



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Internacional

**“UNASUR COMO ESPACIO DE CONVERGENCIA ALCANZADO POR LA
INTEGRACIÓN SURAMERICANA”**

Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

DANIEL IGNACIO CONTRERAS SOTO
MARÍA LEANDRA GÓMEZ GARCÍA

Profesor Guía:
María Teresa Infante Caffi

Santiago, Chile
2012

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	6
<u>PRIMERA PARTE: EL DERECHO COMUNITARIO COMO NUEVA FORMA DE ENTENDER LAS RELACIONES INTRARREGIONALES</u>	11
CAPITULO I: APROXIMACIONES CONCEPTUALES	12
1. Los conceptos de Globalización y Regionalismo.....	12
2. Procesos de Integración Regional. Definición, características.....	13
3. Integración y Derecho Comunitario.....	16
CAPITULO II: “DERECHO COMUNITARIO”	18
1. Concepto y naturaleza del Derecho Comunitario.....	18
2. Principios del Derecho Comunitario.....	21
2.1. La primacía del Derecho Comunitario.....	22
2.2. Aplicación directa o inmediata de Derecho Comunitario.....	26
2.3. El efecto directo del Derecho Comunitario.....	28
2.4. Responsabilidad del Estado por Incumplimientos de Normas Comunitarias.....	30
3. Características del Derecho Comunitario.....	31
3.1. Derecho Autónomo.....	31
3.2. Derecho Operativo.....	32
3.3. Derecho Pragmático.....	33
3.4. Derecho Flexible.....	34
4. Relación del Derecho Comunitario con el Derecho Internacional y con el Derecho Interno.....	35
4.1 Con el Derecho Internacional.....	35
4.2 Con el Derecho Interno.....	38
5. Fuentes del Derecho Comunitario.....	39
5.1 Fuentes no escritas.....	40
5.2. Fuentes escritas.....	40
5.2.1. Fuentes originarias.....	41
5.2.2. Fuentes derivadas.....	42
6. Ámbito de Aplicación.....	43
<u>SEGUNDA PARTE: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PROCESOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN, DOS CASOS DISÍMILES. EUROPA Y SUDAMÉRICA.</u>	

CAPITULO III: LA UNIÓN EUROPEA (UE) COMO REFENTE DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA..... 46

- 1. Antecedentes..... 46
 - 1.1 Acta Única Europea (AUE)..... 49
 - 1.2 Tratado de Ámsterdam..... 50
 - 1.3 Tratado de Maastricht..... 51
 - 1.4 Tratado de Niza..... 53
 - 1.5 Tratado por el que se establece una Constitución para Europa..... 53
 - 1.6 Tratado de Lisboa..... 55
- 2. Naturaleza Jurídica de la UE..... 56
- 3. Funciones de la UE..... 58
- 4. Reparto de las Competencias de la UE..... 61
- 5. Marco Institucional..... 63
 - 5.1 El Parlamento Europeo..... 64
 - 5.2 El Consejo Europeo..... 66
 - 5.3 El Consejo..... 67
 - 5.4 La Comisión Europea..... 68
 - 5.5 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)..... 70
 - 5.6 El Tribunal de Cuentas..... 74
 - 5.7 El Banco Central Europeo..... 75
- 6. Actos Jurídicos de la UE..... 76
- 7. Procedimientos Legislativos de la UE..... 78
 - 7.1 Procedimiento Legislativo Ordinario..... 79
 - 7.2 Procedimientos Legislativos Especiales..... 80
- 8. Procedimientos Judiciales de la UE..... 81
 - 8.1 Procedimiento por incumplimiento de los Tratados..... 81
 - 8.2 Recurso de Anulación..... 82
 - 8.3 Recurso por Omisión o Inactividad..... 83
 - 8.4 Recurso de Indemnización por Daños..... 83
 - 8.5. Recurso de Casación..... 84
 - 8.6. Procedimiento prejudicial e Interpretación prejudicial..... 85

CAPITULO IV: “EVOLUCION DEL PROCESO DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA”..... 87

1. Primeros Impulsos.....	88
2. Rol de la CEPAL.....	94
3. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).....	97
4. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).....	103
5. Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	109
6. Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR).....	115
7. Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).....	118
8. Alianza <i>Bolivariana</i> para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)....	121

TERCERA PARTE: ACTUAL PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN EN SUDAMERICA. TRES CASOS RELEVANTES. CAN, MERCOSUR, UNASUR.

..... 125

CAPITULO V: COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): SU EXPERIENCIA.

