporación de Panamá al Subsistema Económico Centroamericano e incorpora el Protocolo de Incorporación de Panamá en la normativa de la integración económica centroamericana”, “Resolución 309-2013 (COMIECO-LXV): incorpora al Ministro de Panamá como miembro pleno de COMIECO” y “Resolución 310-2013 (COMIECO-LXV): establece un periodo de transición máximo de dos meses para la adecuación de los sistemas, procedimientos, documentación y demás elementos que faciliten la aplicación de las disposiciones relativas al intercambio comercial entre Centroamérica y Panamá”. Asimismo, mediante la resolución núm. 331-2013 (COMIECO-LXVI) se aprobaron los regímenes bilaterales de excepción al libre comercio y mediante resolución 08-2028 (CEIE) se aprobó la modificación del régimen bilateral de excepción al libre comercio entre Costa Rica y Panamá (Anexo A del TGIE).

MAPA 4. MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO/SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

4. *La Comunidad del Caribe o Caricom*

La Comunidad del Caribe, o Caricom, fue fundada en 1973, a través del Tratado de Chaguaramas, Trinidad y Tobago; sus miembros son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago. Aun cuando también están los llamados miembros asociados: Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes, Británicas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicas.

Es de resaltar que nuestro país, México, es considerado miembro observador. La población de la Comunidad del Caribe es de 16,629,820 habitantes.

MAPA 5. COMUNIDAD DEL CARIBE



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

5. *El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) 1975*

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe o SELA es otro de los mecanismos de integración de América Latina; también es considerado el más ambicioso, pues aglutina a Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela; en total son 26 países latinoamericanos.

Su población, con 572,664,165 habitantes, representa casi la totalidad del continente americano, con una superficie territorial de 20,453,238 km².

MAPA 6. SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

6. *La Comunidad Andina de Naciones* (*Pacto Andino*)

Los miembros de la Comunidad Andina de Naciones, o Pacto Andino, firmaron el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, en Cartagena, Colombia; sus integrantes fueron: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; solamente los dos primeros han hecho reconocimiento en sus Constituciones sobre la integración sudamericana. Sus habitantes suman 113 millones, y ocupan una superficie de 4,710,000 km².

En 2005, los países del Pacto Andino se incorporaron al Mercosur en calidad de miembros asociados; recíprocamente, los integrantes del Mercosur se sumaron a la Comunidad Sudamericana de Naciones en igual calidad.

MAPA 7. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES O PACTO ANDINO



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

7. *La Unión de Naciones Sudamericanas* *o Unasur*

La Unión de Naciones Sudamericanas, o Unasur, es el más reciente mecanismo de integración latinoamericana. Nació entre 2004 y 2007; su antecedente orgánico fue la Comunidad Suramericana de Naciones que integraba al Mercosur y a la Comunidad Andina de Naciones.

Fue en la Isla Margarita, Venezuela, donde se conformaría Unasur, y cambiaría de nombre, dejando en la historia a la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2007. Sin embargo, fue hasta el 23 de mayo de 2008 cuando se aprobó el Tratado Constitutivo, concediendo a Quito, Ecuador,²⁷⁸ la sede de este organismo multilateral de integración; dicho Tratado entraría en vigencia en marzo de 2011.

Componen a Unasur once países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela, cuyos propósitos declarados son: “Construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político”, así como “eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías existentes, considerando la soberanía e independencia de los Estados”.²⁷⁹

²⁷⁸ Dirección de Unasur: Av. Manuel Córdova Galarza, Mitad del Mundo CP 170311, Quito, Ecuador, Tel +593-2-3990900.

²⁷⁹ Véase www.unasur.org/es/quienes-somos, 18 de marzo de 2018.

MAPA 8. UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS



Elaboración de imagen: Edith Aguilar Gálvez.

Una vez mostrados los proyectos de interacción, conviene hacerse la pregunta siguiente: ¿Por qué siete proyectos de integración y no sólo uno? Adelantamos al menos dos hipótesis para responder la pregunta anterior:

1. Por su aparición histórica, y
2. Por su conformación geográfica.

La primera respuesta podría ser aceptada en sentido natural, ya que los diferentes proyectos de integración no surgieron al mismo tiempo ni bajo las mismas condiciones; la segunda respuesta tiene mayor aceptación, ya que dadas las colindancias territoriales de los países, favorecieron la expectativa de reunirse con fines comerciales o económicos.

Sin embargo, hay una tercera hipótesis: por seguir el ejemplo europeo.

II. DERECHO COMUNITARIO

El derecho comunitario emergió en Europa al constituirse la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) a mediados del siglo XX y en respuesta a las propuestas de paz para Europa de la posguerra. En su evolución, la Comunidad se transformaría en Unión y lo haría bajo una normatividad que ha causado asombro y notoriedad por la complejidad de su redacción, sus alcances y confrontaciones con el derecho internacional y las Constituciones nacionales de los países miembros.

No obstante las vicisitudes históricas del derecho comunitario emergente en Europa a partir de la creación de la CECA, su conversión en Unión Europea y la histórica propuesta de una Constitución, hoy en día es debatible la compaginación de la normatividad comunitaria con las legislaciones nacionales de los Estados parte.

En este aspecto, abordaremos algunos puntos de vista ofrecidos por autores europeos con el fin de poder acercarnos a las dificultades de orden jurídico para concretar, consolidar y avanzar los proyectos de integración latinoamericana, ya que el modelo europeo es el que se ha seguido con esta finalidad.

Es destacable la postura de Javier Díez-Hochleitner al reconocer que junto al “derecho primario escrito”, representado por los tratados constitutivos de la Unión Europea, se habla también de un “derecho primario no escrito”, aludiendo sobre todo a la jurisprudencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea al “garantizar en el ámbito de las comunidades europeas los estándares de protección de los particulares frente al ejercicio del poder público que ofrecen los distintos Estados miembros”.²⁸⁰

²⁸⁰ Díez-Hochleitner, Javier, “El derecho comunitario europeo: un ordenamiento al servicio de un modelo de integración centralizada”, en Pérez Tremps, Pablo (coord.), *Integración política y Constitución*, cit., p. 276.

Reconoce asimismo la trascendencia de la creación de la Convención Europea sobre el Futuro de Europa, cuyos trabajos desembocaron en la “aprobación de un Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”.²⁸¹

Los trabajos iniciaron en octubre de 2003; para junio de 2004, se adoptó el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que sería sometido a firma por los Estados miembros y que preveía su entrada en vigor en 2006, con la aprobación ciudadana mediante referendos.²⁸²

Sabemos que Francia y Holanda no aprobaron el proyecto de Constitución, y ésta no entró en vigor en el plazo previsto.²⁸³ Sería un parteaguas histórico el rechazo a este proyecto de integración europeo.

No obstante el rechazo a la Constitución europea, el modelo de integración europeo se mantendría con la característica de ser descentralizado, circunstancia que

...se manifiesta no sólo en el hecho de que las bases jurídicas atribuyen normalmente competencias normativas de carácter concurrente, sino que además dejan en manos de las administraciones nacionales la ejecución administrativa de la mayor parte de las normas comunitarias, ya sean de derecho derivado (reglamentos, directivas) o contenidos en el propio tratado.²⁸⁴

²⁸¹ *Ibidem*, p. 278.

²⁸² *Idem*.

²⁸³ “Francia dijo *no*. La Constitución europea, el tratado más ambicioso para unir bajo un mismo techo legal a los 25 países de la Unión Europea, naufragó ayer en el referéndum de Francia. El 54,86% de los franceses dijo *no*, según los datos oficiales cuando se había escrutado el 99.99% de los votos”. “*Francia rechaza la Constitución europea*”, *El País*, 29 de mayo de 2005, disponible en: https://elpais.com/diario/2005/05/30/portada/1117404001_850215.html.

Por su parte los holandeses fueron más contundentes que los franceses, pues “los holandeses se han sumado al rechazo francés a la Constitución Europea y han dicho «no» al texto del Tratado con un 61.6% de votos en contra frente a un 38.4% que optaron por el «sí»”. *El Mundo*, 2 de junio de 2005, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/01/internacional/1117652868.html>.

²⁸⁴ Díez-Hochleitner, Javier, “El derecho comunitario europeo...”, *cit.*, p. 281.

Resultaba muy interesante la incorporación en el hoy fallido proyecto de Constitución europea de tres conceptos competenciales que describen la intencionalidad comunitaria futura, a saber: “competencias exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y fomento”, así como el reforzamiento del Parlamento Europeo y la “exclusión... de toda armonización de las legislaciones de los Estados miembros en los casos en que la Constitución excluya dicha armonización”.²⁸⁵

En pro de dicha armonización se encuentran las directivas, pues cumplen una función armonizadora de los ordenamientos nacionales y “explica que sea el instrumento normativo al que normalmente debe acudir por exigencia del principio de subsidiariedad en los ámbitos de competencias concurrentes”.²⁸⁶

Las leyes europeas son normas hipotéticas y por el momento también utópicas, ya que el Tratado Constitucional Europeo no ha sido aprobado; sin embargo, el concepto de ley europea sustituiría a las directivas y a los reglamentos y obligaría “al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia para elegir las formas y los medios”.²⁸⁷

A su vez, los reglamentos europeos plantean situaciones potestativas según su nominación: de ejecución, autónomos, a secas, marcos o delegados. Con lo cual, aun cuando “nos acercan a la tipología normativa de un Estado... no desaparece la actual distinción Reglamento/Directiva”.²⁸⁸

En el Tratado Constitucional Europeo se “mantiene la figura de las Decisiones, así como la actual indefinición en cuanto a su posible naturaleza [ya que] la decisión europea es un acto no legislativo en todos sus elementos, añadiendo que «cuando en la decisión se designen los destinatarios de la misma, sólo será obligatoria para éstos»”.²⁸⁹

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 284.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 288.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 290.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 292.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 294.

Una de las consecuencias hipotéticas del Tratado Constitucional de Europa es la comunitarización de las normas aplicables a los Estados miembros, ya que “el TJCE ha reconocido que [las resoluciones de otras organizaciones internacionales de las que la CE es miembro] forma igualmente parte del ordenamiento comunitario en los mismos términos que un tratado internacional”.²⁹⁰

En la Unión Europea se ejerce también el derecho complementario: esto es así porque no es propiamente derecho comunitario, sino que se trata de “actos adoptados por los Estados miembros en ámbitos de competencias propias, pero destinados a completar la acción comunitaria”,²⁹¹ y su ejercicio se fundamenta en el artículo 293 del Tratado de la Comunidad Europea; un ejemplo es el Convenio de Bruselas del 27 de septiembre de 1968, el cual a su vez fue sustituido por el Reglamento 44/2001, del 22 de diciembre de 2000, y publicado en el *Diario Oficial* de la UE.²⁹²

Sin embargo, aparte de este concepto de derecho complementario no comunitario, existe el derecho comunitario ejercido y aplicado por los Estados miembros de la UE y que ha sido factor clave en el procedimiento de integración. Ello en función del artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea: “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o de los actos de las instituciones de la Comunidad”.²⁹³ Este artículo exige la recepción automática del derecho comunitario en el ordenamiento interno de los Estados miembros.

La aplicación del derecho comunitario entre los Estados miembros de la Unión Europea es normativa, administrativa y, en su caso, judicial. En este caso rige el principio de autonomía institucional y procedimental, ya que corresponde a cada Estado miembro determinar el órgano competente, el tipo de acto que

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 300.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 301.

²⁹² DO L 174, del 27 de junio de 2001.

²⁹³ Díez-Hochleitner, Javier, “El derecho comunitario europeo...”, *cit.*, p. 303.

debe adoptarse (ley o reglamento nacional) y el procedimiento a seguir.²⁹⁴

Un ejemplo de aplicación lo encontramos en el artículo 81.1 del Tratado de la Comunidad Europea “que prohíbe los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia”.²⁹⁵

La directiva comunitaria es una normatividad que obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a colocar en su legislación el contenido de dicha directiva, o sea, a transponerla. De manera que los órganos nacionales puedan hacer las interpretaciones de la norma interna a la luz de la directiva que le dio origen. Se dice que se realiza una “interpretación conforme” “si no es posible una interpretación del derecho nacional conforme al derecho comunitario, el juez deberá aplicar el primero”.²⁹⁶

1. *La primacía del derecho comunitario*

La primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional es un principio y no una norma. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea estableció en 1978, a través de sentencia en el asunto *Simmenthal*, que “el juez nacional debe inaplicar «por su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que para ello tenga que... esperar su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional» (sentencia del TJCE del 09/03/1978 [as. 106/77, Rec. p. 629, fallo]”.²⁹⁷

La primacía no invalida ni anula a la norma nacional contraria al derecho comunitario, sino sólo le da preferencia. “La inaplicación de la norma nacional se presenta así como última

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 305.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 310.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 313.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 315.

ratio en caso de que, satisfecha la obligación conforme del derecho nacional a la luz del derecho comunitario (con los límites que la interpretación conforme entraña) se mantenga en conflicto”.²⁹⁸

No obstante, ningún Tribunal Constitucional de la Unión Europea ha reconocido la primacía del derecho comunitario sobre la propia Constitución nacional, de ahí que se conserve como principio pero no como norma.

Lo anterior quedó consagrado en el artículo 10.1 del proyectado Tratado Constitucional en los siguientes términos: “La Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el derecho de los Estados miembros”.²⁹⁹

A su vez, el derecho internacional se relaciona con el derecho comunitario a través del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea; claro está que se reconoce la subordinación al derecho originario de los acuerdos internacionales celebrados por la comunidad, ya que “el ordenamiento comunitario admite la primacía de estos últimos frente a los actos de derecho derivado”.³⁰⁰

La garantía del cumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros puede ser con base en la invocación del principio de eficacia directa, el principio de primacía o la obligación de interpretación conforme.

Ante la posibilidad de que algún Estado miembro de la Comunidad Europea incumpla el derecho comunitario, el Tratado de la Comunidad Europea prevé este mecanismo de competencia jurisdiccional en sus artículos 226 a 228: “Son imputables a un Estado miembro los incumplimientos cometidos por cualquiera de sus órganos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) así como por los entes infraestatales (Comunidades Autónomas y municipios, en el caso de España). No lo son, en cambio, las infracciones de los particulares”.³⁰¹

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 316.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 318.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 320.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 324.

El procedimiento por incumplimiento cuenta con dos fases: administrativa (precontenciosa) y contenciosa, así como la sentencia: “El Tribunal [de Justicia de la Comunidad Europea] ha dictado hasta la fecha [2004] dos sentencias, imponiendo multas coercitivas”.³⁰²

Por último, Díez-Hochleitner comenta sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por violación del derecho comunitario y dice que para reclamarla, “los particulares han de dirigirse a los tribunales nacionales que resulten competentes, a través de las vías procesales establecidas en el derecho interno”.³⁰³

2. *Repercusiones para América Latina: el Pacto Andino*

En 2004, la cooperación internacional tomaba un auge histórico al sumar 25 países la Unión Europea; la convivencia de estructuras nacionales con las comunitarias obligó a repensar las relaciones de cooperación internacionales con las organizaciones supranacionales. Las Constituciones de cada Estado miembro habían sido ajustadas a lo pactado en el documento de integración denominado mayormente Tratado. Pérez Tremps lo reflexiona desde dos vías: “el proceso de comunicación del derecho interno, incluida la Constitución, de una parte, y el proceso de constitucionalización del derecho supranacional, de otra”.³⁰⁴

Advertía, en ese entonces, que en Europa la normativa jurídica constitucional contenía cláusulas específicas que regulaban la integración supranacional, pero no así en el proceso de integración latinoamericana, en particular para la región andina, aun cuando sí aparecían técnicas jurídicas de integración o instancias

³⁰² *Ibidem*, p. 329.

³⁰³ *Ibidem*, p. 331.

³⁰⁴ Pérez Tremps, Pablo, “Constitución e integración”, en Pérez Tremps, Pablo (coord.), *Integración política y Constitución*, cit., p. 143.

relativas a órganos supranacionales (artículos 5o. de la Constitución ecuatoriana y 227 de la colombiana).³⁰⁵

Una de las características de las cláusulas constitucionales de la integración es que especifican la sesión de poder en ramas claras de la economía, la tributación, el comercio u otro rubro concreto en donde se establecen “las reglas de validez, de vigencia y de resolución de conflictos que nazcan del ordenamiento supranacional”,³⁰⁶ la cesión de poder fija límites formales y materiales; los formatos son de tipo legislativo, por ejemplo, que las ciudades ratifiquen vía referéndum las iniciativas parlamentarias; los materiales son los instrumentos que impiden el avance de los procesos de integración, como las Constituciones de cada Estado miembro, al considerar que se está en un proceso de desaparición del Estado mismo; estos límites se consideran contralímites por la doctrina italiana y son irrenunciables.

Sin embargo, deben abordarse para poder concluir la integración material, pues de ellos depende la transformación del Estado en su dimensión histórica. La Constitución europea y las Constituciones de sus Estados miembros bien podrían armonizar sus enunciados para dotarse de límites y alcances de ejecución en rubros que consoliden la integración, pero que no la impidan.

Pérez Tremps advierte el doble papel de la Constitución nacional: como fundamento del Estado y como “límite al poder de integración”.³⁰⁷ No obstante, el derecho supranacional afecta a las Constituciones nacionales en cuanto a: 1) los poderes del Estado; 2) la organización territorial del Estado; 3) la Constitución económica, y 4) los derechos fundamentales.

Afecta a los poderes del Estado nacional en cuanto a los efectos de primacía del derecho supranacional sobre el interno, así como en procesos administrativos, judiciales o parlamentarios. En América Latina, Pérez Tremps afirma que la eficiencia del derecho supranacional tiene un “marco jurídico más flexible...

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 144 y 145.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 146.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 149.

al permitir juicios de constitucionalidad difusos, con efectos *inter partes*".³⁰⁸ Asimismo, al derecho supranacional afecta los límites especiales del Estado nacional, pues en el caso de Europa, los ciudadanos franceses, alemanes, italianos, portugueses, griegos, etcétera, ahora son también ciudadanos europeos. En cuanto a la "Constitución económica", es la consecuencia más evidente de los procesos de integración económica, ya que es "patente que las cláusulas constitucionales económicas también tienden a interpretarse a la luz del derecho supranacional".³⁰⁹ Los derechos fundamentales son otro ámbito de afectación del derecho supranacional, pues son vistos en términos universales y no solamente nacionales.

3. *La constitucionalización del derecho comunitario*

La vía formal para dotar de contenido al Estado supranacional es redactar una Constitución para la Europa comunitaria; a este aspecto se suma la constante constitucionalización judicial, la del derecho originario y la externa o indirecta, según Pérez Tremps.

La Constitución de Europa no ha sido posible, hasta ahora, debido a una barrera conceptual llamada "Estado soberano".

La constitucionalización del derecho comunitario, en cambio, ha avanzado en materia de derechos fundamentales en un documento denominado Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La constitucionalización del derecho originario tiene un avance en paralelo con la Constitución de Europa, por lo que los parlamentos nacionales tienen hoy en día la tarea de armonizar los contenidos y los procesos democratizadores, así como la ciudadanía europea.

La constitucionalización, externa o indirecta, en Europa y América, tiene ciertas coincidencias. Por ejemplo, la Ley Funda-

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 152.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 154.

mental de Bonn, la Constitución griega y la de Portugal “modificaron sus reglas para exigir al poder de integración interno el respeto de unos requisitos mínimos de democracia y libertad”.³¹⁰ En el caso de América, las Constituciones de Argentina y de Paraguay “también se refieren [artículos 75 y 145, respectivamente] a los límites materiales, a los procesos de integración supranacional”.³¹¹

III. DERECHO COMUNITARIO ANDINO

El sistema jurídico comunitario andino surge con el Acuerdo de Cartagena (Colombia) en 1969, cuyo antecedente es el Tratado de Montevideo (Uruguay) de 1960 que tuvo como finalidad insertarse en el proceso integrativo regional y mundial.

Dichos Acuerdo y Tratado constituyen el derecho comunitario fundacional originario, del cual se habrían de derivar normas jurídicas que constituirían el derecho comunitario derivado. “A la clasificación de las fuentes del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina de Naciones se pueden añadir otras dos: las complementarias y las auxiliares”,³¹² como los instrumentos internacionales suscritos por los Estados miembros. Aunque hay que advertir que las consecuencias jurídicas de la participación de estos Estados serían a partir de la entrada en vigor de los acuerdos comunitarios, tendrían un efecto progresivo, o sea no retroactivo.

Los responsables de la vigilancia en cuanto a la aplicabilidad de la norma comunitaria son las instancias creadas exprofeso para ello, como el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

El derecho comunitario está por encima del derecho nacional, sea visto *ex ante* o *ex post*, incluso aplica a la normativa de-

³¹⁰ *Ibidem*, p. 160.

³¹¹ *Ibidem*, p. 161.

³¹² Montaña Galarza, César, “Relaciones jurídicas entre los tratados de libre comercio suscritos por Ecuador y el derecho comunitario andino”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XV, Montevideo, 2009, p. 743, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=dconstla>.

rivada o secundaria: “La disposición comunitaria, una vez promulgada, adquiere de manera automática el carácter de derecho positivo en el ordenamiento de los Estados que se integran”.³¹³

El derecho comunitario convierte a los Estados parte en sujetos de derecho internacional al dotarlos de personalidad jurídica con las capacidades de nombrar y designar comisiones, de negociar y de obligarse con otros sujetos de carácter jurídico internacional.³¹⁴

Dado el carácter transnacional de la Comunidad Andina, asume compromisos internacionales ya que algunas operaciones como las económicas se desarrollan “más allá de las fronteras formales de los Estados”.³¹⁵

Algunos de esos compromisos se encuentran comprendidos en normas jurídicas internacionales, convencionales o espaciales, que regulan procesos de integración regional, como la Comunidad Andina, por lo cual su jerarquía es equivalente.

Tanto la Unión Europea como la Comunidad Andina de Naciones han construido acuerdos cada uno y, por ende, se ha producido un derecho comunitario en la región. Asimismo, han creado instancias supranacionales e instrumentos jurídicos para dirimir controversias: “Los instrumentos jurídicos fundacionales tienen doble naturaleza: son al mismo tiempo instrumentos de derecho internacional económico y de derecho comunitario”.³¹⁶

1. Ecuador

Ecuador, como parte de Comunidad Andina de Naciones, adaptó su legislación interna conforme a la disposición de los

³¹³ *Ibidem*, p. 747.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 749.

³¹⁵ Zelada Castedo, Alberto, “El derecho económico internacional”, en Troya Jaramillo, José, *Estudios de derecho económico*, Quito, Corporación Editora Nacional-UASB, Sede Ecuador, 1998, pp. 103-106, citado por Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales...*, *cit.*, p. 750.

³¹⁶ Montaña Galarza, César, “Relaciones jurídicas...”, *cit.*, p. 753.

acuerdos originarios, de modo que la Constitución de 2008 estableció la jerarquía normativa: “la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones, y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”.³¹⁷ Lo anterior aparece en el artículo 425 constitucional; a su vez, en el artículo 428 se establece el control de constitucionalidad:

Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.³¹⁸

No obstante, con relación a los tratados internacionales, Ecuador y los demás Estados de la Comunidad Andina operan de manera mixta, pues dado el estatus de organización internacional, le es reconocida su personalidad al mismo tiempo que cada país miembro.

Situación que obliga a los Estados miembros a cumplir doblemente las normativas, tanto de la comunidad como de los acuerdos internacionales, pero no pueden invocar alguno de ellos para incumplir sus respectivos compromisos.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 755.

³¹⁸ Constitución de la República del Ecuador 2008, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.

2. Colombia, Ecuador y Perú y los tratados de libre comercio con Estados Unidos

Montaño Galarza, al referirse a los acuerdos de libre comercio celebrados con Estados Unidos, invoca una resolución de la Comunidad Andina denominada Decisión 598, que ofrece alternativas independientes a las comunitarias para realizar acuerdos de liberalización comercial con terceros países, en el caso analizado por este autor ecuatoriano, sería Estados Unidos.

Al respecto, la Decisión 598 establece que los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones que lleven a cabo acuerdos con terceros países fuera de la normatividad comunitaria deberán “preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina”.³¹⁹

Lo anterior fue colocado como advertencia debido a lo negativo que resultó el Tratado de Libre Comercio Centro América-Estados Unidos-República Dominicana, pues este Tratado fue de clara subordinación, al colocar en el artículo 1.3.2 el impedimento a las “partes centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, o adoptar medidas para profundizar esos instrumentos”.³²⁰

La conclusión de Montaño es que “no someter el ordenamiento jurídico instituido por el Acuerdo de Cartagena a los instrumentos internacionales de libre comercio es clave para avanzar en el proceso de integración económica y comercial, con beneficios para los socios andinos”.³²¹ Lo cual me parece un tanto confuso, al limitar el proceso de integración sudamericano a la participación endógena; lo más apropiado en los procesos de integración es su expansión hacia otros países no miembros, ya sea a través de manera separada o mediante acuerdos internacionales, cuidando, claro está, el proyecto originario.

³¹⁹ Montaño Galarza, César, “Relaciones jurídicas...”, *cit.*, p. 764.

³²⁰ *Idem.*

³²¹ *Ibidem*, p. 765.

La complejidad de la coexistencia de los ordenamientos comunitarios junto a los internacionales ha producido opiniones diversas en torno a la primacía, la equivalencia o incluso la nulidad entre uno u otro. La sentencia jurisprudencial del Proceso 1-IP-96, dictada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, refleja lo intrincado de la relación, pues resolvió beneficiar al derecho comunitario, favoreciendo “el interés común de los países que se asocian”.³²² Lo anterior no exime los compromisos de los países miembros de la comunidad de la aplicabilidad del derecho internacional, aunque se estaría conservando la preferencia “sobre el ordenamiento interno del país respectivo”.³²³

En resumen, los acuerdos comunitarios obligan a los Estados miembros de la Comunidad Andina a cumplir sus compromisos contraídos en términos del Acuerdo de Cartagena, y los argumentos para incumplirlos, fundándose en legislación internacional, no son suficientes para eximirles de responsabilidad comunitaria.

³²² *Idem.*

³²³ *Ibidem*, p. 766.

CAPÍTULO QUINTO

BRICS: CHINA Y BRASIL

¿Por qué incluir un capítulo sobre los países BRICS en una obra que trata de la integración regional y sus problemáticas para consolidarla? La respuesta será dada en dos partes. La primera tiene que ver con la emergencia de los países denominados BRICS, y la segunda es porque uno de estos países constituye un elemento participante en el bloque regional sudamericano y se ve obligado a un comportamiento dual; por un lado, en términos de competitividad internacional y, por otro, en términos de solidaridad regional con sus pares dentro del Mercosur, por ejemplo.

El surgimiento de países en el escenario económico con un rendimiento inédito, dio origen al concepto BRICS, que no es otra cosa que las siglas de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Estos países mostraron PIBs por encima de lo estimado y se posicionaron al frente del desarrollo económico en organizaciones como la Organización Mundial de Comercio.

¿Qué efectos tuvieron los BRICS en la integración latinoamericana? ¿Le favoreció o le afectó? En las páginas siguientes veremos los efectos a favor y en contra de dos economías emergentes, Brasil y China, en el comportamiento de los procesos de integración en América Latina.

I. BRASIL, UNA ECONOMÍA EMERGENTE Y SU RELACIÓN CON CHINA

En 2009 se reunieron Brasil, China, Rusia e India (BRIC) “para iniciar un proyecto de asociación global motivados por los pronósticos alegres que sobre ellos escribía Goldman Sachs en 2001”.³²⁴

Hoy en día [2015] los pronósticos tanto de Sachs como de cada país BRIC siguen siendo poco confiables para:

...aventurar un pronóstico sobre el lugar que ocupará cada una de las cinco naciones BRIC [Sudáfrica se incorporaría más tarde] a la mitad del siglo. Los retos de crecimiento que hoy enfrenta China; los de liquidez y desarrollo Rusia; la pobreza y el empleo juvenil, India; y los delicados conflictos políticos y económicos que vive el Estado brasileño, entre otros, representan serios obstáculos para reiterar vaticinios facilistas.³²⁵

Brasil no tuvo que luchar para ser grande. Nace grande en un territorio lleno de atributos y recursos naturales. A pesar de ello, su historia se asemeja al largo peregrinar que han seguido las demás naciones de América Latina.³²⁶

...la importancia de los activos de Brasil vuelven a ser relevantes: su extensión geográfica, su demografía, su disposición de nuevos territorios; su primer lugar en biodiversidad; su primera posición como potencia en energías renovables; el mayor detentador de selva tropical; la segunda reserva de agua dulce; el segundo exportador de alimentos; su importancia en reservas de hidrocarburos (petróleo, 16.2 mmb/B.P., 2015)... Todos estos activos lo retan a ejercer un papel que dé mejores respuestas a lo antes logrado.³²⁷

³²⁴ Oropeza García, Arturo, “Introducción”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 15.

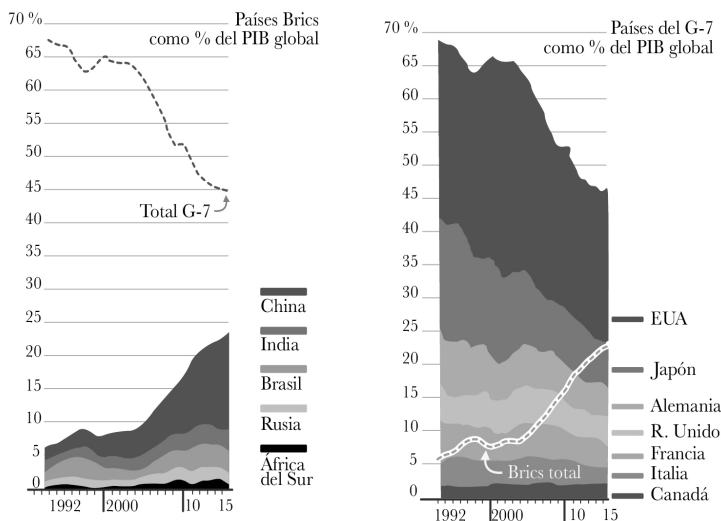
³²⁵ *Ibidem*, p. 16.

³²⁶ *Ibidem*, p. 18.

³²⁷ *Ibidem*, p. 19.

En el reto del devenir... los dos países [Brasil y México], poseedores del 60% del PIB de la región, enfrentan el reto de su madurez y de la reconstrucción de su identidad económica y política, en un mundo en el que se extinguen los sueños hegemónicos omnipresentes y sólo queda lugar para apoyar la construcción y sobrevivencia de un destino, que obligado por las circunstancias, únicamente podrá ser global.³²⁸

GRÁFICA 2. PAÍSES BRICS VS. PAÍSES DEL G-7 (PORCENTAJE)



FUENTE: *The Wall Street Journal/Reforma* 2016.

El intelectual mexicano Arturo Oropesa escribió una interpretación sobre el papel económico de Brasil cuando se le consideró a este país, junto a otros, en el conjunto de economías emergentes: “Brasil en 2016 vive un intenso ajuste económico-político muy alejado del discurso de 2009 cuando dio inicio el proyecto de asociación conocido por sus siglas como BRICS”.³²⁹

³²⁸ *Ibidem*, p. 20.

³²⁹ *Ibidem*, p. 435.

Pronosticó asimismo las expectativas para los años por venir diciendo que:

...de manera independiente a los análisis sensacionalistas que lo mismo festinaron el éxito adelantado de los BRICS para 2050, que los que ahora expiden sin fundamentos suficientes su certificado de defunción, tanto Brasil como Rusia, China e India, son cuatro naciones poderosas que están destinadas a ser actores relevantes durante la mayor parte de este siglo.³³⁰

Es así que:

...desde 2009, más allá de sus problemas particulares, los BRIC continúan trabajando de manera grupal, registrando cada año un mayor número de fortalezas como su nuevo Banco de Desarrollo, con un monto inicial de 100 mil millones de dólares, el cual el 21 de julio de 2015 celebró su ceremonia de inauguración para dar inicio a sus operaciones; mismo que es acompañado por la creación de una Reserva Contingente de 100 mil millones de dólares, entre otros puntos aprobados.³³¹

El surgimiento de China y los países BRICS se da justo en las últimas décadas del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, y su resultado no puede separarse de las líneas de transformación y crisis que han caracterizado a esta época. De igual modo, dado el paralelismo que se dibuja con los fenómenos económicos que se presentaron a principios del siglo pasado, su revisión en el marco de estos antecedentes resulta obligado.³³²

La Revolución Industrial inauguró un nuevo mundo que, a mediados del siglo XX, constituiría la sociedad global, misma que:

...ya no aceptaba respuestas individuales, porque la acción de algunos de los países que participaban en el nuevo concierto mundial automáticamente incidía en la estabilidad de las otras nacio-

³³⁰ *Ibidem*, p. 436.

³³¹ *Idem*.

³³² *Ibidem*, p. 437.

nes. De igual modo ignoraron que la inauguración de un nuevo sector de la economía, que era el industrial, repercutía de manera directa en la transformación de una sociedad mundial que había sido agrícola los últimos 7,000 años; a la cual le costaba enorme trabajo reordenar su sustentabilidad de la noche a la mañana, a fin de orquestar un nuevo sector industrial exitoso y dismantelar un sector agrícola con el cual había convivido y generado su riqueza los últimos siete milenios.³³³

Oropeza traza la cadena de causa-efecto en la evolución de la economía global de la manera siguiente:

La sociedad rural se fue transformando en urbana y el nacimiento de las nuevas fuentes de trabajo se fue dando en la medida que se iban construyendo las nuevas fábricas que la permanente innovación industrial iba generando. Lo que el mundo vivía en el siglo XIX y principios del siglo XX no era un simple cambio de paradigmas, era el parto de una nueva era, de una sociedad industrial que requería de todo un nuevo entendimiento en la administración de la vida económica del mundo *occidental* que lideraba la nueva producción de mercancías...³³⁴

...la sociedad económica del 29 [1929], tanto por intereses creados, como por su falta de capacidad para interpretar los tiempos nuevos, condenó a las generaciones de la primera mitad del siglo XX a enfrentar una insuficiencia y contradicción económica que ya no podían resolverse de manera local y tradicional; que exigían, ante el nuevo mundo industrial, y en consecuencia global, de una nueva forma de atender la geopolítica, la economía y el comercio del mundo.³³⁵

Oropeza da cuenta de una economía global de la posguerra mundial con los Acuerdos de Bretton Woods en 1944, al tiempo que advierte un deterioro del mismo pacto debido a “la falta de armonía de un sector agrícola que venía desfasado desde el mer-

³³³ *Idem.*

³³⁴ *Idem.*

³³⁵ *Ibidem*, p. 438.

cantilismo; un sector industrial anárquico y depredador; junto a una naciente sociedad del conocimiento que daba sus primeros pasos”.³³⁶

A principios del siglo XX, como está sucediendo en el siglo XXI, lo que ha prevalecido es la falta de capacidad de la sociedad en turno para identificar el cambio histórico estructural que se vive, y su impotencia, interesada o autista, para resolverlo. En cuanto al siglo XX, estallada la crisis, tuvo que venir la renovación del pensamiento económico global con Keynes y los precursores del Estado del Bienestar en Suecia y demás países bálticos, entre otros, para repensar y humanizar un capitalismo y un modelo económico que, como decía Keynes en 1933: “El decadente capitalismo internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. No es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades”.³³⁷

Sus conclusiones no son producto de especulaciones, sino que se fundan en autores de prestigio como Anatoly Kaletsky, quien en su artículo “Adiós, Homo Economicus”, pregunta: “¿cuántos economistas académicos han tenido algo útil qué decir sobre la mayor convulsión en 70 años?”; y sentencia afirmando que “La realidad es aún peor de lo que sugiere esta pregunta retórica: los economistas no sólo han fracasado, como profesión, en guiar al mundo para salir de la crisis, sino que fueron responsables fundamentales de habernos arrastrado a ella”.³³⁸

Los comentarios críticos los retoma de publicaciones igualmente prestigiosas:

³³⁶ *Idem*.

³³⁷ *Ibidem*, p. 439.

³³⁸ *Este País*, 26 de agosto de 2009, disponible en: <https://archivo.estepais.com/site/2009/adios-homo-economicus/>, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China y el papel de Brasil”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 440.