..... 126

1. Marco Institucional.....	126
1.1 Órganos Decisorios.....	128
1.1.1 Consejo Presidencial Andino.....	128
1.1.2 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.....	129
1.1.3 Comisión de la Comunidad Andina.....	130
1.1.4 Secretaría General de la Comunidad Andina.....	132
1.2 Órganos de Representación Parlamentaria. Parlamento Andino.....	133
1.3 Órganos Consultivos. Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral.....	134
1.4 Órgano Jurisdiccional. El Tribunal de Justicia Andino (TJCA).....	135
1.4.1 Acción de Nulidad.....	136
1.4.2 Acción de incumplimiento.....	137
1.4.3 Interpretación prejudicial.....	138
1.4.4 Recurso por omisión o inactividad.....	139
1.4.5 Función arbitral.....	139
1.4.6 Jurisdicción Laboral.....	140
2. Derecho de la CAN.....	140
2.1 Carácter supranacional y comunitario de la CAN.....	141
2.2 Derecho comunitario en la CAN.....	142
3. Visión crítica del Derecho Comunitario de la CAN.....	145

CAPITULO VI: MERCADO COMÚN DEL CONO SUR (MERCOSUR): SU EXPERIENCIA..... 148

1. Marco Institucional.....	149
1.1 Órganos Decisorios.....	150
1.1.1 Consejo Mercado Común. (CMC).....	150
1.1.2 Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM).	152
1.1.3 Grupo Mercado Común. (GMC).....	153
1.1.4 Comisión de Comercio del Mercosur. (CCM).....	155
1.2 Órganos de Representación Parlamentaria.....	157
1.2.1 Parlamento del Mercosur. (PM).....	159
1.3 Órganos Consultivos.....	162
1.3.1 Secretaria del Mercosur. (SM).....	162
1.3.2 Foro Consultivo Económico y Social. (FCES).....	163
1.4 Órganos de Solución de Controversias.....	165
1.4.1 Tribunal Permanente de Revisión. (TPR).....	167
1.4.1.1 Procedimiento General del Sistema de Solución de Controversias.....	168
1.4.1.2 Procedimiento de Revisión.....	168
1.4.1.3 Procedimiento para atender casos excepcionales de Urgencia.	169
1.4.1.4 Procedimiento sobre Opiniones Consultivas.....	169
2. Derecho Comunitario en el MERCOSUR.....	171
2.1 Derecho Internacional Público, Derecho Comunitario o Derecho de Integración Mercosureño.....	172
2.2 Carácter intergubernamental o supranacional del proceso de integración.	173
2.3 Mecanismo de creación e implementación de las Normativa Mercosur..	176

CAPITULO VII: UNION DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR)..... 181

1. Antecedentes. El rol de las Cumbres Presidenciales hasta la suscripción de su Tratado Constitutivo.....	181
1.1. I Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 2000).....	182
1.2. II Reunión de Presidentes de América del Sur (Guayaquil, Ecuador, 2002).....	185
1.3. III Reunión Sudamericana de Presidentes (Cusco, Perú 2004).....	187
1.4. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (Brasilia, Brasil 2005).....	189

1.5.	II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (Cochabamba, Bolivia 2006).....	191
1.6.	II Reunión Extraordinaria de la Comunidad Suramericana de Naciones (Isla Margarita, Venezuela 2007).....	193
1.7.	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (Brasilia, Brasil 2008).....	195
2.	La Institucionalidad de la UNASUR.....	197
2.1.	Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.....	198
2.2.	Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.....	198
2.3.	Consejo de Delegadas y Delegados.....	199
2.4.	Secretaría General.....	199
2.5.	Grupos de Trabajo.....	201
3.	Panorama Jurídico actual de la UNASUR.....	201
4.	Iniciativas creadas bajo el marco de la UNASUR y que podrán ser base para un futuro Derecho Comunitario en la Unión.....	204
4.1.1	Conflicto por ataque militar colombiano en territorio ecuatoriano.....	204
4.1.2	Declaración de la Moneda sobre los acontecimientos ocurridos en Bolivia.....	205
4.1.3	Conformación de Consejos Suramericanos temáticos.....	207
4.3.1.	Consejo Energético Suramericano.....	208
4.3.2.	Consejo de Defensa Suramericano (CDS).....	211
4.3.3.	Consejo de Infraestructura Suramericano y la labor de IIRSA..	212
4.3.4.	Consejo Electoral de UNASUR.....	214
4.4.	Banco del Sur.....	215
4.5.	Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.....	217
4.6.	Parlamento Suramericano.....	218
	CONCLUSIONES FINALES.....	221
	BIBLIOGRAFÍA.....	250

INTRODUCCIÓN

Los desafíos que plantea el mundo en materia de integración e inserción internacional, están acorde con el escenario global. Más aún, una respuesta efectiva tanto a los desafíos actuales como a los venideros se encuentra en directa relación a la adecuada lectura que hagamos de nuestro pasado y presente en materia de integración. Sólo de esta manera podremos insertarnos con éxito en el ámbito global.

Los países de Suramérica viven un momento crucial en lo que a inserción internacional se refiere. El contexto es el idóneo. En primer lugar vivimos un momento de inflexión en la economía mundial, en donde los polos económicos se están trasladando cada vez más hacia los países emergentes, y donde el área Asia-Pacífico juega un rol muy relevante, por lo que nuestras economías debieran buscar esos mercados. Eso implica que la calidad de la inserción internacional estará ligada a la inserción económica con aquellos países. En efecto, de acuerdo a datos de la CEPAL, las exportaciones América Latina y el Caribe hacia países emergentes han aumentado, en la última década, de un 24% a un 39%. En segundo lugar existen ciertos activos regionales que es necesario considerar. La reciente crisis económica de 2008 evidenció la mayor solidez de las macroeconomías latinoamericanas, pero además la expansión de la clase media; se ha advertido también una mejora en los indicadores sociales, lo que hace de esta región un mercado más atractivo. Se ha mencionado reiteradamente que en el presente siglo XXI cobrará vital importancia el control de recursos naturales, en especial de agua dulce. Pues bien, la región comprendida por América Latina y el Caribe posee en su conjunto, la mayor reserva de agua dulce del mundo, alcanzando a ser un tercio de las reservas mundiales de agua, además de contar junto con el África subsahariana, con la región del mundo con mayor potencial de expansión de la superficie cultivable.