En cuanto a Europa, el Manifiesto de Economistas Aterrados señala que “La crisis económica y financiera que ha sacudido al mundo en 2007 y 2008 no parece que haya debilitado el dominio de los esquemas de pensamiento que orientan las políticas económicas desde hace treinta años. No se han puesto de ninguna manera en cuestión los fundamentos del poder de las finanzas”.³³⁹

La combinación del Estado de Bienestar con el orden de Bretton Woods parecía mostrar que los liberales clásicos, fascistas y comunistas estaban todos ellos igualmente equivocados: las sociedades industriales modernas podían comprometerse simultáneamente con las políticas sociales generosas, con el capitalismo de mercado y con la integración económica global.³⁴⁰

El espíritu de Bretton Woods generó nuevas instituciones y nuevas políticas internacionales; la más sensible de ellas fue el reconocimiento de los derechos sociales como parte de un nuevo orden económico internacional.³⁴¹ Este acuerdo, tal vez el más relevante de la posguerra, es el que se está rompiendo en el siglo XXI, y está siendo una de las causas principales de la crisis y la inestabilidad mundial de nuestros días. De igual modo, su rompimiento ha sido una de las razones más importantes del surgimiento económico de China, y de manera indirecta, del fenómeno BRICS.³⁴²

La civilización es una apuesta. Doble. Contra el que la niega y amenaza con aniquilarla. Contra sí misma, muy a menudo cómplice o aventurista de su desaparición... Cuando, en la ínfima intimidad de una conciencia, occidente choca con occidente, todo está en juego y nada lo está, el tañido fúnebre por el fin de la historia queda suspendido, el carillón de un nuevo comienzo contiene su aliento.³⁴³

³³⁹ *Idem.*

³⁴⁰ Frieden A., Jeffrey, *Capitalismo global. El trasfondo económico de la historia del siglo XXI*, Barcelona, Memoria Crítica, 2007, p. 395, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 441.

³⁴¹ Oropeza García, Arturo, *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 131-140, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 442.

³⁴² *Idem.*

³⁴³ Glucksmann, André, *Occidente contra Occidente*, Taurus, 2004, pp. 188 y 189, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 442.

Y sus conclusiones son sólidas:

En el caso de China, como líder absoluto de los BRICS, con alrededor del 60% del PIB grupal y 66% del comercio total conjunto, no han sido ni el antecedente bélico ni la innovación industrial las causas que han generado a la fecha la explicación esencial de su éxito, como ya la segunda potencia económica del mundo, sólo después de Estados Unidos.³⁴⁴

No obstante, también emite cuestionamientos válidos para intentar responder más adelante:

¿Cómo entonces logra China de 1978 hasta nuestros días la calidad de líder mundial del crecimiento? ¿Por qué se afirma por un sinnúmero de expertos que estamos frente al siglo de China? ¿Cómo un país con una pobreza extrema en 1978 del 67%; un PIB de 44 mil millones de dólares; un PIB per cápita de 190 dólares; ubicada en la posición 28 del comercio mundial... pudo ascender exitosamente al lugar que hoy ocupa?³⁴⁵

Las siguientes son algunas de sus respuestas a los cuestionamientos arriba anotados. “Al final, globalización y precarización han hecho una bomba de tiempo que se ha convertido en el núcleo central del modelo económico global, que hoy afecta tanto a explotadores como explotados, y que nadie sabe cómo se volverá a encarrilar”:³⁴⁶

...para 2050 se estima un aumento poblacional de aproximadamente 2,200 millones de seres humanos. Bajo un simple ejercicio aritmético, si los diferentes actores globales (tanto explotadores como explotados, en contubernio con instituciones como la Organización Mundial de Comercio) continúan en su posición de tolerar y prohiar una nueva modalidad del peor capitalismo, a la economía global le sucederá lo mismo que al proverbio chino

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 443.

³⁴⁵ *Ibidem*, pp. 443 y 444.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 446.

que dice “si no cambiamos la dirección hacia donde vamos, muy posiblemente terminemos en el lugar al que nos dirigimos”; lo cual ya le sucedió a la sociedad global de la primera mitad del siglo XX.³⁴⁷

De ahí que muestre expectativas de desarrollo inéditas el gigante asiático:

No es exagerado señalar que el grupo BRICS nace cuando China, junto con Occidente, abre sus primeras zonas económicas especiales (ZEEs) durante el periodo de 1978-1985, en las provincias de Guangdong (Shenzhen, Zhuhai y Shantou), Fujian (Xiamen) y Hainan; para después proseguir en la construcción infinita de un proyecto a modo para el capital extranjero, donde aparecieron Zonas de Desarrollo Tecnológico-Económico (ZDTE), Zonas Financieras (ZF), Zonas de Desarrollo de Industria de Alta y Nueva Tecnología (Touch), Zonas Fronterizas de Cooperación Económica (ZFCE), Zonas de Procesamiento para la Exportación (ZPE), etc.³⁴⁸

El nacimiento de las Zonas Económicas Especiales es el suceso más importante dentro de la política de apertura y reforma de China y el signo más evidente de su cambio ante el mundo exterior. A través de los últimos brillantes quince años, se ha acumulado una enorme información derivada de las ZEEs, las cuales han sido consideradas como un milagro por un gran número de observadores.³⁴⁹

Las ZEEs son el ingenioso instrumento que desarrolló Deng Xiaoping para atraer a la inversión extranjera que se requería para dar trabajo a una PEA [Población Económicamente Activa] de más de 400 millones de personas, que en su mayor parte se encontraba en el campo, hambrienta y desesperada, sobreviviendo el fracaso económico del Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural (1959-1976).³⁵⁰

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 447.

³⁴⁸ *Idem*.

³⁴⁹ *Idem*.

³⁵⁰ *Idem*.

Asimismo, nos muestra la reacción de los inversionistas ante la apertura china:

...de 1995 a 2009... China recibió más de 850 mil millones de dólares de Inversión Extranjera Directa (UNCTAD, 2010), convirtiéndose en el segundo destino en IED en el mundo, detrás de Estados Unidos. Su sector industrial, que en 1990 representaba ya el 41% de su PIB, para 2009 registró un incremento a 46%. En 1980 China exportaba menos de 10 mil millones de dólares; en 2009 ya era el mayor exportador del mundo con más de 1.1 billones de dólares, superando a Alemania y a Estados Unidos.³⁵¹

Bajo esta inercia de captación industrial, se estima que China podría estar abarcando más del 50% de la industria mundial para el 2030.³⁵²

De igual modo, durante el mismo plazo [2000 a 2009], el país asiático ha sumado cerca de 2 billones de dólares como resultado de su buen desempeño comercial con Estados Unidos. En las cifras anteriores hay un componente de reexportación de productos que pertenecen a las matrices occidentales (Estados Unidos 24%, Unión Europea 18%, Japón 4%, otro 4%, del total de las exportaciones chinas [CEPAL, 2011]), fenómeno que suscita un permanente debate, no sobre el modelo de explotación, sino del país que más se beneficia del mismo.³⁵³

China tuvo un crecimiento de 10% anual promedio por más de 30 años, “el cual se incrementó en más de 14 veces en el periodo; fenómeno económico que no guarda antecedente en la historia moderna. También ayuda a comprender el porqué de la riqueza concentrada en sus reservas internacionales, las cuales, a fines de 2014 sumaban la cifra de 3.9 billones de dólares (Banco Mundial)”.³⁵⁴

³⁵¹ *Ibidem*, p. 448.

³⁵² Mandelbaum, Jean y Haber, Daniel, *China, la trampa de la globalización*, Urbano Tendencias, 2005, s. p., citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 448.

³⁵³ *Ibidem*, pp. 448 y 449.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 449.

Las repercusiones señaladas por Oropeza García son elocuentes para mostrar la velocidad de crecimiento del otrora país socialista al 100%:

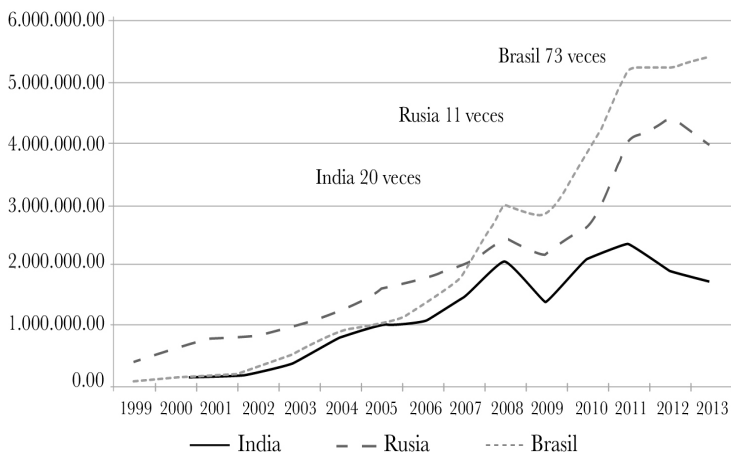
Es en esta consecuencia [incidir en la vida económica y comercial del mundo] del desbordamiento de las previsiones donde aparecen una serie de países que se han visto beneficiados significativamente del éxito chino, dentro de los que se encuentran el grupo de naciones que integran al proyecto BRICS, las cuales cuentan tanto con las materias primas que le son necesarias para su crecimiento, como con los alimentos que demanda una población china que ha visto cómo se incrementa su poder adquisitivo.³⁵⁵

Sin embargo, es en esta desbordante compra de materias primas y alimentos por parte de China, en donde se da el primer acercamiento del grupo BRICS y donde ha encontrado su primer origen y sinergia. Su origen, porque la explosiva demanda de China benefició de manera relevante a las economías BRICS, contribuyendo con ello al éxito económico colectivo, y su sinergia, porque la necesidad y el beneficio comercial recíproco operó como una fuerza aglutinante que se ha venido sosteniendo con el tiempo ante la propia dinámica BRIC de integración.³⁵⁶

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ *Ibidem*, pp. 449 y 450.

GRÁFICA 3. IMPORTACIONES DE CHINA DE LOS PAÍSES BRICS 1999-2013 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China y el papel de Brasil”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 450.

Asimismo, establece una visión comparativa con otra economía emergente, como la brasileña:

...el crecimiento chino ha derivado en un fuerte incremento de sus importaciones respecto a cada uno de los países BRICS, donde, por ejemplo, en el caso de Brasil, de 1999 a 2013, las compras chinas se incrementaron en 73 veces; en cuanto a India, esta explosión de las importaciones aumentó en 20 veces, y en lo que respecta a Rusia, esta cifra se escaló 11 veces... En 1998, Brasil le vendía al país asiático un poco más de mil millones de dólares, al 2010 esta cifra superó los 25 mil millones de dólares, convirtiéndose China en el socio comercial más importante del país sudamericano. A 2010, China representó el 16% de las exportaciones cariocas, con un crecimiento anual de 47% respecto a 2009 y su-

perando al segundo importador de los productos brasileños que era Estados Unidos.³⁵⁷

China comparte su antecedente socialista con el libre mercado:

Junto con este grupo de naciones [de la Unión Europea] conviven una cofradía de países que, en calidad de feligreses, siguen creyendo en el evangelio económico que les inculcaron en la década de los noventa, los cuales se han convertido en los actores económicos más celosos de la liturgia y del rito del libre mercado, pero que al carecer de un alto desarrollo tecnológico, se han quedado en medio del desorden sin poder competir, por un lado, con los países menos desarrollados que se ubican en el *low cost* ni con los más avanzados que monopolizan el nuevo crecimiento tecnológico. Sobre estas naciones Garret Geoffrey apunta: “Amigos y enemigos de la globalización, pasan por alto uno de sus efectos críticos: si bien ha servido a los países ricos y mejor a los pobres, la globalización ha dejado que países de ingresos medios luchen por encontrar un nicho en los mercados mundiales. Como estos países no pueden competir en conocimiento o en la economía de bajos salarios, sin ayuda, se quedarán al margen del camino”.³⁵⁸

Deng Xiaoping, a principios de los ochenta, dejó muy en claro que los objetivos del nuevo modelo eran cumplir con los satisfactores elementales del pueblo chino; decía Deng: “En este siglo, nosotros daremos dos pasos, que representan la solución de los problemas de una adecuada alimentación y vestido de nuestra gente. En el próximo siglo, pasaremos otros treinta o cincuenta años para alcanzar la meta del otro paso, que es alcanzar el nivel que tienen los países de desarrollo moderado en el mundo”.³⁵⁹

Deng exhortaba a su pueblo diciéndole “tenemos que ser más audaces que antes, para llevar a cabo la reforma y la apertura al

³⁵⁷ *Ibidem*, pp. 450 y 451.

³⁵⁸ Garret, Geoffrey, “El punto medio flotante de la globalización”, *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo de 2005, p. 99, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 452.

³⁵⁹ *Ibidem*, pp. 452 y 453.

exterior y tener el valor para experimentar”; a lo cual agregaba “no debemos actuar como mujeres con los pies atados. Una vez que estemos seguros de que algo debe hacerse, debemos atrevernos a experimentar, romper y trazar con ello nuevos caminos. Esta es la importante lección que debemos aprender de Shenzhen. Si no tenemos un espíritu pionero, si tenemos miedo de asumir riesgos, si no tenemos la energía y la dirección, no podemos romper y trazar un nuevo camino, un buen camino, o llevar a cabo algo nuevo...”. Para el efecto, desde principios de los ochenta tenía claro el camino a seguir: “actualmente hay dos modelos de desarrollo productivo. En la medida en que cada uno de ellos sirva a nuestros propósitos, nosotros haremos uso de él. Si el socialismo nos es útil, las medidas serán socialistas; si el capitalismo nos es útil, las medidas serán capitalistas; y en medio de esta nueva heterodoxia, declaraba para no dejar espacio a ninguna duda: *no existen contradicciones fundamentales entre el socialismo y la economía de mercado*”.³⁶⁰

Estas prácticas tienen sustento en la nueva legislación china:

...por ejemplo, desde 1978, desde su plataforma socialista, [China] declaró públicamente su decisión de abrirse al exterior y formar parte de la comunidad económica internacional; postura que avaló en 1982, con la promulgación de su Constitución Política, en la que por primera vez, a través de su artículo 18, “autoriza a las empresas y otras organizaciones económicas o individuos extranjeros a hacer inversiones en China”.³⁶¹

...a pesar del cambio constitucional, hasta el 2008, treinta años después, China promulgó la Ley de Derechos Reales o Propiedad Privada, y hasta 2001 fue aprobado su ingreso al GATT-OMC, por lo que desde los ochenta hasta el día de hoy, de diferentes maneras y modos, articuló una política heterodoxa que ha convivido al mismo tiempo con una institucionalización internacional en materia de comercio.³⁶²

³⁶⁰ *Ibidem*, pp. 447-450 y 453 (cursivas por Oropeza García).

³⁶¹ *Ibidem*, pp. 457 y 458.

³⁶² *Ibidem*, p. 458.

China, en la construcción de su modelo económico:

...no minimiza ni el talento ni el trabajo realizado... para lograrlo, pero sí intenta subrayar claramente, que buena parte de este éxito nace y se desarrolla en el marco de una heterodoxia que no respeta las normas generalmente aceptadas por la comunidad internacional; la cual, cabe decirlo, más que tolerarlo lo ha auspiciado, y hoy, a través de Goldman Sachs, la pone como ejemplo de lo que prevalecerá a lo largo del siglo XXI, lo cual es un mensaje preocupante para el resto de los países que han observado, pasivos y absortos, en un campo desnivelado, el *éxito* del otro.³⁶³

India, otro modelo económico emergente, también ha seguido el modelo chino de zonas económicas especiales:

Esta *modalidad* del desarrollo no le ha sido ajena al resto de los países BRICS, los cuales, a su ritmo y a su modo, han desplegado políticas económicas similares. India, por ejemplo, ante el éxito del *modelo asiático* instaurado por China a través de las ZEEs [zonas económicas especiales], a la fecha ha autorizado más de 400 zonas económicas especiales, de las cuales a 2005 se habían implementado un número de 178 con una inversión de más de 9 mil millones de euros en Kandla y Surat (Guajarat), Cochin (Kerala), Santa Cruz (Mumbai-Maharashtra), Falta (Bengala del Oeste), Chennai (Tamil Nadu), Visakhapatnam (Andhra Pradesh), Noida (Uttar Pradesh), Llamdaikulam Madurai (Tamil Nadu), etc.³⁶⁴

...el gobierno ha jugado un rol determinante en su desarrollo, apoyando su auge exportador a través de la creación de unidades económicas especiales, diseñadas para concertar todos los requerimientos e insumos necesarios para su éxito, como los Parques Electrónicos de Hardware (EHTP, por sus siglas en inglés) y los Parques Tecnológicos de Software (STPI, por sus siglas en inglés); desplegando junto con ellos, una multiplicidad de incentivos donde destaca: el 100% de la liberación de impuestos en caso

³⁶³ *Ibidem*, p. 456.

³⁶⁴ *Idem*.

de exportación de productos de tecnología de la información; la liberación del pago de impuestos a abastecedores de software.³⁶⁵

[También] en materia agrícola, sector del que depende la alimentación de más de mil millones de personas, el Estado indio despliega una amplia gama de apoyos estatales que van desde el subsidio a los fertilizantes; otorgamiento gratuito de la energía eléctrica; un Sistema Nacional de Precio Mínimos, los cuales se anuncian antes de cada temporada de siembra y se determinan por la Comisión de Costos y Precios Agrícolas del Ministerio de Agricultura.³⁶⁶

[El] sistema de protección al productor, ante los vaivenes del mercado, convive con un Sistema Público de Distribución que fue creado para proteger a los consumidores del aumento excesivo de precios, mediante el suministro de trigo, arroz y azúcar, mismos que son los cultivos vitales de la dieta india. Asimismo, estas políticas de protección se refuerzan con la Ley del Comité para la Comercialización de los Productos Agrícolas, la cual permite, a nombre de la protección del abasto interno, imponer restricciones de exportación y de traslados de productos entre las diversas provincias del país.³⁶⁷

En el caso de India, al igual que China, desde 1947, año de su independencia, opta por una economía socialista que, basada en una planificación central, planes quinquenales y propiedad mixta, buscó el desarrollo de su industria y de su campo. Desde 1947 hasta el año de 1990 (con Jawaharlal Nehru (1947-1964), Indira Gandhi (1966-1977, 1980-1984) y Rajiv Gandhi (1984-1989) y a través del Partido del Congreso, la India desarrolló un programa económico de corte estatista que tuvo problemas para satisfacer las necesidades sociales del *nuevo* país.³⁶⁸

India, al igual que China, convive actualmente tanto con una política de Estado que ha prevalecido por más de cuatro décadas, como con un grupo de medidas de libre mercado que la llevan a la práctica del modelo económico heterodoxo, que ya se expli-

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 457.

³⁶⁶ *Idem*.

³⁶⁷ *Idem*.

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 458.

có antes, a través del cual sigue manejando una política pública pragmática que busca sostener un crecimiento del 9% anual promedio del PIB, lo cual lo ha logrado en el periodo 2004-2008, a fin de superar a China.³⁶⁹

De modo que los socialismos ruso, chino e indio hoy son parte de la globalización que se hace sentir en políticas de Estado de libre mercado. La paradoja de la confrontación histórica quedó atrás. Hoy conviven en un proyecto histórico nuevo para el mundo:

Rusia, al igual que China e India, o incluso mucho antes que ellas, parte en su historia económica de una política con amplia participación del Estado. Desde la revolución de los soviets en 1917 y la formación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1922, la actual Rusia se desarrolló en el pasado en el marco de un proyecto socialista caracterizado por planes quinquenales orientados a la industrialización del país y la colectivización del campo; la cual fracasa en su intento de contemporizar con la hegemonía occidental encabezada por Estados Unidos y cae estrepitosamente junto con el Muro de Berlín en 1989.³⁷⁰

Oropeza García reafirma el carácter económico de estos tres países con el párrafo siguiente:

El origen económico socialista de estos tres países [China, Rusia e India] resulta muy importante, como un principio de entendimiento de su nueva naturaleza económica y el manejo de sus líneas de corte heterodoxo y pragmático que están implementando actualmente en la construcción de sus nuevos modelos de desarrollo, las cuales, conforme a la denominación que hace la propia China de su estrategia, podemos catalogar como proyectos que corresponden a un nuevo «socialismo de mercado». El cambio para ninguna de las tres naciones ha sido fácil, porque lo han tenido que operar desde diferentes plataformas a partir del fracaso de

³⁶⁹ *Idem.*

³⁷⁰ *Idem.*

sus resultados. En el caso de Rusia, ante la caída de la URSS, optó imprudentemente por una estrategia de *terapia de shock*, que bajo el modelo del FMI, estableció un esquema de privatización abierto (*laissez-faire*) que se operó de manera abrupta en un programa que se llamó de los 500 días, el cual generó un cierre masivo de empresas y una pérdida de un número importante de activos estratégicos del Estado.³⁷¹

Tal vez el caso de Rusia sea el más emblemático de los países BRICS, en cuanto a que durante siete décadas fue una de las economías líderes del siglo XX y en la posguerra, durante casi 40 años, compitió con Estados Unidos de manera estrecha por lograr la supremacía político-económica de un mundo nuevo en formación. Ni China, ni India, menos Brasil o Sudáfrica, tuvieron la misma situación de privilegio, de ahí el enorme impacto de un país (integración de países) que a principios de la década del siglo XXI, tenía que tomar un lugar intermedio en el *ranking* del quehacer económico del mundo.³⁷²

[Por separado] Rusia no lo decidió así, y quemando las naves se lanzó bajo el liderazgo de Boris Yeltsin y Egor Gaidar en un proyecto inducido por la peor ortodoxia del libre mercado, en la que instauró sin ningún pudor medidas de austeridad fiscal, aumento de precios, aumento de impuestos, reducción de créditos, privatización en la tierra, privatización en la producción y distribución de alimentos, privatización de la industria del Estado, etc.; generando una amarga pócima que para 1999 ya había “producido” 65 millones de pobres cuyo PIB era apenas el 55% de 10 años antes.³⁷³

...el caso ruso nos permite apreciar que su enorme fracaso de 10 años de neoliberalismo, supera al de más de siete décadas de socialismo; lo cual provocó tanto el arribo de Vladimir Putin al po-

³⁷¹ *Ibidem*, pp. 458 y 459.

³⁷² *Ibidem*, p. 459.

³⁷³ Sánchez Ramírez, Pablo Telman, “El modelo económico de Rusia durante la última década. Sus modificaciones y adaptaciones”; Gutiérrez, Gutiérrez, Ana Teresa, “El papel de Rusia en el marco de los países BRICS”, ambos en Oropeza García, Arturo (coord.), *BRICS. El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011; citados por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 460.

der (1999-2000), como el regreso de Rusia a un nuevo tipo de “socialismo de mercado” en el que desde principios del siglo se encuentra instalada, el cual la ha convertido de manera importante en un país BRICS.³⁷⁴

El Estado ruso... tiene claro que los rusos que viven en la pobreza, no podrían sobrevivir a las demandas del libre mercado, por lo que para Putin, la recuperación de la economía rusa tiene como mayor estrategia el control de empresas conjuntas ruso occidentales sobre los recursos y la economía, y al mismo tiempo, espera que el número de empresarios rusos de corte nacionalista crezca.³⁷⁵

Rusia ha empezado una nueva etapa de construcción bajo el liderazgo de Putin, pero sobre todo, con la influencia de un modelo chino de socialismo de mercado que combina la aplicación de medidas tanto capitalistas como socialistas (el modelo del “gato”) de acuerdo al interés nacional y conveniencia del Estado ruso; lo cual igual que a China e India, les otorga una ventaja diferencial económica muy significativa, en detrimento de aquellas economías que siguen con ortodoxia las enseñanzas del Consenso de Washington.³⁷⁶

En el caso de Brasil, sin antecedente socialista, ha tomado una ruta propia y halagüeña:

...en materia económica, la participación del Estado brasileño ha sido una constante de su quehacer económico, desde su época colonial, donde todas las actividades desarrolladas eran sancionadas por el imperio portugués, hasta el periodo más exitoso de su economía que fue de 1930 a 1980, donde el PIB anual promedio creció 6% (de 1968 a 1973 se da el llamado milagro económico brasileño, donde el PIB creció al 11% anual promedio)...³⁷⁷ (de

³⁷⁴ *Idem.*

³⁷⁵ Gutiérrez Gutiérrez, Ana Teresa, “El papel de Rusia en el marco de los países BRICS”, en Oropeza, García, Arturo (coord.), *BRICS. El difícil...*, cit., p. 460.

³⁷⁶ Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, cit., p. 461.

³⁷⁷ *Idem.*

1931 a 1944, Brasil destruyó 4.699 millones de ton. de café como políticas de regularización; Peláez, 1973, s. p. i.).³⁷⁸

...

Un Estado regulador, que en aras de motivar el desarrollo industrial, regula y contiene las relaciones obrero-patronales, a fin de que no sean un obstáculo al objetivo económico central.³⁷⁹

[Brasil recuperó] “un crecimiento significativo del 5% hasta el 2004, fecha en la que reinicia un nuevo principio de sustentabilidad, que es el que fundamentó, entre otras razones, el que Brasil fuera considerado como país BRICS. De igual modo que el resto de las naciones latinoamericanas y ante los problemas no resueltos del periodo de los ochenta, el país sudamericano, bajo la influencia de la época, empezó a instrumentar una serie de cambios económicos a través de diversos líderes políticos.”³⁸⁰

[Desde que] en 1994-1995 dio inicio el Plan Real bajo la dirección de Fernando Henrique Cardoso, [se] continuó con el desmantelamiento de la economía mixta brasileña a través de la privatización de los activos del Estado, a lo cual obligaba el canon neoliberal, por lo que se creó un Plan Nacional de Desestatización que primó de los ochenta al 2000, y a través del cual se desincorporaron de los activos del Estado un número de 105 empresas públicas.³⁸¹

[De donde se concluye que] si bien a Brasil, al día de hoy no puede ubicársele con los mismos grados de participación estatal que a China, Rusia e India; sí se le puede señalar como un sello de identificación, una activa participación y compromiso del Estado con su desarrollo económico, que si bien actualmente puede resultar menor al promedio BRICS, es superior al *laissez faire-laissez passer* que presumen otras naciones regionales como México, Chile, Perú, etc. Dice al respecto Alicia Puyana “Brasil liberalizó

³⁷⁸ Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 462.

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ *Ibidem*, pp. 462 y 463.

³⁸¹ Gremaud, Amaury Patrick *et al.*, *Economía brasileira contemporânea*, São Paulo, Atlas, 2010, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 463.

su economía, con ritmo y grado menores que la mayoría de los países latinoamericanos”.³⁸²

Lula da Silva exaltó en su momento al “modelo social desarrollista brasileño”; y su [siguiente] presidenta, Dilma Rousseff [2015], sin ningún sentimiento de culpa neoliberal señala que su deseo, dentro del modelo socialista brasileño, será el de frenar al Estado para hacerlo más efectivo, “pero no más pequeño”.³⁸³

Oropeza García muestra las dificultades para integrar las economías emergentes bajo un solo concepto, al considerarlas con

...mejores tasas de crecimiento económico (de manera indistinta) de las últimas tres décadas: China, India, Rusia y Brasil (de manera conjunta hasta 2008 y hasta 2016 China e India), están ubicados en una nueva zona económica de desarrollo global que aún no se ha definido suficientemente, e incluso aceptado por la mayoría de los especialistas, los cuales, con el eufemismo de “socialismo de mercado” (China); “Nacionalismo económico” (Rusia); “Desarrollismo social” (Brasil); etc., empiezan a identificar las líneas de un nuevo quehacer económico posneoliberal, pragmático y heterodoxo, que incide, por un lado, en una alineación a modo a las normas e instituciones internacionales de la economía y el comercio; pero por el otro, repercute en el quehacer de una mayoría de países, principalmente en vías de desarrollo, que al alinearse al concierto global de manera ortodoxa, juegan con desventaja en la lucha que se da todos los días por el crecimiento.³⁸⁴

Hablar de “intervención del Estado” ha sonado siempre muy mal, pero hoy es un dechado de nueva política de Washington a Bruselas ¿Qué pasa? ¿Los BRICS están en *default*? o ¿simplemente se han adelantado a una estrategia que se volverá necesaria?³⁸⁵

³⁸² Puyana, Alicia y Rebollar, Vanessa, “Brasil: mito o realidad”, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 463.

³⁸³ *The Economist*, noviembre 2009, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 463.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 464.

³⁸⁵ *Idem*.

Las opiniones críticas recogidas por Oropeza son ilustrativas de la diversidad interpretativa sobre el desarrollo de los países BRICS:

Dicen Martin y Schuman sobre el tema del reacomodo anárquico de los factores de la producción, que su falta de control y profundidad nos están llevando a una situación de “sálvese quien pueda”, pero agregan con terrible ironía “sólo que: ¿quién puede?” En este sentido, los BRICS (como se vio, cada país a su manera) sólo son la punta de lanza de una anarquía económica que por un lado, sacrifica becerros todos los días en el altar del *costo más bajo*, y por el otro, recurre a una intervención directa del Estado en el desarrollo de su economía y comercio internacional.³⁸⁶

[A su vez] Goldman Sachs, en el marco de este antiparadigmático principio del siglo XXI... nos anuncia a los nuevos *ganadores* económicos que son los países BRICS, integrados por Brasil, Rusia, India y China, a los cuales los ubica en el 2050 como las potencias mundiales 5ª, 6ª, 3ª y 1ª respectivamente, cambiando el panorama actual del llamado G-6, dentro del cual únicamente permanecerían para mitad del siglo, Estados Unidos, en el segundo sitio; y Japón en el cuarto.³⁸⁷

Desde la manera eminentemente especulativa como lo hace Goldman Sachs, hasta de manera sustentable y preocupada como lo realizan otros autores como Laurence Smith, los pronósticos discurren y se ponen a la consideración de una sociedad global que observa preocupada, temerosa, cínica y expectante.³⁸⁸

Otro crítico, Michel Bounan, en medio de esta crítica al desarrollo del futuro, arriesga también una posible solución, la cual vendría de la propia vergüenza y pundonor de la sociedad de hoy, la cual, enfrentada a condiciones de vida difíciles, contribuirá a la

³⁸⁶ *Idem.*

³⁸⁷ Goldman Sachs Group 2001, 2003 y 2005, citado por Oropeza, “Los BRICS, China...”, *cit.*, pp. 464 y 465. Véase también a Navarrete, Jorge Eduardo, “El BRIC, el BRICS y México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2011, y a Sachs, Jeffrey, *El fin de la pobreza*, Barcelona, Debate, 2006.

³⁸⁸ Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 465.

reconstrucción de la religión del progreso y su actual organización mercantil-industrial.³⁸⁹

Jeremy Rifkin ofrece su punto de vista: “Estamos juntos en esta vida y en este planeta: sencillamente, no existe ningún lugar al que podamos escapar o en el que podamos escondernos, puesto que la factura entrópica que nuestra especie ha generado afecta ya a toda la tierra y amenaza con extinguirnos masivamente”.³⁹⁰

Y agrega Rifkin, pensando en el desarrollo del siglo XXI: “Quizá la cuestión más importante a la que se enfrenta la humanidad es si podemos lograr la empatía global a tiempo para salvar la tierra y evitar el derrumbe de la civilización”.³⁹¹

...en estos momentos, las plantas y los animales del mundo se enfrentan al mayor riesgo de extinguirse que hayan conocido en sesenta y cinco millones de años”.³⁹² Como puede apreciarse, una visión del futuro de la economía global, sin un principio de preocupación por el planeta, además de su evidente falta de sentido ético, también incurre en un error práctico, ya que las proyecciones futuras van a estar determinadas por los imponderables de un ecosistema amenazado, una demografía desbordada y una globalización económica sin control.³⁹³

Robert Shapiro dice que “la fuerza singular de las economías de Estados Unidos y de China, combinada con su tamaño, fijarán en gran medida el rumbo de la globalización durante los próximos diez o quince años y, con él, la dirección que seguirá la economía de muchos otros países”.³⁹⁴

³⁸⁹ Bounan, Michel, *La loca historia del mundo*, España, Melusina, 2007, p. 198, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 465.

³⁹⁰ Rifkin, Jeremy, *La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*, Barcelona, Paidós, 2010, p. 605, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 466.

³⁹¹ *Idem.*

³⁹² Smith, Laurence, *El mundo en 2050*, Madrid, Debate, 2011, p. 187, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 466.

³⁹³ *Idem.*

³⁹⁴ Shapiro, J. Robert, *2020, un nuevo paradigma*, Argentina, Tendencias, 2009, p. 213, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 467.

Y la opinión propia de Arturo Oropeza:

Los BRICS son un invento exógeno, que se institucionaliza bajo la conveniencia de una estrategia de mercado geopolítico, la cual, en mayor o menor medida, le favoreció a cada uno de los cinco países que hoy lo integran. Como tal, es un grupo político carente de raíces profundas, cuyo futuro estará condicionado a los dividendos que les pueda dar en los próximos años el resultado de sus coincidencias y divergencias políticas, económicas y sociales. Hasta 2016, a pesar de los problemas económicos enfrentados por la mayoría de sus integrantes, se han reunido anualmente desde 2009, concretando temas objetivos como un nuevo Banco de Desarrollo y un Fondo de Garantías (2015), entre otros temas.³⁹⁵

El éxito chino, en contraste al de sus socios, comenzó hace más de 3 décadas, a diferencia de los 11 años que alcanzó en Rusia, 13 años en India y 8 años en Brasil a 2008; y la fuerza de su sustentabilidad (10% anual promedio en ese periodo), no es comparable con el resto de los integrantes del grupo, que además de tener apenas un tercio en promedio del tiempo de los buenos resultados chinos, su grado de crecimiento ha sido significativamente menor (Brasil 4% promedio; India 8.4% promedio y Rusia 6.2% promedio, en sus respectivos periodos); de ahí que el PIB chino represente más del 60% del grupo y el 67 de su comercio global.³⁹⁶

[China decidió] emprender un reto enorme en todos sus sectores, a través de todos los medios a su alcance, para convertirse en lo que hoy ya es, la segunda economía del mundo, y en lo que quiere ser: la mayor potencia del siglo XXI. Sin embargo, más allá de los éxitos logrados en materia de crecimiento y desarrollo, China tendrá que enfrentar, junto con los demás países del orbe, el cambio de la fórmula de su crecimiento económico, la cual si bien le dio una tasa de incremento del 10% anual promedio por más de 30 años, actualmente ya no la podrá sostener.³⁹⁷

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 468.

³⁹⁶ Banco Mundial, 2014, s. p. i., citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 468.

³⁹⁷ *Ibidem*, pp. 468 y 469.

En consecuencia, Rusia tendrá que trabajar en la construcción de un Estado de derecho creíble en el marco de una nueva vida democrática, que después del colapso económico de la década de 1990 vivirá el reto de su restitución sustentable o el riesgo de su cambio por una tiranía basada en el poder del petróleo.³⁹⁸

[Por su parte] India, a pesar de su crecimiento anual promedio de 8.4% los últimos nueve años, a partir de su proyecto de apertura económica, aparece como uno de los países BRICS más débiles en razón de su enorme población, atraso económico y pobreza. A pesar de este aún incierto *boom* económico de la primera década del siglo XXI, el PIB p/c indio es el más bajo de los países BRICS (1,192 dólares en 2009).³⁹⁹

...en el caso de Brasil, a diferencia del resto de los países BRICS cuyas historias de éxito son resultado de un corte de caja que se registra después de un proyecto socialista sin resultados positivos, su economía viene y se nutre, como ya se indicó, de una plusvalía que durante 50 años (1930-1980) le generó un crecimiento promedio anual de 6% (Barbosa, 2011), lo cual le ubica como el segundo país BRICS con mayor nivel de Desarrollo Humano (0.699, 2010 PNUD); de igual modo que el país con más gasto de salud (9% del PIB, 2009) y gasto de educación (4.5% del PIB, 2005) de los países BRICS.⁴⁰⁰

Concluye Oropeza García:

En nuestras manos está que nuestros hijos y nietos puedan vivir en un mundo habitable, o tengan que soportar un infierno, odiándonos por ello. Para dejarles un planeta en el que se pueda vivir debemos esforzarnos en pensar el futuro, en comprender de dónde viene y cómo actuar sobre él, y hacerlo es posible.⁴⁰¹

³⁹⁸ *Ibidem*, p. 471.

³⁹⁹ *Idem*.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 472.

⁴⁰¹ Attali, Jaques, *Breve historia del futuro*, Paidós, 2006, p. 13, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 474.