Pese a lo señalado, nuestra región aún no ha encontrado la llave para abrir con éxito un paso a la inserción mundial. En las últimas tres décadas nuestra región no ha logrado aumentar significativamente su participación en las exportaciones mundiales de bienes. En el caso particular de Sudamérica, la mayor parte de sus exportaciones

son productos primarios o procesados sensibles a la evolución económica de los países desarrollados y cuyos precios son inestables. Una respuesta ajustada y eficiente a estos nuevos desafíos pasa en gran medida, por la capacidad de generar estrategias intrarregionales o intrasubregionales que potencien los activos y minimicen los pasivos, a través de la cooperación e integración intrarregional. Según consideraciones de la CEPAL, un mercado intrarregional posee varios beneficios, entre ellos: contribución a la diversificación productiva; mayor sintonía con las pymes; permitir generar economías de escala y de aprendizaje. Sin embargo, el comercio subregional es escaso en comparación con otras regiones. Un caso emblemático es el de la Comunidad Andina de Naciones, donde su mercado interior no representa más 10% de las exportaciones totales de esos países en los últimos veinte años.

Desde una perspectiva cultural, nuestros países comparten un origen común y en la mayor parte del subcontinente se habla el mismo idioma y comparte también costumbres bastante similares. Eso actualmente, en un mundo cada vez más globalizado, puede considerarse un gran activo.

La tarea entonces está en conquistar espacios de integración y cooperación común.

Ahora bien, para alcanzar los niveles de integración que se plantean como necesarios en relación a nuestros desafíos, no basta una construcción que invente una nueva relación de intercambios entre los países. La integración, como modo o estrategia de relación entre las naciones, responde a procesos graduales que se dan en el tiempo y que generalmente van desde relaciones comerciales poco profundas hasta la profundización de las más diversas áreas del quehacer de un país. Asimismo, para estos niveles de integración, es menester contar con las herramientas jurídicas que sostengan los dichos procesos de integración.

Al irse complejizando las relaciones de intercambio entre los países, como en efecto así ha sucedido -especialmente en el caso de Europa-, las soluciones que dan los mecanismos intergubernamentales clásicos de los procesos se hacen insuficientes. En

este sentido, al abarcar mayores ámbitos de la vida de las naciones, los países tenderán a ir compartiendo ciertos grados de soberanía que los llevarán a crear organismos internacionales autónomos y supranacionales, donde el conjunto es distinto a la simple sumatoria de sus miembros. Al ordenamiento jurídico de esta comunitarización de las relaciones internacionales, entendidas en un contexto regional, se lo denomina **Derecho Comunitario**.

Hemos de recalcar, eso sí, que la determinación sobre la idoneidad del derecho comunitario en relación al intergubernamentalismo no es la hipótesis central de nuestro trabajo, sino una premisa fundamental para desarrollarlo. Bien puede estar de acuerdo o no el lector con ello, pero para profundizar en aquel tema le sugerimos lecturas adicionales.

Este trabajo tiene por **finalidad primordial determinar** si, en el sentido de una evolución histórico-jurídica, la **actual realidad** a nivel de integración suramericana, **ha generado un espacio común amparado por un derecho comunitario** para enfrentar las dificultades del mundo globalizado.

Esa realidad actual, considerando la gran cantidad de alternativas de integración que conviven en Suramérica y las divergencias políticas y de estrategias de inserción internacional, encuentra en la **UNASUR un posible punto de convergencia. Es el primer proyecto de integración propiamente suramericano, que abarca a todos sus países. En este sentido UNASUR es inédito respecto a todos los procesos de integración anteriores.** Por lo anterior, consideramos que el desenvolvimiento que pueda tener la UNASUR, en su presente y en sus proyecciones de futuro determinará en forma clarificadora si estamos próximos a instituir una nueva etapa en la integración sudamericana; esta vez más profunda y basada en el Derecho Comunitario.

En menor medida, describiremos otros procesos integracionistas anteriores y/o paralelos, especialmente la **Unión Europea**, la **Comunidad Andina de Naciones**, **CAN** y el **MERCOSUR**, a la **luz del derecho comunitario**, a fin de verificar su

capacidad efectiva de aportar con su experiencia e institucionalidad a la consecución efectiva de una región más unida y capaz de enfrentar los desafíos del futuro.

Hemos dividido el presente trabajo en tres partes. La primera hace referencia a la importancia que ha cobrado el Derecho Comunitario. Para esto expondremos el marco conceptual referente a los procesos de integración y de cómo el Derecho Comunitario ha abierto nuevas perspectivas en lo que ha profundización de las relaciones intrarregionales se refiere. Luego ahondaremos en el Derecho Comunitario, tanto en su naturaleza jurídica, como en sus principios y características.