Y retoma la opinión de Laurence Smith: “La cuestión no es comparar cuánta gente hay o cuántos barriles de petróleo quedan, o hectáreas de tierra de labor, o gotas de agua en el ciclo hidrológico. La cuestión no es qué consumo de los recursos puede o no puede ser absorbido por el ecosistema global”; a lo que agrega de manera inmediata: “En mi opinión la pregunta más importante no es la que se refiere a la capacidad, sino la que interpela al deseo: ¿qué clase de mundo queremos?”.⁴⁰²

1. *Brasil, en pro de la integración regional*

El objetivo anunciado por los autores del ensayo lo comparto: “contribuir al estudio jurídico de la integración de las naciones: el gran desafío de las relaciones internacionales del siglo XXI”.⁴⁰³

Soberanía significa, en el orden interno, supremacía y pretensión de un poder ilimitado: los reyes (o soberanos) no admiten ninguna autoridad *ni superior ni similar* a la suya; en el orden exterior, significa independencia de cualquier otra autoridad de la misma naturaleza y acceso al sistema de Estados europeos libres e iguales. El concepto se relaciona con el Estado absoluto, caracterizado por la concentración del poder del rey y la prevalencia de la razón de Estado.⁴⁰⁴

...

[L]a soberanía es actualmente cada vez más estudiada, no tanto en el ámbito político, sino en el derecho, y se refiere cada vez más a la estructuración de relaciones entre diferentes órdenes jurídicos y a un poder jurídico que debe coexistir con otros poderes jurídicos.⁴⁰⁵

⁴⁰² Smith C., Laurence, *El mundo en 2050*, Madrid, Debate, 2011, p. 336, citado por Oropeza García, Arturo, “Los BRICS, China...”, *cit.*, p. 474.

⁴⁰³ Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, *cit.*, p. 111.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 112.

⁴⁰⁵ Miranda, Jorge, “Polis”, *Enciclopédia Verbo da Sociedades e do Estado*, vol. 5, p. 842, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre,

Artículo 17 de la Constitución brasileña: “Se procederá con libertad a crear, fusionar, incorporar y extinguir partidos políticos, siempre y cuando queden resguardados (en calidad de principios) la soberanía nacional, el régimen democrático”.⁴⁰⁶ En el artículo 14 se lee: “La soberanía popular será ejercida por medio del sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos y, en términos de la ley”.

En el artículo 70 también se menciona a la soberanía:

En el orden económico, cimentado en la valorización del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin garantizar a todos una vida digna, conforme a los dictámenes de justicia social, conforme a los siguientes principios: I. Soberanía nacional.⁴⁰⁷

La soberanía no sólo es una idea doctrinaria basada en la observación de la realidad internacional que existe desde que los gobiernos monárquicos de Europa en el siglo XVI escaparon del control centralizador del sacro imperio romano-germánico. Hoy en día, es una afirmación del derecho internacional positivo, en el más alto nivel de sus textos convencionales.⁴⁰⁸

Rezek, a su vez, retoma una característica de la soberanía citada por Nguyen Quoc Dinh, es —dice—: “Atributo fundamental del Estado; la soberanía otorga competencias que no son ilimitadas precisamente debido a que existe un orden jurídico internacional; pero al mismo tiempo garantiza que ninguna otra entidad las posea en niveles superiores”.⁴⁰⁹

Según su Constitución (artículo 1o.), Brasil es un Estado democrático de derecho y tiene como fundamentos: “I – la soberanía

“Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 112.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 113.

⁴⁰⁷ Constitución de la República Federal de Brasil, 2010, p. 113.

⁴⁰⁸ Rezek, José Francisco, *Direito internacional público*, São Paulo, Saraiva, 2010, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Cove, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 114.

⁴⁰⁹ *Idem*.

nía; II – la ciudadanía; III – la dignidad de las personas; IV – los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; V – el pluralismo político”.⁴¹⁰

Democrático porque, según Miguel Reale, este calificativo “indica el propósito de pasar de un Estado de derecho, meramente formal, a un Estado de derecho y de justicia social, instaurado concretamente con base en los valores esenciales de la comunidad”.⁴¹¹

J. J. Gomes Canotilho también es recuperado doctrinalmente por Waldir y Lino, pues éstos transcriben ocho principios constitucionales:⁴¹²

1. Principio de constitucionalidad: el Estado se funda en la legitimidad de una Constitución rígida.
2. Principio democrático: democracia representativa y participativa, con garantía de vigencia y eficacia de los derechos fundamentales.
3. Sistema de derechos fundamentales: individuales, colectivos, sociales y culturales.
4. Principio de justicia social, referido en su texto y como principio de orden económico y de orden social.
5. Principio de igualdad.
6. Principios de división de poderes e independencia de juicio.
7. Principio de legalidad.
8. Principio de seguridad jurídica.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 115.

⁴¹¹ Reale, Miguel, *O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias*, São Paulo, Saraiva, 1998, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 115.

⁴¹² Gomes Canotilho, J. J., *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 4a. ed., Coimbra, Almedina, 2008; Da Silva, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 15a. ed., São Paulo, Malheiros, 1998, citados por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 116.

Un cuestionamiento necesario: ¿puede el Estado social superar al Estado liberal? ¿Bajo qué parámetros estaría justificándose una respuesta en sentido positivo? Aunque también valdría el mismo cuestionamiento en sentido negativo; este cuestionamiento viene al caso por la afirmación de Waldir y Lino: “El Estado social, modelo generalizado de Estado en las democracias actuales, pretende haber superado el tipo inmediatamente anterior: el Estado liberal”.⁴¹³

Y agregan: “Al Estado se le exige asumir la responsabilidad de la conformación social adecuada de la sociedad; es decir, se le asignan otras funciones que no son plenamente compatibles con los límites tradicionales del Estado de derecho”.⁴¹⁴

Franz Neumann, en *Estado democrático e Estado autoritário*, propone una interpretación estructurada del Estado de derecho:⁴¹⁵

- Estructura formal. Las libertades se garantizan por el derecho formal, leyes generales; su aplicación sería por jueces independientes.
- Estructura material. Libertad de competencia con garantías a la propiedad particular, así como a la libertad de contratación y libertad de empresa.
- Estructura social. Impedir que la clase trabajadora se constituya en amenaza grave.
- Estructura política y sistema legal. Separación del poder político y del poder legal.⁴¹⁶

⁴¹³ *Ibidem*, p. 117.

⁴¹⁴ Ferraz J., Tercio Sampaio, *Introdução ao estudo do direito*, 3a. ed., São Paulo, Atlas, 2001, s. p., citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 117.

⁴¹⁵ Neumann, Franz, *Estado democrático e Estado autoritário*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1969, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., pp. 117 y 118.

⁴¹⁶ Neumann, Franz, *Estado democrático...*, cit., pp. 117 y 118.

En otro lugar retoma a Ferraz Jr., quien a su vez acude a Hanna Arendt para interpretar al derecho como producto mercantil o comercial, en donde la justicia y la ley se identifican:

El bien producido mediante la edición de normas constituye entonces un objeto de uso, algo que se tiene, que se protege, que se adquiere, que puede ser cedido; en fin, que tiene valor de intercambio... el derecho, transformado en producto, también se despersonaliza, convirtiéndose en un mero objeto... mero instrumento de acción del hombre sobre el hombre.⁴¹⁷

...

El hombre movido por la necesidad no conoce otro valor, ni otra necesidad, sino su propia supervivencia. En una sociedad de operadores, todos nos volvemos iguales por la necesidad y nos centramos en nosotros mismos. Todos somos fuerza de trabajo y, en ese sentido, un producto eminentemente comercializable.⁴¹⁸

La globalización fue el instrumento mediático para derribar obstáculos al enriquecimiento:

En materia de administración de empresas, el término [“global”] era utilizado teniendo como destinatarios a los grandes grupos, con el objetivo de transmitir el siguiente mensaje: en todo lugar donde sea posible generar ganancias, los obstáculos de la expansión de sus actividades serán derribados, gracias a la liberalización y a la eliminación de las regulaciones; la telemática y los satélites de comunicación pondrán en sus manos instrumentos formidables de comunicación y control; así, reorganizarán y reformularán sus estrategias internacionales.⁴¹⁹

Para contrarrestar el efecto avasallador de la globalización, se ha preferido el de mundialización: “el término «mundiali-

⁴¹⁷ Ferraz Jr., Tercio Zampaio, *Introdução...*, cit., pp. 118 y 119.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 119.

⁴¹⁹ Chesnais, François, *A Mundialização do capital*, São Paulo, SBDP, Max Li-monad, 1996, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Cove, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 120.

zación» tiene el defecto de disminuir... la falta de nitidez conceptual de los términos «global» y «globalización». La palabra «mundial» permite introducir... la idea de que, si la economía se mundializó, sería importante construir de prisa instituciones políticas mundiales capaces de dominar su movimiento”.⁴²⁰

Como consecuencia de la extensión universal, ya sea por la globalización o la mundialización, los conceptos de “soberanía, democracia, derecho, Estado, orden internacional... han ganado nuevos terrenos teóricos”.⁴²¹

En una sociedad globalizada, ¿el conocimiento se ajusta de manera automática?: “¿El sistema jurídico se adapta al «nuevo» ambiente económico?... ¿el derecho viola su unidad, forma y consistencia? Con la globalización, ¿los Estados nacionales y las Constituciones perderían la importancia que han cobrado en los dos últimos siglos? ¿Existe derecho en ausencia de una jurisdicción centralizada, vinculante y universal?”.⁴²²

Uno de los efectos políticos de la globalización es que

...los Estados se están internacionalizando en sus estructuras internas y en sus funciones. Durante la mayor parte de este siglo [XX], el papel de los Estados era concebido como el de un aparato protector de las economías nacionales, frente a las fuerzas externas perturbadoras, a fin de garantizar niveles nacionales adecuados de empleo y bienestar. La prioridad del Estado era el bienestar. En las últimas décadas, la prioridad se modificó a fin de adaptar las economías nacionales a las necesidades de la economía mundial.⁴²³

⁴²⁰ *Ibidem*, pp. 120 y 121.

⁴²¹ Campilongo, Celso, *O direito na sociedade complexa*, São Paulo, Max Limonad, 2000, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, *cit.*, p. 121.

⁴²² Campilongo, Celso, “Teoria do direito e globalização econômica”, en Sundfeld, Carlos Ari y Vieira, Oscar (coords.), *Direito global*, São Paulo, SBDP, Max Limonad, 1999, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, *cit.*, pp. 122.

⁴²³ Bonavides, Paulo, *Curso de direito constitucional*, 22a. ed., São Paulo, Malheiros, 2008, citado por Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert

Waldir y Lino concluyen que Brasil requiere un Estado fuerte para concretar la globalización:

Por ello, la Constitución de la República se toma como marco general del sistema jurídico brasileño, lo que proporciona seguridad jurídica para la formulación de la política exterior y la formalización de tratados internacionales, en especial con vistas a la cooperación de Brasil con los países emergentes que componen el bloque económico BRICS: Rusia, India, China y Sudáfrica.⁴²⁴

¿Y cuál sería el reto para el derecho, para los abogados, los operadores jurídicos? Waldir y Lino dan una respuesta:

...frente a este fenómeno de globalización y su reflejo en el derecho constitucional positivo, el jurista debe contribuir a la adopción formal de políticas públicas correspondientes a una integración mundial con rostro humano, cimentada en ideales democráticos, en el desarrollo económico con justicia social, a fin de asegurar la efectividad del principio de dignidad de las personas.⁴²⁵

2. *BraMex, economías complementarias, ¿una utopía?*

En 2014 Brasil terminó como la séptima economía más grande del mundo y su crecimiento económico, a partir de finales de los años noventa, está asociado al aumento excesivo de los precios de las *commodities*, en especial granos y minerales, muy presentes en la canasta de exportación de Brasil, que fue el 22o. exportador e importador más grande del mundo en 2014, según la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁴²⁶

Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., pp. 122 y 123.

⁴²⁴ Waldir de Albuquerque, Tercio y Lino Simão, Herbert Covre, “Soberanía, globalización y constitucionalismo. El caso brasileño”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 123.

⁴²⁵ *Idem*.

⁴²⁶ Barral, Welber, “Economía y comercio en Brasil. Fortalezas y debilidades al cierre de la segunda década del siglo XXI”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., p. 375.

Años atrás, entre 2003 y 2007, las manufacturas representaban entre 52 y 55% de las exportaciones brasileñas; en 2008 representaban sólo 46%, y en 2014 bajaron al 35.6%, al paso que las *commodities* impulsaron su participación a 48.7%.⁴²⁷

Fue hasta 2014 cuando el comercio exterior brasileño tuvo una corriente de comercio de 454 mil millones de dólares, las exportaciones han alcanzado 225 mil millones y las importaciones 229 mil millones (21% *commodities*, 17% de hidrocarburos y combustibles).⁴²⁸

Según Barral, “El volumen de la corriente de comercio a 2014 ha presentado el peor resultado desde 1998, con un déficit de US\$3.93 mil millones; el primer déficit en la balanza comercial desde 2000”.⁴²⁹

El gobierno brasileño explica el comportamiento del comercio exterior a través de cinco factores:

1. El precio de las *commodities* se redujo.
2. El escenario internacional fue inestable y las exportaciones tradicionales cayeron, sobre todo en bienes manufacturados como automóviles y autopiezas.
3. La cuenta de petróleo, aún positiva, ha impedido un resultado peor.
4. La cosecha brasileña de granos ha superado récords de productividad en 2013-2014, con crecimiento de 3.6%.
5. La tasa cambiaria.⁴³⁰

El balance económico del periodo 2010-2014 no es halagüeño, pues “el segundo mandato de la presidenta Dilma [Rousseff] (2015-2019) ha empezado presentando desafíos aún más grandes [que en su primer mandato]. La situación económica de Brasil se

⁴²⁷ *Ibidem*, pp. 376 y 390; véase también MDIC.SECEX, *Balança comercial 2010-2011-2012-2013-2014*, www.mdic.gov.br.

⁴²⁸ *Idem*.

⁴²⁹ *Idem*.

⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 376 y 377, 390. También MDIC.SECEX, *Balança comercial...*, *cit.*

ha deteriorado desde 2011, con el crecimiento alrededor de 1.6% al año y con una previsión de recesión para 2015 y 2016”.⁴³¹

En ese periodo, hay un factor identificado con el nombre de “servicificación” para aludir a un cambio liberalizador del comercio de servicios:

El fenómeno de la “servicificación”... implica una mayor importancia en el proceso de liberalización del comercio de servicios para las industrias de bienes, en la medida en que el comercio de servicios y de bienes están cada vez más independientes... en otras palabras, la “servicificación” es una realidad que necesita ser llevada en consideración en la formulación de la política comercial y en la conducción de las negociaciones comerciales. El foco debe pasar a ser en bienes y servicios, y no en uno u otro. Además, debe haber mayor énfasis en la celebración de acuerdos de inversiones de doble tributación, ya que la combinación de los factores analizados —proliferación de las cadenas globales de valor y la “servicificación”— hacen esto aún más relevante.⁴³²

En otras palabras, hay poco optimismo acerca de un nuevo milagro brasileño, pues

...en los últimos años [publicado en 2016] pocos avances ocurrieron en la agenda de integración económica brasileña y en la expansión de la red de acuerdos comerciales firmados. El periodo fue marcado por una grave crisis institucional en el Mercado Común del Sur (Mercosur), que envolvió el alejamiento temporal de Paraguay y el ingreso de Venezuela como miembro pleno.⁴³³

A lo anterior se suman otros hechos, como “la renegociación del acuerdo automotriz entre Brasil y México, el fracaso de negociaciones de un acuerdo Mercosur-Unión Europea, que aún no se ha concretado, la exclusión de Brasil del Sistema General de Pre-

⁴³¹ Barral, Welber, “Economía y comercio en Brasil...”, *cit.*, p. 377.

⁴³² *Ibidem*, p. 379.

⁴³³ *Ibidem*, p. 380.

ferencias (SGP) europeo y un tímido avance en la agenda de las negociaciones internacionales comparado con otros países y bloques regionales”.⁴³⁴

*Agenda para el segundo gobierno
de Dilma Russeff (2015-2019)*

Las expectativas para Brasil, según Barral, son que

...mientras otros países avanzan en negociaciones bilaterales e inter-regionales de comercio, y fijan nuevos padrones de acuerdo, Brasil sigue parado. Para revertir ese cuadro, es esencial, por ejemplo, la conclusión del acuerdo Mercosur-Unión Europea. La Unión Europea no sólo es uno de los principales socios comerciales del Brasil, como su salida del SGP europeo, combinado con la concurrencia de otros países que poseen acuerdos con aquel bloque han tomado aún más necesaria la conclusión del acuerdo.⁴³⁵

Una opción inversionista fue tomada en 2015, cuando México y Brasil firmaron un acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones, “es el tercer acuerdo de ese tipo firmado por Brasil (después de Mozambique y Angola), que hasta [hace] poco no tenía ningún acuerdo de inversiones firmado, y el primero con un país latinoamericano”.⁴³⁶

Otra opción importante para Brasil es, como ya se mencionó, “la relevancia de acuerdos de servicios, aún mayor delante de la «servicificación» de la economía. Una iniciativa importante en esa área sería la conclusión de la negociación del protocolo para la liberalización del comercio de servicios entre Mercosur y Colombia, en [el] ámbito del Acuerdo de Complementación Económica núm. 59”.⁴³⁷

⁴³⁴ *Ibidem*, pp. 380 y 381.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 385.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 386. Véase también MDIC.SECEX, *Balança comercial...*, cit.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 387.

Lo anterior es necesario para que esa estrategia interna de facilitación de comercio constituya una política de Estado y no de gobierno, y pueda de hecho ser alcanzada.⁴³⁸

Según Cassio Luiselli Fernández:

Brasil es la séptima economía del mundo y México la undécima entre casi doscientas; la «suma» de ambas la convertirían en la cuarta. Ambos países son, con Argentina, miembros del G20... En el mundo existen sólo siete economías que cuentan con los poderosos atributos de un mercado interno superior a los cien o, si se quiere, ciento veinte millones de habitantes y, al mismo tiempo, un PIB que supera el trillón y medio de dólares corrientes, entre éstos, Brasil y México, los dos grandes latinoamericanos, destacan por su asombrosa biodiversidad, amplia dotación de recursos energéticos y naturales, así como la relativa juventud de su población. No hay estudio serio de prospección económica que no los señale como potencias emergentes, como protagonistas de la economía futura.⁴³⁹

[En términos históricos,] al final del siglo XVIII las burguesías criollas de ambas naciones [México y Brasil], por razones semejantes y al igual que casi todo el resto de Iberoamérica, empezaron a buscar más y más independizarse de sus metrópolis, España y Portugal. Lo lograrían en las dos primeras décadas del siglo XIX, pero por caminos harto diferentes y con consecuencias igualmente contrastantes...⁴⁴⁰

Brasil... se hace independiente en 1822 de modo pacífico: al regresar a Portugal, Juan [VI, monarca portugués] deja a su hijo gobernando Brasil, ahora convertido en Imperio, bajo don Pedro I... México se independiza en 1821, bajo el malhadado primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, que termina poco después con su abdicación y ulterior ejecución; nace... una frágil república que en un cuarto de siglo después contempla con horror

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 388.

⁴³⁹ Luiselli Fernández, Cassio, “México y Brasil, por un nuevo entendimiento”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, *cit.*, pp. 319 y 320.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 321.

la pérdida de más de la mitad de su territorio a manos de la joven potencia norteamericana en pleno proceso de expansión.⁴⁴¹

Ambas naciones se caracterizan como repúblicas federales, y “las relaciones diplomáticas formales entre los dos países inician... temprano, en 1825 (México fue el segundo país en el mundo en reconocer la independencia de Brasil)”. No obstante, también ambas naciones sufren desencuentros; primero con Maximiliano de Habsburgo (siglo XIX) y luego con Victoriano Huerta, este último aliado de Estados Unidos contra la Revolución mexicana (siglo XX).⁴⁴²

...en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, México y Brasil estrechan y mejoran sus relaciones, con presidentes populares y de gran carisma como Getulio Vargas y Lázaro Cárdenas... las dos economías comienzan a experimentar un robusto crecimiento industrial al impulso de la estrategia como industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y poco a poco su comercio se va estancando, porque ambos países aplican altos aranceles y otras medidas proteccionistas que van sofocando los intercambios recíprocos de bienes.⁴⁴³

Los militares toman el poder en Brasil en 1964 y no lo dejan hasta dos décadas después... cuando estalla la “crisis de la deuda” en 1982, el presidente mexicano José López Portillo plantea a su colega João Baptista Figueiredo una estrategia latinoamericana conjunta para enfrentar la crisis de la deuda ante los países acreedores, pero éste se niega a participar.⁴⁴⁴

Brasil retorna a la democracia en 1984 y se da una nueva Constitución en 1988, de corte liberal y latinoamericanista (su cuarto artículo señala que Brasil habrá de propiciar la integración latinoamericana... Brasil y Argentina impulsan el Merco-

⁴⁴¹ *Idem.*

⁴⁴² *Ibidem*, p. 322.

⁴⁴³ *Ibidem*, pp. 322 y 323.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 323.

sur [Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; México queda como observador].⁴⁴⁵

México opta por suscribir un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, conocido como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y posteriormente otros... con Chile, Venezuela y Colombia.⁴⁴⁶

[Pero] ni el Mercosur ni el TLCAN han logrado hasta ahora la integración plena de sus países miembros (en realidad, el TLCAN jamás se lo propuso). Ambos acuerdos están vigentes y es previsible que con el tiempo avancen y se profundicen más. Hoy por hoy, sin embargo, se han quedado muy cortos respecto a sus expectativas originales.⁴⁴⁷

Brasil busca avanzar en su diseño “sudamericanista» y forja, con todos los países al sur del Darién, la Unión Sudamericana de Naciones, conocida como Unasur, con una clara vocación sub-regional excluyente del resto de Iberoamérica. También intenta obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como único representante latinoamericano, a lo que México se opone —con otros países, incluso de la misma América del Sur— y postula una reforma integral al Consejo para democratizarlo, ampliarlo y suprimir el derecho de veto.⁴⁴⁸

En 2002, México y el Mercosur firmaron el Acuerdo ACE 55; en 2011 se agregó una adenda para:

...la liberalización completa del estratégico sector automotriz. En los primeros años del acuerdo, México tuvo un déficit comercial con Brasil pues éste se especializó en autos pequeños, relativamente sencillos, que México demanda ampliamente; México, en cambio, producía coches de creciente complejidad tecnológica y más caros, aprovechando una mayor inserción en las cadenas globales de oferta. Para 2011, el déficit se había revertido y México exportaba a Brasil más de dos mil millones de dólares en autos,

⁴⁴⁵ *Idem.*

⁴⁴⁶ *Ibidem*, pp. 323 y 324.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 324.

⁴⁴⁸ *Idem.*

a cambio, importó sólo 372 millones. El gobierno brasileño optó por pedir la suspensión del acuerdo de liberalizar el comercio automotriz.⁴⁴⁹

...

[Durante 2011] México exportó globalmente más de dos millones de vehículos, y logró ser altamente competitivo en el mercado mundial. Brasil, en cambio, intentó una mayor integración local «hacia atrás» en la cadena de valor. Vendió sólo medio millón de autos al exterior y casi tres millones en su ya grande mercado interno. De los que exportó, más de tres cuartas partes, fueron sobre todo a Argentina, a los países del Mercosur y el resto de Sudamérica.⁴⁵⁰

En la segunda cumbre de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en México en 2010, “se aprobó el proyecto de crear, a partir del Grupo de Río, una nueva institución regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), ya sin Estados Unidos ni Canadá. Es así que todo parece indicar que... las preocupaciones y reservas mexicanas en torno a la Unasur dejan de tener sentido en alguna medida”.⁴⁵¹

Brasil y México han cooperado en programas financieros a través de firmas como BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil) y Nafin (Nacional Financiera); Pemex y Petrobras; así como en programas de educación. Esto ha servido para conformar un “Acuerdo Estratégico de Integración Económica, que tiene por mandato el ambicioso proyecto de ir removiendo en forma gradual los obstáculos para el libre comercio de manufacturas y servicios entre los dos países”.⁴⁵²

La crisis [financiera] internacional [de 2008-2009] subrayó el poder y la resistencia de muchas economías emergentes, como las

⁴⁴⁹ *Idem*.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 325.

⁴⁵¹ *Idem*.

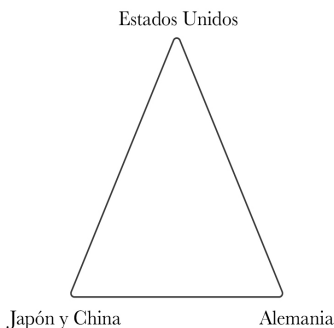
⁴⁵² *Ibidem*, pp. 326 y 327.

de China e India, entre otros de mayor dimensión, como la del propio Brasil.⁴⁵³

...

A inicios de la segunda década del siglo XXI, se confirma que los cambios en el poder económico (y de todo tipo) a escala global siguen apuntando a un “corrimiento” del centro gravitacional del mundo, del Atlántico del Norte al Pacífico del Norte. El poder económico, financiero y militar contemporáneo se define en un gran “triángulo” en cuyo vértice superior sigue estando Estados Unidos, luego el noreste asiático, con Japón y China al frente, y la Unión Europea (UE), con Alemania a la cabeza.⁴⁵⁴

GRÁFICA 4. TRIÁNGULO DE PODER GLOBAL



FUENTE: Elaboración propia.

China e India tendrán una dimensión que hoy se antoja inmensa y hasta alarmante, pues sus economías continúan creciendo a tasas muy elevadas, entre el 8 y el 10% anual.⁴⁵⁵

...

El [grupo] llamado BRIC no es ningún tratado o convenio cuatripartita; se trata de un grupo heterogéneo de países origi-

⁴⁵³ *Ibidem*, p. 327.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, pp. 327 y 328.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 328.

nalmente designado así por la correduría de valores y banco de inversión, de Wall Street, Goldman Sachs. Decimos que es una entelequia porque no es real como bloque, ni será sustentable a largo plazo. Son cuatro países disímbolos, que no forman una unidad política, cultural o geográfica. Resulta extraño llamar “emergente” a Rusia cuando se trata de la exsúper potencia mundial, que ahora además tiene severos problemas demográficos (pierde población aceleradamente) y finca su economía en el petróleo, el gas y la tecnología militar heredada de la guerra fría.⁴⁵⁶

El “triángulo del poder” actual (Estados Unidos, Asia y Unión Europea):

...se verá transformado por el peso de China e India, y ahí se desplazará en definitiva el centro gravitacional de la economía y poder político mundial, sin que esto signifique que Estados Unidos pueda ser obliterado por estas dos superpotencias, que si bien [son] mayores en términos gruesos, no superarán en términos de ingreso personal, tecnológico y militar.⁴⁵⁷

Brasil, México y América Latina en su conjunto podrán convertirse en países razonablemente prósperos y competitivos; jugadores válidos y hasta importantes en la arena global, y más en la medida que avance su integración, pero en ningún caso en potencias globales. Más de 90% de las exportaciones de México a Brasil —como al resto de América Latina— son manufacturas... las exportaciones brasileñas, también son un 85% manufacturas.⁴⁵⁸

Brasil se cuenta entre los primerísimos lugares de la inversión mexicana en el mundo y es el primer lugar en América Latina que rebasa los 40 mil millones de dólares.⁴⁵⁹

Si existiera un país latinoamericano llamado “BraMex”, contaría con algo de más de trescientos veinte millones de habitantes (más o menos como los Estados Unidos); tendría un PIB mayor al de Alemania; produciría alrededor de seis

⁴⁵⁶ *Idem.*

⁴⁵⁷ *Ibidem*, pp. 328 y 329.

⁴⁵⁸ *Idem.*

⁴⁵⁹ *Ibidem*, p. 330.

millones de automóviles; tendría una formidable capacidad manufacturera, y una creciente clase media joven y con una gran capacidad de consumo. Tendría asimismo 352 de las 500 mayores empresas de Latinoamérica... en su territorio estarían presentes todos los biomas del planeta, de riqueza insospechada, gran dotación de recursos naturales y energéticos, y sería la mayor reserva agrícola y alimentaria del mundo. Desplegando su gran potencial productivo podrían abatir el mayor contingente de pobreza de toda América Latina, y saldar en una generación su enorme deuda social... «BraMex» tendría la capacidad de inspirar y propiciar la plena integración de América Latina.⁴⁶⁰

En Brasil se habla... de la “desindustrialización”, si bien esto es exagerado hasta cierto punto, muestra una limitante de tener una moneda fuerte y querer competir con otras grandes economías emergentes.⁴⁶¹

Brasil tiene un nivel educativo bajo y una mala distribución del ingreso, inclusive con respecto a México y numerosos países de América Latina.⁴⁶²

Por apostar a la conclusión multilateral de la Ronda de Doha, Brasil, en clara diferencia con México y Chile, no siguió la ruta de los tratados de libre comercio como un detonante de liberalización comercial. Su diseño de política comercial se fincó sobre todo en el desarrollo del Mercosur (y más limitadamente en la ALADI) para avanzar a partir de ahí. Su apuesta por una desgravación multilateral, universal y regida por la Organización Mundial de Comercio (OMC) no ha podido fructificar; mantuvo un alto proteccionismo y por mucho tiempo se abstuvo de negociar servicios, compras de gobierno y propiedad intelectual con socio comercial alguno. Sobre todo se opuso tenazmente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y así supuso eludir los competidores desarrollados en América del Norte, aunque tampoco pudo conseguir acceso preferencial al hoy todavía mayor mercado del mundo.⁴⁶³

⁴⁶⁰ *Ibidem*, pp. 330 y 331.

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 332.

⁴⁶² *Ibidem*, pp. 332 y 333.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 333.

[Por su parte], México debe ampliar y diversificar sus mercados, toda vez que su concentración con América del Norte resulta excesiva y lo hace vulnerable a los vaivenes de dichas economías... además del TLCAN, [México] cuenta con una red de tratados de libre comercio que le dan acceso preferencial a más de cuarenta países; aparte de su membresía en la APEC, ha firmado un ambicioso acuerdo con las mayores economías latinoamericanas del Pacífico: Chile, Colombia y Perú, llamada “Alianza del Pacífico”, que lo vincula comercial y políticamente con la muy dinámica región de Asia-Pacífico. México ha podido penetrar muy bien el mercado de América del Norte (TLCAN), empieza a hacerlo con la UE y con Japón.⁴⁶⁴

En una visión comparativa:

La población y el producto esperado de Brasil y México superarán [en un futuro previsible] el 70% del conjunto latinoamericano. Es por eso que venimos afirmando que un amplio acercamiento económico y político entre los dos impulsará con fuerza el proceso de integración latinoamericano, dando vitalidad y dimensión al Mercosur, la ALADI y otras instancias regionales de integración.⁴⁶⁵

México produce en Brasil desde pañales hasta autopartes, pasando por refrigeradores, tinacos, estufas y componentes electrónicos. Las inversiones mexicanas en territorio brasileño suman alrededor de 17,000 millones de dólares, lo que convierte a México en el primer inversor latinoamericano y el séptimo a nivel mundial en Brasil.⁴⁶⁶

Falta todavía una arquitectura financiera binacional, por ejemplo, una alianza entre BNDES y NAFIN con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y/o el Banco Mundial, para impulsar comercio y proyectos concretos a nivel de preinversión. Además del muy relevante instrumento de cooperación entre Pemex y Petrobras, otras áreas de cooperación bilateral ya inscritas

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. 335.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 336.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, p. 337.

en la Comisión Binacional son economía y finanzas, comercio, cooperación consular, relaciones culturales, académicas y tecnológicas, están bien, pero son aún demasiado genéricas.⁴⁶⁷

Se debe empezar por el tema del comercio y la economía; no es desde luego lo único, pero sí es el área que puede y debe detonar la mayor dinámica de acercamiento entre los dos países. Si bien Brasil y México se encuentran cada vez más en el seno del G20 y otros foros globales de la ONU y otros de corte financiero.⁴⁶⁸

El énfasis en la integración comercial y el esfuerzo mancomunado para la integración latinoamericana, desborda lo estrictamente bilateral, pero... puede detonar un proceso de acercamiento e integración regional que dé mayor sentido, sinergias y propicie un nexo mucho más intenso entre Brasil y México... tanto por su posicionamiento global y dimensión, Brasil al sur de América Latina y México al norte, pueden impulsar de modo decisivo la integración latinoamericana, incluyendo al Caribe y, desde luego, beneficiarse ellos mismos con mucha más cooperación y acceso a sus respectivos mercados.⁴⁶⁹

En relación con los mecanismos formales, el Tratado de Montevideo —ALADI— (1980): “es extraordinariamente flexible y gradualista, muy conveniente para acomodar diferencias y diversos tiempos en los ejercicios de desgravación, concesión de preferencias, armonización de disciplinas y, sobre todo, mecanismos para resolver controversias”.⁴⁷⁰

México y Brasil:

...cuentan con la plataforma de arranque, en ACE 53 y, adicionalmente, también tienen el ACE 54 y el 55 (automotriz). Para nadie es un secreto que la lenta marcha de la ALADI se debe, entre otros fenómenos, al escaso entendimiento y poca voluntad que existe entre México y Brasil en torno a su revitalización.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, pp. 337 y 338.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p. 339.

⁴⁶⁹ *Idem*.

⁴⁷⁰ *Idem*.

México en realidad comercia poco con sus socios latinoamericanos de ALADI, ni siquiera un 10% de su comercio total y en el caso de Brasil, sucede algo semejante, pero no tan reducido. Es más, Latinoamérica comercia cada vez menos —en proporción— consigo misma, y cada vez más con China y otras regiones.⁴⁷¹

En suma, México y Brasil deberían ponerse de acuerdo en torno a renovar su voluntad política de darle un nuevo impulso a la ALADI, de propiciar la convergencia real entre los múltiples acuerdos de integración vigentes hoy en día; ya sea el Mercosur o la Alianza del Pacífico, el MCCA, la CAN y el Caricom e inclusive —hasta donde ellos mismos lo deseen— el ALBA.⁴⁷²

En cuanto a los procesos integracionistas, “hoy existe también la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) que cuenta con el mandato de los jefes de Estado que la componen, para iniciar la convergencia de los procesos de integración regional”.⁴⁷³

Seis ejes de trabajo de cooperación bilateral México-Brasil son:

1. Cooperación energética entre Petrobras y Pemex, sobre todo por la tecnología de Petrobras para la exploración y explotación profundas en aguas del Golfo de México.
2. Cooperación industrial para apuntalar la productividad y la competitividad, con que pueden enfrentar la competencia cada vez más intensa de regiones como Asia.
3. Infraestructura. Brasil cuenta con su Plan de Aceleración de Crecimiento y México tiene su Programa Nacional de Infraestructura, pero ninguno tiene, por ejemplo, un aeropuerto en sus principales ciudades, São Paulo y Ciudad de México, que exponga su nivel o poderío económico, “ambas «megaciudades» siguen aprovechando infraestructura de hace 40 o 50 años”.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ *Ibidem*, pp. 339 y 340.

⁴⁷² *Ibidem*, p. 340.

⁴⁷³ *Idem*.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 342.

4. Cooperación en desarrollo regional, territorial y desarrollo sustentable:

En la globalización, las grandes ciudades forman una densa red donde interactúan y compiten entre sí por la primacía, en inversiones y actividades económicas, científicas y artísticas, etcétera. La red global identifica tres “ciudades mundiales”: Nueva York, Londres y Tokio. Luego existe un grupo reducido de grandes ciudades “globales” que ocupan nodos importantes, capaces de articular redes urbanas regionales. En América Latina, sólo la Ciudad de México y São Paulo están en dicha “liga global”... Sorprenden, además, las enormes similitudes de ambas megalópolis latinoamericanas, tanto en sus debilidades como en sus fortalezas.⁴⁷⁵

5. Cooperación bilateral “pueblo a pueblo”. “Pensamos en programas de estrechamiento entre la rica cultura popular de los dos países y poner en sintonía a sus jóvenes creadores. Por ejemplo, el intercambio en cine, teatro, Bellas Artes... así como intercambios universitarios”.⁴⁷⁶
6. Difundir masivamente la enseñanza recíproca del español y del portugués:

...el español es hoy una lengua de alcances globales; la segunda de occidente, después del inglés, y la tercera detrás del mandarín y el inglés... México es con mucho la principal nación hispanohablante del mundo... A partir del gobierno del presidente Lula, se ha hecho un enorme y loable esfuerzo por extender la enseñanza del español de manera masiva, con la idea de convertirlo en la segunda lengua de su país... México debería unirse, con ímpetu y entusiasmo, a este esfuerzo en el propio Brasil y ofrecer también, en territorio mexicano, una mayor enseñanza del español (*sic*).⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ *Ibidem*, pp. 343 y 344.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, p. 344.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, pp. 344 y 345.