La segunda parte de este trabajo describirá, a través del análisis de dos casos de evolución de integración regional, cómo se gesta el actual proceso de integración en aquéllos. Describiremos la evolución histórico-jurídica de la Unión Europea, por considerarla el caso emblemático de la integración, y del proceso evolutivo de la integración en Sudamérica, hasta el ALBA, con el fin de dilucidar como estos influjos confluyen en la realidad.

En la tercera parte, examinaremos los tres procesos jurídicamente más avanzados que actualmente conoce Sudamérica, a saber; CAN; MERCOSUR y UNASUR, desglosaremos su institucionalidad y el ordenamiento jurídico.

Finalmente, en las conclusiones reuniremos estas ideas y determinaremos si la **realidad actual** a nivel de integración sudamericana, **ha alcanzado ese espacio común y de incipiente derecho comunitario** necesario para lograr la inserción mundial requerida.

Este trabajo no está pensado desde la perspectiva chilena en particular, sino más bien, desde una mirada sudamericana; tampoco es nuestra intención analizar la estrategia internacional de Chile. Es entonces necesario dejar en claro que el enfoque es hacia la subregión en su conjunto y no respecto de un país en particular.

**PRIMERA PARTE: EL DERECHO COMUNITARIO COMO NUEVA FORMA DE
ENTENDER LAS RELACIONES INTRARREGIONALES**

Las formas como se relacionan los países entre sí han dado lugar a una serie de conceptos que rebasan los límites del Derecho Internacional Clásico.

En esta primera parte haremos referencia a la importancia que ha venido cobrando el Derecho Comunitario. En el primer capítulo, denominado “Aproximaciones conceptuales”, nos referiremos al marco conceptual de los procesos de integración, presentando una breve síntesis de los términos más utilizados en los procesos de integración. En tal sentido, explicaremos qué es la globalización, el regionalismo, los diversos grados en que se presentan los procesos de integración y su soporte normativo. Veremos que en la medida que los procesos se van profundizando, emerge el Derecho Comunitario.

En el segundo capítulo de la primera parte analizaremos pormenorizadamente qué entendemos por Derecho Comunitario, su naturaleza jurídica, sus principios, características y su relación con el Derecho Internacional y los derechos nacionales de los Estados que componen la comunidad a la cual reglamenta.

En definitiva señalamos en esta primera parte que los procesos de integración al irse profundizando generan Derecho Comunitario, el cual se analizará en extenso.

CAPITULO I: “APROXIMACIONES CONCEPTUALES”.

1. El concepto de globalización.

Mucho se ha escrito en el ámbito académico y periodístico acerca del tema de la Globalización y, tal vez es difícil conceptualizarla en parámetros estándar aplicables en todo el mundo y en cualquier área de las Ciencias Sociales.

En este trabajo utilizaremos la definición dada por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), la cual define la **Globalización** como “...aquél proceso que da cuenta de la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial –global- en los de carácter regional, nacional y local”¹. Destacamos esta conceptualización porque acentúa su carácter multidimensional.

En las últimas décadas, la globalización ha adquirido características que transforman el sistema internacional, como los nuevos actores, las empresas transnacionales, las telecomunicaciones, el terrorismo, la inmigración, la sociedad civil; el tráfico de drogas, la preocupación por la cohesión social y el desarrollo, la gobernabilidad, los bienes públicos globales, y la creación de nuevos mecanismos de justicia internacional en el ámbito penal, como la Corte Penal Internacional. Una de los procesos que merece ser examinado a la luz del proceso de globalización, es la integración y las instituciones que la han venido moldeando.

El **Regionalismo** lo entendemos como la “tendencia a la creación de organizaciones de aproximación y cohesión entre varios países pertenecientes a una misma región, cuyo objetivo principal es el obtener una posición más beneficiosa frente a países o competidores más fuertes e industrializados²”. Existen dos vertientes de esta forma de organización: el **regionalismo cerrado** y el **regionalismo abierto**.

El primero corresponde al esquema básico de integración de los años sesenta, donde primordialmente se proponen políticas de sustitución de las importaciones y proteccionismo económico. Por otra parte, está el **regionalismo abierto**, cuyas

¹ CEPAL. Globalización y Desarrollo. LC/G 2157. Santiago de Chile, ECLAC. 2002. p. 24.

² Multilateralismo y Regionalismo [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4277/iimulti.htm> [consulta: 01 de septiembre de 2011]

características principales son la apertura económica y la liberalización del comercio entre los participantes, en la línea del sistema multilateral de comercio impulsado por la OMC. Al mismo tiempo, existe una proliferación de acuerdos a nivel mundial que siguen otros patrones³. Si se piensa que los organismos regionales de integración actúan como subsistemas territoriales del sistema económico mundial, la regionalización se puede concebir como una etapa de la globalización⁴.

Algunos procesos de integración constituyen una expresión de la correlación entre regionalización y globalización por cuanto participan de manera activa en ambos fenómenos. Este es el caso de la Unión Europea (UE), esquema que ha alcanzado mayor desarrollo hasta el momento⁵.

2. Procesos de integración regional. Definición, características.

El concepto de **“Integración Regional”** es el punto de partida de este trabajo. Este concepto debe observarse tanto en forma amplia, como estricta. La forma amplia consiste en considerarlo como “Un proceso multidimensional aunque inicialmente económico, que comprende varias etapas tendientes a lograr la comunidad y la unión de países con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes.”⁶

Esta definición revela la complejidad del proceso, en el sentido de que es “multidimensional” y comprende diversos ámbitos o áreas de competencia de los

³ ANZOLA GIL, M. CABALLERO SIERRA, G., CORRAL STRASSMAN, L. C. De la OMC al ALCA. CONFECAMARAS. Bogotá. 2002. p. 35

⁴ SANCHEZ ORTIZ, ALFREDO. Evolución de los Vínculos Comerciales en América del Norte y el Sudeste Asiático 1994.2004. Centro Universitario de los Lagos, Guadalajara. 2009. p. 68

⁵ *Ibíd.* p. 68.

⁶ KAUNE, WALTER Y OTROS AUTORES. Testimonio Comunitario. Quito. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. 2004. p. 33

Estados involucrados, generando un efecto en las relaciones internacionales en materias políticas, económicas e inclusive sociales.

En cuanto al concepto estricto de la integración regional, la doctrina lo ha encuadrado a los procesos de integración económica solamente. Ellos tienen como meta establecer el libre comercio entre las partes (bienes, servicios y capitales), generalmente en plazos breves y con una desgravación arancelaria que comprende casi la totalidad de su intercambio. No suelen incluir órganos, instituciones o mecanismos de solidaridad y suelen servir como caminos alternativos a los procesos de integración para acelerar y mejorar la inserción internacional de las economías nacionales.”⁷

Este tipo de integración lleva consigo una serie de fases o etapas que, dependiendo del grado de interacción, voluntad política y acercamiento que deseen los actores en el proceso, alcanzará un nivel determinado en una Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica y financiera o Integración económica Completa⁸.

- a. Zona de Libre Comercio: Es la forma más elemental de integración y supone que los miembros de esta zona acuerdan concederse unos a otros un tratamiento arancelario más favorable que el que otorgan a terceros países. Ejemplos de este nivel son la Comunidad Británica de Naciones y las Convenciones de Lomé entre la Comunidad Europea y países del África, el Caribe y el Pacífico, entre otros.
- b. Unión Aduanera: Supone la eliminación de aranceles entre los Estados miembros, la creación de un Arancel Externo Común en las relaciones de intercambio comercial con estados no miembros del proceso de integración y el establecimiento de una política comercial común. Esta forma de integración está contemplada en el artículo XXIV del GATT. Un ejemplo de unión preferencial es la existente hasta el momento entre los Estados que conforman el MERCOSUR.
- c. Mercado Común: Comprende la gradual creación de un solo mercado dentro de un área determinada, en la que dejan de operar todas las barreras aduaneras y comerciales y existe un libre desplazamiento de los factores de la producción

⁷ INSTITUTO DE LA INTEGRACIÓN. El Proceso de Integración Regional. Convenio Andrés Bello. La Paz, 2003. p. 4.

⁸ ARNAUD, VICENTE. Mercosur, Unión Europea y NAFTA y los procesos de integración regional. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996. pp. 18-31.

(trabajo, capital, bienes y servicios). Asimismo, existe un arancel común para los países extra acuerdo. En un Mercado Común los Estados partes establecen instituciones responsables del ejercicio de esta forma de integración y para ello tienden a armonizar sus políticas internas. El MERCOSUR aspira a este tipo de integración.

- d. Unión Económica y Financiera: Además de los elementos de un mercado común, supone que los Estados partes coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismos que dictan normas al respecto. Para ello, tienden a armonizar las políticas económicas nacionales. La Unión Europea se halla en este proceso.
- e. Integración Económica Completa: Supone la integración de las políticas monetarias, fiscales, sociales, etc., y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional (independiente de los Estados Miembros) cuyas decisiones obliguen a los Estados Parte. Un ejemplo serían los Estados Unidos de América, donde 50 estados ceden a una autoridad central la emisión de una moneda común, una política exterior común, fuerzas armadas comunes, etc.

Esta Memoria postula que algunas características de los procesos de integración, deberían ser incorporadas a la UNASUR:⁹

Esto es que,

- El diálogo político fortalece el proyecto político de la integración. Los sujetos son los Estados soberanos u otros sujetos de derecho internacional.
- Los Estados participan de forma voluntaria y deliberada.
- Se busca la supresión de determinadas formas de discriminación y supone la eliminación de obstáculos.
- La integración puede iniciarse por la parte económica, pero además tiene fines multidimensionales.
- Se impulsa el regionalismo y el multilateralismo, así como el comercio y la cooperación.
- Se debe conducir hacia una nueva estructura institucional común, formal o informal. La organización institucional va a depender de los objetivos, mecanismos e instrumentos del proceso de integración.
- Los fines deben llevarse a cabo mediante fondos de desarrollo regional que luego se invierten en las regiones o zonas que más lo necesitan en un área determinada, como por ejemplo para construir carreteras, puertos, etc. Y se dice que son simétricas pues, estas acciones tienden al progreso de los Estados miembros que más lo precisan, nivelando hacia arriba la respectiva región o zona.
- Tienden hacia la supranacionalidad¹⁰.