II. CHINA Y SU LEGISLACIÓN LABORAL

Uno de los efectos del libre mercado abierto en China ha sido la modificación de las relaciones laborales y su regulación, es por este factor de novedad que:

...en China el derecho laboral representa un amplio concepto que se relaciona no sólo con las cuestiones del contrato individual de trabajo como son: la jornada laboral, salario, vacaciones, ausencias, seguridad del lugar de trabajo e indemnización por riesgos o la resolución de conflictos; sino también con cuestiones de negociaciones y contratos colectivos y aquellas relacionadas con los sindicatos.⁴⁷⁸

“[C]on el desarrollo de la economía de mercado y la industrialización se ha instituido el libre mercado laboral. Las relaciones de trabajo han dejado de ser definidas por el Estado para comenzar a ser reguladas contractualmente”.⁴⁷⁹

En términos estadísticos:

...a fines del 2013 había más de 769'770,000 millones de trabajadores en toda China, de los cuales 268,940 millones eran extranjeros. Pero al mismo tiempo, la introducción del contrato individual de trabajo ha permitido que en las relaciones laborales se impongan los intereses patronales, por lo que los trabajadores han quedado vulnerables frente a la presión de sus empleadores, principalmente los de las industrias menos competitivas o de aquellas que utilizan mano de obra no especializada.⁴⁸⁰

China ha establecido ya un marco legal básico que representa el resultado de muchos esfuerzos:

⁴⁷⁸ Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos del derecho laboral chino: progresos y retos”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-China...*, cit., p. 441.

⁴⁷⁹ Harper Ho, Virginia, *Labor Dispute Resolution in China*, Berkeley, University of California, Institute of East Asian Studies, 2003, p. 11, citado por Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos...”, cit., p. 441.

⁴⁸⁰ Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos...”, cit., pp. 441 y 442.

- Ley de Sindicatos (1950, 1992 y 2001).
- Ley del Trabajo (1994).
- Ley para la Prevención y Control de las Enfermedades Laborales (2001 y 2011).
- Ley de Seguridad Laboral (2002).
- Ley del Contrato de Trabajo (2007).
- Ley para Impulsar el Empleo (2007).
- Ley sobre Mediación y Arbitraje de Conflictos Laborales.
- Ley de Seguridad Social (2010).

A partir de 2007, especialmente con la Ley del Contrato de Trabajo, la Ley para Impulsar el Empleo y la Ley sobre Mediación y Arbitraje de Conflictos Laborales, se reforzó la protección de los derechos sustantivos y adjetivos de los trabajadores:

Desde el año 2011, algunos sectores de la población laboralmente activa —entre los 15 y 59 años de edad— han disminuido, lo que ha significado un cambio en la oferta y la demanda de esos mercados laborales, incrementándose rápidamente los salarios, incluso por encima de la tasa de crecimiento del PIB. Por ejemplo, en el periodo 2009-2012 el incremento de los salarios de los trabajadores inmigrantes fue del 17.4%, contra el 9.2%, también a la alza, que en ese mismo periodo representó el PIB.⁴⁸¹

“En todo caso es un hecho que el mercado laboral no mejorará por sí solo la situación general de los trabajadores, ya que en ello intervienen muchos otros elementos, como el mismo marco jurídico o los factores culturales, entre otros”.⁴⁸²

Las leyes favorecen tanto al empleado como al empleador, ya que mediante:

⁴⁸¹ Cai, Fang, “Wage Inflation: Dilemma Marking the Labor Market Work”, en Cai, Fang (ed.), *Report on China's Population and Labor; from Demographic Dividend to Institutional Dividend*, China, Social Sciences Academic Press, 2013, pp. 82-86, citado por Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos...”, *cit.*, p. 442.

⁴⁸² Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos...”, *cit.*, p. 442.

...la Ley del Contrato de Trabajo también [se] exigió a los empleadores el firmar contratos de trabajo por tiempo indefinido. Sin embargo, el trabajador puede a su vez requerir al empleador la firma de un contrato por tiempo determinado si: i) le ha prestado sus servicios por no menos de diez años; ii) ha sido contratado a tiempo determinado por dos veces de manera consecutiva; así como en otros casos más (art. 14). La finalidad principal de esta regla fue incrementar la estabilidad y la seguridad de las relaciones de trabajo, puesto que antes de su entrada en vigor los empleadores solían contratar a sus trabajadores por cortos períodos sucesivos.⁴⁸³

Asimismo, la población económicamente activa, pero con alguna discapacidad, no ha quedado desprotegida, pues:

...de conformidad con la Ley del Trabajo (Art. 12), la Ley para Proteger a las Personas con Discapacidades de 1990 (Art. 3) y la Ley para Impulsar el Empleo (Arts. 30 y 31), son siete los campos de discriminación contemplados por el nuevo ordenamiento laboral de China: discriminación por raza, etnia, religión, género, discapacidad, portación de infecciones patógenas y origen social (rural o urbano).⁴⁸⁴

La mediación laboral también ha sido adoptada en China desde 2007, con la Ley sobre Mediación y Arbitraje de Conflictos Laborales:

...que mejoró en muchos aspectos el sistema contencioso laboral. La Ley amplía los fines del arbitraje laboral y disminuye, a favor de los trabajadores, los requisitos para el acceso a los procedimientos judiciales de resolución de controversias... el arbitraje laboral es gratuito y los fondos para el funcionamiento de las Comisiones de Arbitraje Laboral son públicos (Art. 53), alentando

⁴⁸³ *Ibidem*, p. 443.

⁴⁸⁴ *Idem*.

así a los trabajadores a defender sus derechos laborales a través de una vía jurídica.⁴⁸⁵

[De manera que hoy en día] los mecanismos para la aplicación del derecho laboral chino son, en términos generales, administrativos y judiciales; los primeros incluyen principalmente inspecciones al lugar de trabajo; los segundos, la mediación, el procedimiento arbitral y el procedimiento judicial. Ambos sistemas se complementan para resolver los conflictos y aplicar las disposiciones laborales... Actualmente [2015], la inspección laboral juega un papel importante en la protección de los trabajadores en China. Comparado con el procedimiento arbitral y el jurisdiccional, la inspección tiene ventajas únicas y es una mejor forma de disuadir las violaciones de los empleadores porque las autoridades administrativas pueden ejercer el poder coercitivo del Estado de manera más rápida y eficiente, resultando, además, más barato para los trabajadores.⁴⁸⁶

En opinión de Zengyi:

La inspección laboral ha alcanzado resultados positivos; por ejemplo, en 2013 los órganos de inspección laboral de todo el país realizaron 2.02 millones de inspecciones *in situ* y 2'357,000 exámenes por escrito; investigaron y resolvieron 419,000 casos de violaciones laborales; ordenaron a 5'117,000 de empleadores la suscripción de contratos laborales, a 59,000 empleadores a pagar un total de 26.85 mil millones de yuanes a 4.712 millones de trabajadores por concepto de salarios insolutos y 3.48 mil millones de yuanes por cuotas de seguridad social... durante el 2013 había en todo el país 769,770,000 de trabajadores, incluidos 268'940,000 de inmigrantes. De lo anterior, resulta claro que el número de órganos de inspección laboral y su personal son inadecuados... durante los últimos años los tribunales laborales han

⁴⁸⁵ Harper Ho, Virginia E., "From Contracts to Compliance? An Early Look at Implementation under China's New Labor Legislation", *Columbia Journal of Asian Law*, vol. 23, núm. 1, 2009, p. 39, citado por Zengyi, Hie, "Los nuevos desarrollos...", *cit.*, p. 444.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, pp. 444 y 445.

dado trámite a un total de 601,000 demandas en 2010; 589,000 en 2011; y 641,000 en 2012.⁴⁸⁷

Comparativamente con otros países, como México:

En primer lugar, no se implementa el principio de la representación tripartita en los paneles arbitrales, previsto por la Ley sobre Mediación y Arbitraje de Conflictos Laborales: en la práctica es muy difícil que los trabajadores se vean representados, por lo que de hecho los árbitros provienen de la autoridad administrativa laboral... En segundo lugar, los árbitros tienen una preparación muy básica: se trata con frecuencia de funcionarios sin la educación jurídica y la capacitación técnica suficientes y, a diferencia del personal judicial, las fiscalías y los abogados postulantes, ni se les exige una examinación nacional de calificación, ni cuentan con el mismo reconocimiento.⁴⁸⁸

En China la mediación juega un papel no menos importante en la resolución de los conflictos laborales. Por todo el país se han establecido órganos de mediación laboral. Según lo dispuesto por la Ley sobre Mediación y Arbitraje de Conflictos Laborales, cuando surge un conflicto las partes pueden hacer una solicitud conjunta de mediación ante las siguientes entidades: i) las comisiones de solución de controversias al interior de las compañías empleadoras; ii) los órganos populares de mediación no especializados; y iii) las organizaciones de mediación constituidas por municipios, pueblos o barrios (Art. 10).⁴⁸⁹

...

[En términos numéricos, o bien] de conformidad con las estadísticas, el número de conflictos laborales resueltos por entidades de mediación —incluidas aquellas resueltas por paneles arbitrales fuera del procedimiento arbitral— fue de 685,000 en 2010; de 726,000 en 2011; y de 762,000 en 2012. Ello demuestra que el

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 446.

⁴⁸⁸ Wang, Bei, “Labor Dispute Arbitration System in China: Defects and Improvement”, *Journal of Hebei University (Philosophy and Social Science)*, 2013, p. 80, citado por Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos...”, *cit.*, p. 446.

⁴⁸⁹ Zengyi, Xie, “Los nuevos desarrollos...”, *cit.*, p. 447.

número de controversias laborales resueltas por la vía de la mediación es mayor al de las resueltas mediante el arbitraje.⁴⁹⁰

...

[E]l porcentaje de contratos formales de trabajo ha aumentado de manera sustancial. De conformidad con un estudio realizado por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional en 2005, menos del 20% de los trabajadores en pequeñas y medianas empresas —excluyendo las públicas— firmaban contratos de trabajo, con un porcentaje aún menor en el caso de empleadores individuales, pero para el 2013 ese mismo porcentaje ha alcanzado el 88.2%.⁴⁹¹

La conclusión con respecto a las relaciones laborales abiertas con el libre mercado en China, que se alejó en mucho con la idea del socialismo:

China tiene considerables retos que enfrentar. Muchas de las leyes que han sido adoptadas requieren aún de una reglamentación para superar su generalidad y la dificultad de su aplicación; además de que las regulaciones locales son con frecuencia incompatibles, lo cual crea inconsistencias. Aunque China ha establecido mecanismos de aplicación del derecho laboral, sus organismos no tienen todavía la capacidad ni la fuerza para llevarla a cabo. Se necesita de más inspectores, los árbitros y mediadores requieren de una formación más profesional y los tribunales deben tener una mayor participación. En general, la protección laboral de los trabajadores ha mejorado. Sin embargo, la protección de los trabajadores inmigrantes presenta muchas debilidades, y China debe prestarles mayor atención hasta lograr igualar los derechos laborales de los inmigrantes con los de los demás trabajadores.⁴⁹²

⁴⁹⁰ *Idem.*

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 448.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 450.

III. ALGUNOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración regional habilitada por los países con sistemas jurídicos desiguales es poco propicia; tal vez sea un modelo de disonancia fenoménica en el caso del cono sur, que tiene en Brasil un ejemplo de discordancia cultural por su sistema jurídico. Sin embargo, vale la pena asomarse a la confrontación de la soberanía como factor crucial en las voluntades integracionistas.

Guilherme Madeira, reconocido internacionalista brasileño, anota varias opiniones respecto a las dificultades para afrontar las diferencias jurídicas en cuanto a cooperación económica regional se refiere:

La cooperación jurídica, básicamente, pasa por el tamiz de dos tribunales: el Supremo Tribunal Federal (STF) y el Tribunal Superior de Justicia. El TSJ, tras la enmienda constitucional núm. 45, es el responsable de la homologación de las sentencias extranjeras y [el] STF decide, en última instancia en Brasil, la constitucionalidad de las medidas de cooperación y las solicitudes que se hagan.⁴⁹³

Es en el artículo 4o., “en el que se establece claramente el deber de cooperación impuesto por la Constitución Federal [brasileña]. La cooperación jurídica internacional implica el diálogo entre los países y por lo tanto merece una atención especial”.⁴⁹⁴

Cooperar con los sistemas jurídicos que son similares no exige esfuerzos de parte de los países. Cooperación, en cambio, implica aceptar las diferencias entre los sistemas jurídicos, lo que no ha sido bien entendido por los tribunales de Brasil.⁴⁹⁵

⁴⁹³ Madeira Dezem, Guilherme, “El sistema brasileño y la cooperación jurídica internacional en asuntos penales: la perspectiva de los tribunales superiores”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil...*, cit., pp. 153 y 154.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, pp. 154 y 155.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, p. 155.

“Hoy en día —dice Madeira— el pensamiento brasileño comienza a comprender que la soberanía se refuerza con la cooperación jurídica internacional, puesto que Brasil empieza a llegar a lugares que nunca había alcanzado antes, a pesar de que el concepto de soberanía se sigue utilizando como una forma de rechazo a la cooperación”.⁴⁹⁶

Es evidente que la cooperación es uno de los muchos valores constitucionales, pero la idea de que el Estado constitucional cooperativo posee, en su centro, la protección de los derechos fundamentales, no puede ser dejada a un lado, reconoce Madeira aun cuando admite dificultades de sistematización: “Las reglas de cooperación se encuentran en escasas leyes y tratados, lo que hace difícil sistematizar el tema”.⁴⁹⁷

Y en su exposición ejemplifica con un recurso: el mecanismo jurídico para llevar a cabo la cooperación legal internacional es la “carta rogatoria”, pues con ésta no se viola la soberanía nacional, según decisiones del STF, como la Carta Rogatoria 7.910, que dice:

La jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal está orientada en el sentido de considerar susceptibles de cumplimiento, en Brasil, las cartas rogatorias pasivas con carácter ejecutorio, con excepción de las que se emitan con fundamento en leyes internacionales o convenios de cooperación interjurisdiccional, como... “El protocolo de las Leñas”, que es inaplicable en el presente caso (ministro ponente Celso de Mello, j.01.09.1977).⁴⁹⁸

En otra carta rogatoria, el Tribunal Superior de Justicia adoptó “una posición más eficaz en relación con la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Por lo tanto, se dio prioridad al principio de eficacia del Poder Judicial en el nuevo escenario de la cooperación internacional”.⁴⁹⁹

⁴⁹⁶ *Ibidem*, pp. 155 y 156.

⁴⁹⁷ *Idem*.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 162.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, p. 163.

Madeira Dezem advierte sobre un tipo de carta rogatoria: las activas, de éstas, dice, son “competencia del Poder Judicial nacional decidir sobre su expedición [ya que] el requerimiento será presentado al juez de primera instancia y, si el otorgamiento de la medida es aplicable, el juez determinará la expedición de la carta rogatoria”.⁵⁰⁰

Y continúa:

...si hay un tratado internacional o acuerdo de reciprocidad en casos análogos, la carta rogatoria será enviada a la autoridad central extranjera, lo que garantizará su cumplimiento. En caso de que no haya ningún tratado o acuerdo de reciprocidad, la demanda será enviada al Ministerio de Relaciones Exteriores para ser reenviada al representante de Brasil en el extranjero, que dirigirá la demanda al Poder Judicial de ese país, de conformidad con las normas jurídicas locales.⁵⁰¹

La asistencia jurídica es uno de los medios de cooperación jurídica internacional, junto con la carta rogatoria, la extradición y la homologación de las sentencias extranjeras... En las palabras de Nadia de Araujo: “la cooperación llevada a cabo entre las autoridades centrales de los países que forman parte de las convenciones internacionales que proporcionan este tipo de cooperación, como *i. e.*, la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, y otros convenios bilaterales, como el que existe entre Brasil y Portugal, en relación con asuntos penales”.⁵⁰²

Cada acto de cooperación internacional implica, por lo tanto, a dos autoridades centrales: una del Estado solicitante y una del Estado al que se le hizo la solicitud... hay que añadir que... en los tratados o en su legislación interna [de los países firmantes] sobre cooperación internacional, como autoridad central, a alguien que

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 166.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 167.

⁵⁰² De Araujo, Nadia, *Direito internacional privado: teoria e prática brasileira*, 4a. ed., Río de Janeiro, Renovar, 2008, p. 106, citado por Madeira Dezem, Guilherme, “El sistema brasileño...”, *cit.*, p. 167.

no sea el juez o el tribunal involucrado con los respectivos procedimientos penales, por lo general un miembro del ejecutivo o del Ministerio Público.⁵⁰³

El TSJ ha estado empleando una fórmula tradicional para informar cuándo la cooperación jurídica será rechazada: la Corte dice que la cooperación sólo será denegada cuando viola el orden público, la soberanía nacional o la misma Resolución 9 [del Tribunal Superior de Justicia del 4 de mayo de 2005 (cartas rogatorias)].⁵⁰⁴

Esa es la razón por la cual el TSJ no aceptó la defensa ofrecida por un nacional en la variedad de homologación de sentencias extranjeras. “Este nacional alegó que la sentencia extranjera no puede ser homologada porque él no fue citado en conformidad a la legislación brasileña”.⁵⁰⁵

El TSJ entendió que no hay nulidad cuando existe un tratado bilateral entre los países, el cual permite la audiencia de testigos, como entre Estados Unidos y Brasil.⁵⁰⁶

Asimismo, el TSJ consideró válida la evidencia presentada en el proceso de homologación de sentencia extranjera en el caso donde se involucra a un mexicano:

...jurisprudencia: SEC 3.341/ex ministro relator Laurita Vaz, del Tribunal Especial, dje 29.6.2012; y SEC 3897/ex ministro ponente Humberto Martins, j.20.02.2013 Tribunal Especial) [por] la existencia de fuertes elementos de convicción reafirmada por la sentencia y por el fallo de la apelación, y el relato imparcial de los testigos con declaraciones precisas, escuchadas directamente por el tribunal, incluyendo a un agente especial de la DEA (Administración para el Control de Drogas), entidad del Estado America-

⁵⁰³ Madeira Dezem, Guilherme, “El sistema brasileño y la cooperación jurídica internacional en asuntos penales: la perspectiva de los tribunales superiores”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *México-Brasil. Culturas...*, cit., p. 167.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 170.

⁵⁰⁵ *Idem*.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, p. 171.

no para represión al tráfico de drogas, y el socio del líder del Cártel de Juárez-México, prueban la práctica del tráfico internacional de drogas por una organización criminal en la que el acusado participó de forma destacada. Sin duda causa justa presente.⁵⁰⁷

De lo anterior se puede afirmar con suspicacia que:

...aparte de las hipótesis previstas en los tratados, convenciones y normas del derecho internacional, los órganos que componen el Poder Judicial Brasileño están delimitados, en lo que respecta al ejercicio de la actividad jurisdiccional, por el concepto —que es eminentemente jurídico— de *territorio*. Esto se debe a la práctica jurisdiccional, por efecto de la autolimitación impuesta por los legisladores locales de cada Estado nacional, que se someten, como regla general, al rango de validez espacial del sistema jurídico interno.⁵⁰⁸

Es, por tanto, un buen ejemplo de disonancia de carácter jurisdiccional que poco ofrece a la integración regional. Habría que sugerir mecanismos jurídicos que logren mediar entre los sistemas jurídicos de países como los de la Comunidad Andina de Naciones y sistemas como el brasileño.

En palabras de Guilherme Madeira:

...la jurisdicción [de los jueces y tribunales nacionales], aunque teóricamente no limitable a la extensión territorial, debe ser practicada, como regla general, dentro de los límites territoriales del Estado brasileño, en consideración a los principios de eficacia y acatamiento. Doctrina (HC 102041/SP, ministro ponente Celso de Mello, j. 20.04.2010).⁵⁰⁹

Lo anterior adquiere relevancia cuando su legislación invoca el concepto de soberanía nacional:

⁵⁰⁷ *Ibidem*, pp. 170 y 171.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p. 173.

⁵⁰⁹ *Idem*.

...en los casos que involucra la cooperación jurídica internacional, el mayor paradigma es la confianza. En esta situación, no se trata de emitir una orden a un Estado extranjero, sino simplemente de no admitir nuevos requisitos en materia de cooperación, en caso de que la cooperación no fuera respetada. Por lo tanto, el STF deberá haber analizado el mérito de la cooperación, pero no lo hará bajo el argumento del concepto de soberanía, el cual, en la forma en que fue usado, no coaduna [confluye] con el Estado constitucional cooperativo.⁵¹⁰

La Constitución brasileña establece una clara obligación de cooperación:

De hecho, el artículo 4 de la Constitución Federal regula cómo se regirá Brasil en sus relaciones internacionales. Gran parte de los fundamentos del deber de cooperación se encuentra en este artículo [el 4o.].⁵¹¹

...

Hoy en día, Brasil experimenta una revolución con respecto a la cooperación jurídica. El TSJ ha venido dando una interpretación amplia a las posibilidades de cooperación entre los Estados. El STF, sin embargo, todavía parece tímido cuando analiza los temas de cooperación.⁵¹²

Esperemos que la tendencia presente en el sistema jurídico brasileño sea la de una cada vez mayor y más amplia admisión de posibilidades de cooperación ahora que la historia regional nos invita a una colaboración más estrecha para enfrentar desafíos inesperados como la pandemia por COVID-19; si bien la relevancia productiva independiente en Brasil es coronada por un emblemático reconocimiento internacional siendo un país emergente, también resulta importante su cooperación regional consagrada ya en acuerdos de integración como el Mercosur o la Unasur.

⁵¹⁰ *Idem.*

⁵¹¹ *Ibidem*, p. 175.

⁵¹² *Idem.*

EPÍLOGO

Haciendo una recapitulación de actualidad del tema tratado en este libro, cobra singular importancia una confrontación entre dos poderes en México, la de los poderes Ejecutivo y Judicial en torno a una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sentencia al Estado mexicano a adecuar su legislación interna. Veamos con detalle el tema, y comparemos lo realizado por dos países sudamericanos al respecto.

La sentencia del 7 de noviembre de 2022 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado mexicano a “adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva”, lo cual obliga a modificar la Constitución mexicana en su artículo 19,⁵¹³ así como las Constituciones estatales respec-

⁵¹³ “Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. [/] El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos

to al tema de la prisión preventiva oficiosa, para así dar cumplimiento a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.

No obstante, en abril de 2024, los gobernadores de las entidades nacionales de nuestro país solicitaron a la ministra Norma Piña, en su calidad de presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conservar la figura de la prisión preventiva oficiosa para darle prioridad jerárquica a la Constitución mexicana sobre la Convención Americana.

Este hecho singular es un ejemplo por demás elocuente de lo que impide construir procesos de integración donde se disminuya la soberanía y se amplíe el convencionalismo en pro de mejores mecanismos de regulación social.

Se entiende que la prisión preventiva oficiosa se considera un recurso de seguridad nacional, pero México extiende la medida cautelar más allá de los tiempos establecidos debido en gran medida al cúmulo de expedientes sin resolver, hecho que redundo en la inaplicabilidad de la protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto al beneficio de los derechos humanos sobre los detenidos sin sentencia resolutoria, tema que se ventila desde las primeras páginas de esta obra y que cobra relevancia en México por los actores involucrados: los gobernadores como representantes del Poder Ejecutivo subnacional, y la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que representa al máximo Poder Judicial.

A su vez, también está el caso brasileño donde los órganos judiciales se ven limitados por su legislación, acotada en términos

o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo reformado, *Diario Oficial de la Federación* del 14 de julio de 2011 y del 12 de abril de 2019.

como “soberanía” y “territorio”; se trata de un ejemplo más de disonancia de carácter jurisdiccional que, como se estableció en el apartado 3 del capítulo V, muestran las dificultades prácticas de contribuir en favor de los procesos de colaboración jurídica.

En contraposición están las acciones de países como Colombia y Ecuador, que adecuaron sus Constituciones en pro de la integración regional, aspectos que fueron tratados en el apartado B, del punto 2, capítulo IV, de la presente obra.

En cuanto a la ruptura de relaciones diplomáticas entre México y Ecuador en abril de 2024, es un hecho que tampoco abona en favor de la integración y colaboración latinoamericana, ya que tan desafortunado incidente distancia, en principio, a los dos países, y también dificulta continuar con el proyecto de asumir compromisos internacionales vía tratados internacionales o convencionales.

ANEXO. CUESTIONARIO

En una visita relámpago a Ecuador traté de entrevistar al doctor César Montaña Galarza sobre algunas inquietudes y dudas que resultaron de la lectura de su libro *Problemas constitucionales de la integración* (México, Porrúa, 2013). Previamente había hecho llegar al entrevistado una relación de las preguntas acompañadas de comentarios sobre ciertos temas interesantes para realizar en la entrevista. Desafortunadamente, no fue posible concretar la entrevista por razones de agenda del doctor Montaña, pues su compromiso como director de la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador) solamente le permitió intercambiar algunos saludos y hacerme entrega de un ejemplar de la obra del libertador del sur y promotor de la integración latinoamericana, Simón Bolívar. Quedan pues estas dudas y sus comentarios como elemento anexo a la publicación que ahora ve la luz.

En primer lugar, es de reconocer que México, Canadá y Estados Unidos (TLCAN) para sus acuerdos o diferencias cuentan cada uno con un secretariado, “responsable de la administración de la solución de controversias previstas en el instrumento internacional”. En segundo lugar, y considerando lo distinto del proyecto de integración, Ecuador tiene una legislación en materia de solución de controversias que se anticipa en cuanto al comercio exterior: “en el evento en que el Ecuador sea parte de un tratado de libre comercio, cuenta ya con una institucionalidad estatal en materia de comercio exterior, constituida por un «organismo que aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial... que se denominará Comité de Comercio Exterior»”.⁵¹⁴

⁵¹⁴ Montaña Galarza, César, *Problemas constitucionales de la integración*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac-Red Internacional de Juristas para la Integración Americana-Universidad Andina Simón Bolívar, 2013, p. 29.

1. La pregunta es: ¿de qué nivel jurisdiccional es el Comité de Comercio Exterior: constitucional, local o sectorial?

2. Y otra cuestión: ¿se puede prescindir de una estructura institucional pública internacional que funcione al margen de las administraciones estatales de los países que integran un bloque comercial?

Respuesta: Al parecer, Montaña Galarza responde que se puede prescindir de ellas: “los tratados de libre comercio no crean una estructura institucional *ad hoc*, sencillamente porque no la necesitan, esto debido a que los Estados en virtud de sus atributos soberanos resultan ser plenamente capaces para generar los diversos medios imprescindibles para interpretar y cumplir las obligaciones asumidas”.⁵¹⁵

3. Pero, ¿cómo es que los Estados miembros de las organizaciones internacionales se autoimponen la obligación de atender, ya sea selectiva o parcialmente, las decisiones que adoptan tales organizaciones respecto a los ámbitos encargados por los Estados o la organización?⁵¹⁶

Respuesta:

...pese a que muchos autores se esfuerzan para destacar el supuesto carácter supranacional del Mercado Común del Sur (Mercosur), para nosotros [César Montaña Galarza] es inobjetable que éste carece de algunos atributos imprescindibles para las entidades supranacionales, como por ejemplo: un ordenamiento jurídico comunitario con primacía y aplicabilidad directa y de órganos autónomos de carácter supranacional.⁵¹⁷

4. Pregunta: ¿el Mercosur o la Comunidad Andina cuentan o no con ordenamientos jurídicos comunitarios?

5. ¿Cómo puede pretenderse la constitución de espacios comunes enfatizando la soberanía y la independencia?, según se lee en el artículo 2o. del tratado constitucional de UNASUR.

6. Pregunta: suponiendo que “La organización de integración supranacional... puede ser considerada como una forma

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 31.

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 37.

⁵¹⁷ *Ibidem*, p. 58.

contemporánea de Confederación, aunque... algunos de los rasgos propios... han sido rebasados por la práctica”.⁵¹⁸ Entonces, si han sido rebasados los “rasgos” de la Confederación, ¿qué procedería para reorientar o consolidar tal rebase?

7. Pregunta: Si “la Constitución es la norma jurídica por excelencia, que define las líneas maestras para el reparto del poder público del Estado [y si] la integración supranacional estaría planteando... la excepción a esta realidad, lo que en nuestra opinión merece rechazarse”.⁵¹⁹ ¿Por qué debería rechazarse el reparto de poder si se aplica plenamente el principio de reciprocidad?

8. Pregunta: si Bodino (1576) en *Los seis libros de la república*, John Locke (1690) en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, o Juan Jacobo Rousseau (1792) en *El contrato social*, no hacen descansar a la soberanía en la Iglesia, sino sólo en el pueblo para la Constitución del Estado. ¿Cómo entender el poder del Estado en los siglos XVI, XVII y XVIII europeos (Italia, Inglaterra y Francia), sin considerar el proceso político de la Iglesia, cuando en la historia ha sido la detentadora de una capacidad de decisión en muchos de los asuntos civiles: registro, educación, casamientos, divorcios, etcétera?

9. Duda: “quien ejerce la soberanía por decisión popular no es la Constitución, sino el Estado, ya que mediante una ficción jurídica la primera [¿la Constitución? ¿la soberanía?] crea al segundo [el Estado]”. Y continúa:

...el problema de la soberanía en materia de los procesos de integración es central... y creemos que al menos tiene que ser enfocado en dos momentos diferentes. El primero cuando los Estados soberanamente deciden integrarse... el segundo, cuando al verificarse el despliegue de los poderes supranacionales mediante la adopción de políticas o de normas jurídicas compartidas los Estados quedan compelidos a su cumplimiento, pues resultan autolimitados en las capacidades de acción administrativa y reguladora.⁵²⁰

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 83.

⁵¹⁹ *Ibidem*, p. 92.

⁵²⁰ *Ibidem*, pp. 109 y 110.

BIBLIOGRAFÍA

- ARBUET-VIGNALI, Heber, *Claves jurídicas de la integración. En los sistemas del Mercosur y la Unión Europea*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004.
- BARRA, Rodolfo Carlos, “Fuentes del ordenamiento de la integración”, en IRIGOIN BARRENNE, Jeannette (coord.), *Chile y el Mercosur en América Latina*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999.
- BASALDÚA, Ricardo Xavier, *Mercosur y derecho de la integración*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.
- BAZÁN, Víctor, “La integración supranacional y el federalismo en interacción: perspectiva y desafíos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenahuer Stiftung, año XV, 2009.
- CASAS GRAGEA, Ángel María, *El modelo regional andino; enfoque de economía política regional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador/Abya-Yala, 2003.
- CORREA, Ana María, *La OMC: ¿Más allá de la interestatalidad?*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, “El derecho comunitario europeo: un ordenamiento al servicio de un modelo de integración descentralizada”, en PÉREZ TREMPs, Pablo (coord.), *Integración política y Constitución*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador-Universidad Carlos III-Comisión Europea-Fundación BBVA/CEN, 2004.
- FERNÁNDEZ ILLANES, Samuel, “El proceso de integración en la Unión Europea: concordancias y divergencias con los de Amé-

rica Latina”, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3257717>.

GARCÍA, Ricardo Alonso, “El proceso de constitucionalización de la integración europea”, *DeCITA (Derecho del Comercio Internacional)*, Buenos Aires, Zavalia, núm. 1, 2004.

GUERRA BORGES, Alfredo (coord.), *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2012.

HERRERA, Juan C., *Las cláusulas durmientes de integración latinoamericana. Orígenes, funciones y opciones para despertarlas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, 2021.

ISAAC, Guy, *Manual de derecho comunitario general*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 1997.

JANSEN, Eduardo Fulgêncio, “La relativización de la soberanía estatal debido a la integración”, en LEDEZMA CASTRO, Carla (coord.), *Reflexiones jurídicas en torno a la integración latinoamericana*, México, Tirant lo Blanch, 2020.

KOTZUR, Marcus, “La soberanía hoy. Palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano sobre un atributo del Estado constitucional moderno”, en KOTZUR, Markus y HÄBERLE, Peter, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2003.

LEDEZMA CASTRO, Carla (coord.), *Reflexiones jurídicas en torno a la integración latinoamericana*, México, Tirant lo Blanch, 2020.

LINDE PANIAGUA, Enrique, “Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión y las Comunidades Europeas”, *Principios de derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2000.

LOUIS, Jean Víctor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.

MOINTINHO DE ALMEIDA, José Carlos, “El modelo comunitario europeo y su influencia en los procesos de integración”, *Memoria*

- del Seminario Internacional: Integración Económica y Derecho Comunitario. Modelos Europeos y Americanos*, Santafé de Bogotá, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena-Comunidad Europea-Cámara de Comercio de Bogotá, 1995.
- OROPEZA GARCÍA, Arturo, *México-China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- OROPEZA GARCÍA, Arturo (coord.), *México-Brasil. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- PALACIOS, Guillermo, *Intimididades, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil: 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.
- PALACIOS, Guillermo, “Brasil y México: sus relaciones, 1822-1992”, en ORTIZ MENA, Octavio *et al.* (eds.), *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, 2005.
- PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, “El derecho de la integración americana: una invitación a los juristas a conformar un nuevo *ius commune*”, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y RABINO VICH-BERKMAN, Ricardo (coords.), *Derecho supranacional, globalización e integración jurídica*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2012.
- PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, *Hacia un nuevo ius commune americano. Reflexiones y propuestas para la integración jurídica*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Editorial Ibáñez-Escuela Libre de Derecho de México, 2012.
- PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, *La integración americana. Expresión de un nuevo derecho global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo derecho común americano. Estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2012.
- PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, “La integración jurídica latinoamericana. Retrospectiva, perspectiva y prospectiva”, *Revista Jurídicas*, vol. 11, núm. 2, Colombia, julio-diciembre de 2014.

- PÉREZ TREMPs, Pablo, “Constitución e integración”, en PÉREZ TREMPs, Pablo (coord.), *Integración política y Constitución*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador-Universidad Carlos III-Comisión Europea-Fundación BBVA/CEN, 2004.
- PÉREZ VERA, Elisa, “Reflexiones sobre los procesos de integración regional”, *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre de 1973.
- PRADO MIRANDA, Javier, *El mecanismo de solución de diferencias de la OMC y la supranacionalidad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.
- QUINDIMIL LÓPEZ, Jorge Antonio, *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- REZA, Germán de la, “Antecedentes de la integración latinoamericana. Los congresos de unión y confederación del siglo XIX”, *Revista de Historia de América Latina*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, OEA, núm. 127, julio-diciembre de 2000, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20140045>.
- RUIZ-JARABO Y COLOMER, Dámaso, “Sistema de solución de conflictos y órganos jurisdiccionales”, *Memoria del Seminario Internacional: Integración Económica y Derecho Comunitario. Modelos Europeos y Americanos*, Santafé de Bogotá, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena-Comunidad Europea-Cámara de Comercio de Bogotá, 1995.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés *et al.*, *Introducción al derecho de la Unión Europea*, 2a. ed., Madrid, Eurolex, 1999.
- SALAZAR GRANDE, César Ernesto y ULATE CHACÓN, Enrique Napoleón, *Manual de derecho comunitario centroamericano*, El Salvador, Orbi Iure, 2009.
- SARMIENTO, Daniel, *Poder judicial e integración europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión*, Madrid, Civitas, 2004.
- SCHEMBRI CARRASQUILLA, Ricardo, *Teoría jurídica de la integración latinoamericana*, São Paulo, Parlamento Latinoamericano, 2001.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 2006.

- STORINI, Claudia, *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Navarra, Aranzadi, 2011.
- ZELADA CASTEDO, Alberto, “La integración en América, sus principales tratados”, en TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA, *La integración, el derecho comunitario y el Pacto Andino*, Sucre, Tribunal Andino de Justicia-Universidad Andina Simón Bolívar, 1977.
- ZELADA CASTEDO, Alberto, “Necesidad y convivencia del desarrollo de un régimen general de alcance regional sobre medios para la solución de controversias en el ámbito de la Aladi”, *Memoria del Seminario Internacional: Integración Económica y Derecho Comunitario. Modelos Europeos y Americanos*, Bogotá, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena-Comunidad Europea-Cámara de Comercio de Bogotá, 1995.

Disonancias de la integración latinoamericana, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 27 de septiembre de 2024. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.