⁹LAISECA, FERNANDO. La Integración Regional: El Aporte de las Negociaciones de Libre Comercio Bilaterales. Santiago. Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaria General OEA, 2004. pp. 30-32

¹⁰ Característica atribuida por la mayoría de los autores al Derecho Comunitario como primordial.

- Se genera una dinámica hacia la “**convergencia jurídica**” basada en estándares comunes y la **creación de un derecho propio, que llamaremos Derecho Comunitario.**
- **No existe una única experiencia de integración**, y en general, **ella ha dependido de coyunturas nacionales. Existe una heterogeneidad de tratados, no un modelo único**, aunque muchos consideran como un modelo a seguir a la Unión Europea por ser el proceso de integración que está en su fase más avanzada.

3. Integración y derecho comunitario.

Los procesos de integración, en palabras de Borchardt son “Comunidades de Derecho creados y creadores de derecho. Los medios utilizados en ellos no son la fuerza y la sumisión, sino la fuerza del derecho.”¹¹ De esta forma, el derecho comunitario es la consecuencia obvia de los procesos de integración y su estructura institucional, al regular el funcionamiento de las instituciones creadas en un determinado proceso de integración, y al crear las reglas que se aplicarán al funcionamiento de la actividad económica involucrada.

Según Heber Arbuét: “d) El derecho comunitario es un nuevo sistema jurídico, adecuado a la regulación de los procesos de integración profunda o comunitaria, en el cual coinciden estructuras jurídicas de coordinación y de subordinación, que posee sujetos, fuentes, fundamentos, principios y atributos propios y diferentes de los otros sistemas jurídicos...”¹²

De la conceptualización del tema se colige que en sus primeras fases de la integración, el derecho propio tendrá un alcance bastante limitado orientado a los intercambios

¹¹ BORCHARDT, KLAUS-DIETER. El ABC del Derecho Comunitario. Comisión Europea. Luxemburgo. 2000. p. 57.

¹² ARBUET, HEBER. Claves Jurídicas de la Integración. Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores, 2004, pp.22-23

comerciales solamente. Sin embargo, cuanto mayor sea el grado de integración, los instrumentos normativos abarcaran nuevas zonas del derecho¹³. También dependerá de las posibilidades institucionales del respectivo marco político en el que la integración se ha proyectado (generalmente plasmado en el instrumento jurídico de un tratado internacional) que van desde la creación de comisiones de carácter bilateral, hasta fórmulas de integración plena con atributos de supranacionalidad, y el establecimiento de competencias de naturaleza ejecutiva, legislativa y judicial ejercidas a través de órganos centrales.

Es precisamente el derecho comunitario concebido en su fase de integración plena el que vamos a analizar y al que aspiramos se concrete en el marco de la UNASUR.

CAPITULO II: “DERECHO COMUNITARIO”

1. Concepto y naturaleza del Derecho Comunitario.

¹³ Las normas laborales tendientes a eliminar el *Dumping Social*, normas medio ambientales, normas relacionadas con la propiedad intelectual, etc., son ejemplos de esta materia.

Para hablar de Derecho Comunitario propiamente tal debemos primero tener en consideración que este es el resultado de una serie de sucesos previos. El Derecho Comunitario, en cuanto tal, es la resultante de una serie de procesos que se fueron gestando, pero que tiene como antecedente directo el desarrollo de procesos de integración a nivel regional.

La integración es el marco en el cual hemos de situar nuestro concepto en comento. En este marco encontramos el primero escollo, toda vez que la piedra angular del proceso que deriva en nuestro objeto de estudio es un concepto difícil de conceptualizar. Decimos difícil debido a que ésta es una palabra de uso cotidiano y no existe una definición unívoca que entregue luz al respecto. En efecto al hablar de integración como fenómeno de interacción de los estados saltan a la vista una serie de visiones en cuanto al contenido del concepto se refiere. En primer lugar podría tomarse la integración principalmente como un fenómeno político- en donde se utiliza como referencia el devenir europeo- en el cual tenemos esquemas que van desde la concentración territorial, pasando por la unidad política imperial o incluso la integración federalista. Podría bien tomarse desde un punto de vista económico donde se transita por una serie de etapas que van desde la Zona de Libre Comercio a la Integración Económica Completa. Asimismo, asumimos el concepto de integración desde un punto de vista sociológico o jurídico. El que surjan esquemas de integración no siempre ha estado asociado al nacimiento de teorías que los expliquen, su sistematización es reciente y va esencialmente asociada al proceso europeo.¹⁴

Consideramos que la integración como fenómeno multidimensional responde a una necesidad de interacción entre los Estados que usualmente parte con un carácter exclusivamente económico, pero que trasciende a otras áreas del quehacer humano. Este fenómeno de la integración ha de ser regulado, y los parámetros del Derecho Internacional Público clásico quedan estrechos para dar un marco jurídico a los procesos de integración. Es por dicha razón que nace el Derecho de la Integración, el

¹⁴ OYARZÚN, Serrano. Lorena. Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. Revista de Ciencia Política. N° 2: 2008. p. 99.

cual se entiende como aquella rama del derecho que estudia el conjunto de principios, instituciones y normas que rigen la constitución y funcionamiento de los procesos de integración, constituidos por Estados que se asocian con una finalidad común, pero que conservan su soberanía y personalidad jurídica internacional.¹⁵

Los procesos de integración por lo general se inician con acercamientos económicos que luego van incluyendo aspectos políticos, sociales o culturales.

Desde la segunda mitad del siglo XX, específicamente después de la segunda guerra mundial, en Europa se fue gestando un proceso de integración que derivó en una comunidad de naciones dotada de un derecho común y con instituciones que se caracterizan principalmente por el rango supranacional de sus órganos y normas. Este constructo jurídico-institucional ha sido denominado Derecho Comunitario. En una primera aproximación se podría entender que el Derecho Comunitario es una expresión exclusivamente reservada al derecho originado en las instituciones de la Comunidad Europea, sin embargo existe una corriente doctrinaria y jurisprudencial que sostiene que también es **Derecho Comunitario el que se aplica en otros esquemas de integración, que no cuentan con órganos dotados de caracteres supranacionales, sino que son intergubernamentales, y de los que emanan normativas conforme a las condiciones y alcances que el tratado constitutivo les ha otorgado.** Ese derecho derivado de los órganos intergubernamentales es Derecho Comunitario.¹⁶ Es decir este Derecho emanaría de las normas de un tratado más allá del tratado mismo, generándose un derecho derivado. ¿Qué es en definitiva el Derecho Comunitario? Pensamos que “el derecho comunitario es el complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y

¹⁵ RIOSECO, Alberto. Apuntes resumidos del curso de Derecho de la Unión Europea. 2º Semestre de 2008.

¹⁶ ALVAREZ, Elsa. Derecho de la Integración y Derecho Comunitario [en línea]. <http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/integracion-comunitario.htm> [consulta: 18 de enero de 2012]

los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros. Tales comunidades de Estados son constituidas por tratados que las instituyen como organizaciones internacionales de carácter supranacional *sui generis*, dando origen a un sistema jurídico-institucional u ordenamiento jurídico nuevo, autónomo, con primacía y eficacia directa en el ordenamiento interno de los Estados, cuyo común denominador o *ius proprium* se basa en las relaciones de integración regional y un sistema judicial de garantía de su aplicación e interpretación uniforme.”¹⁷

De esta concepción emanan diversos aspectos que definen, moldean y caracterizan a este derecho. En primer lugar se trata de un ordenamiento jurídico que en base a una estructura institucional autónoma¹⁸ busca regular relaciones entre sujetos de derecho tanto en el ámbito internacional como en el interno. Es decir, el Derecho Comunitario se genera a través de organizaciones internacionales *sui generis* con caracteres de supranacionalidad. Remarcamos que no es la jerarquía del derecho interno o una organización de derecho internacional clásica que sólo se relaciona con otros sujetos de derecho internacional, sino un sistema jurídico nuevo que tiene su propio espacio en el mundo jurídico. En este sentido se pronunció el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la **Sentencia Van Gend & Loos** al señalar que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales [...]”¹⁹ El derecho comunitario se erige como un nuevo orden jurídico desde sus orígenes.²⁰

¹⁷ GUERRERO, Mayorga. Orlando. El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres [en línea]. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/.../pr19.pdf [consulta: 18 de enero de 2012]

¹⁸ Decimos autónoma tanto de los sujetos de Derecho Internacional como del Derecho Interno propio de los Estados.

¹⁹ Caso 26/62 Van Gend & Loos v. Nederlanse Administratie Belastingen (1963) ECR. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:EN:NOT>

²⁰ MONTAÑO, Morales. César. “Comentarios y reflexiones sobre el derecho comunitario”. Revista de Derecho N° 1: 2003, p. 207.

Entre los principios del Derecho Comunitario se encuentra la supremacía respecto del ordenamiento jurídico interno, a partir de una delegación del ejercicio de las soberanías nacionales por los Estados, en materias específicas.²¹

Este ordenamiento jurídico que denominamos Derecho Comunitario es el resultado de una necesidad de interacción de los pueblos, con la finalidad de alcanzar mayores horizontes que los que cada uno por sí solo puede lograr. Es por ello que los Estados, con la finalidad de obtener un mayor desarrollo, deciden libremente delegar soberanía a nuevas instituciones que poseen la capacidad de dictar normas que no sólo tendrán primacía respecto del derecho interno, sino que también tendrán aplicación y efecto directo sobre el mismo.

2. Principios del Derecho Comunitario.

Los procesos de integración en su conjunto y particularmente la Unión Europea, vienen desarrollando los principios motores que regulan las relaciones dentro de la comunidad. Es así como se ha llegado a la convicción de que dichos principios son garantías de su autonomía, imperatividad y eficacia, y por tanto, el derecho creado por y a través de la comunidad, despliega efectos por sí mismo y prevalece frente a la pretensión de aplicabilidad de una norma nacional incompatible²², pudiendo ser invocado incluso por cualquiera persona. Cabe destacar que dichos principios, en su mayoría, han sido creados y desarrollados jurisprudencialmente por los respectivos Tribunales Comunitarios, cuando no se encuentran expresamente regulados en los Tratados Constitutivos y otros complementarios.

²¹ ÁLVAREZ, Elsa. Derecho de la Integración y Derecho Comunitario [en línea]. <http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/integracion-comunitario.htm> [consulta: 18 de enero de 2012]

²² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA. PAZ Y OTROS. Introducción al derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid, Eurolex colección Estudios Internacionales. 1999. p. 32.

2.1. La Primacía del Derecho Comunitario.

Es conocido como Supremacía del Derecho Comunitario, consistente en la **prevalencia de las normas comunitarias sobre las normas internas en caso de conflicto**. No permite que los países miembros aleguen normas de su ordenamiento jurídico doméstico para incumplir sus obligaciones en el marco del proceso de integración.

Las constituciones nacionales no han sido la base legal para otorgar primacía al Derecho Comunitario, sino que este principio ha sido una creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), a partir de la interpretación de los tratados fundacionales.

El TJCE consagró este principio en la **sentencia Costa contra Enel**²³ de 15 de julio de 1964. En esta sentencia, el Tribunal declaró que el derecho procedente de las instituciones europeas se integraba a los sistemas jurídicos de los Estados miembros y estos estaban obligados a respetarlo. Al mismo tiempo, el derecho europeo tenía primacía sobre los derechos nacionales. En consecuencia, si una norma nacional era contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados Miembros debían aplicar la disposición europea.

²³ Al respecto revisar Sentencia TJCE de 15 de julio de 1964, Costa contra Ente Nazionale per L'Energia Elettica (ENEL), C-6/64. En pocas palabras el caso consistió en lo siguiente: en 1962, Italia nacionalizó la producción y el suministro de electricidad y transfirió las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa eléctrica ENEL. En su calidad de accionista de la sociedad anónima Edison Voita, afectada por la nacionalización, el señor Costa consideró que había sido privado de sus dividendos y se negó a pagar un recibo de luz por un monto de 1,926 liras italianas. Ante el juez de paz de Milán, el señor Costa justificó su actitud, entre otras cosas, alegando que la Ley de nacionalización violaba una serie de disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea. Para enjuiciar las alegaciones del señor Costa, el juzgado de paz presentó ante el TJCE diversas cuestiones prejudiciales de interpretación del Tratado CE, para así, posteriormente llegar a las conclusiones anteriormente expuestas.

El segundo fallo relevante a este respecto fue el del **caso Simmenthal**²⁴, donde el órgano judicial señaló que todas las cortes nacionales debían, en los casos bajo su jurisdicción, aplicar el Derecho Comunitario en su integridad y proteger los derechos que confiere a los individuos y, por lo tanto, dejar de lado cualquier disposición de carácter interno que pudiera estar en conflicto con él.

En el caso de la CAN, los tratados constitutivos tampoco recogen este principio; siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo sobre este tema, el Tribunal Andino no ha dudado en hacer valer la supremacía del derecho comunitario sobre el nacional. De forma constante, ese órgano comunitario ha defendido la tesis de que el Derecho Comunitario Andino prima en caso de conflicto con las normas emitidas por los países miembros. Más aún, “la doctrina creada por el TJCE en los dos casos antes mencionados, resulta ser aplicable al ordenamiento jurídico andino²⁵”. Misma situación se presentaría **en el marco del MERCOSUR**, debido a que en más de un laudo arbitral se ha sostenido que el ordenamiento Mercosur tiene primacía sobre los derechos internos de los Estados miembros²⁶.

Las **consecuencias legales** concretas que conlleva la aplicación de este principio, siguiendo al autor Renato Reyes²⁷, se pueden clasificarlas en 4 grandes categorías:

- a) **Inaplicabilidad automática**: en el sentido de que toda legislación nacional actual o futura contraria al Derecho Comunitario debe ser automáticamente inaplicada. No se permite que los países miembros aleguen normas de su ordenamiento jurídico doméstico para incumplir sus obligaciones en el marco del proceso de integración determinado²⁸.

²⁴ Sentencia TJCE del 9 de marzo de 1978, Administración de Finanzas del Estado contra Simmenthal, C-106/77.

²⁵ Citado por REYES, Tagle. R. La relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Nacional en la Comunidad Europea y en la Comunidad Andina. Lima. Academia Diplomática del Perú. 2006. p. 30. (cita 77)

²⁶ PEROTTI, Alejandro Daniel, Integración y Supranacionalidad. Lima. Secretaría General de la Comunidad Andina. 2001. p. 82.

²⁷ REYES, Tagle. R. Op. Cit. pp. 34-35.

²⁸ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 218

- b) **Eliminación:** la normativa nacional inconsistente con la comunitaria no sólo debe ser inaplicada en el caso concreto, sino que las cortes nacionales deben dejarlas de lado permanentemente, lo que no significa que dichas normas sean nulas, sino que deberían ser erradicadas por sus sistemas jurídicos²⁹. Al respecto, el Tribunal Andino en su interpretación prejudicial sobre la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena señaló lo siguiente: “La norma interna, sin embargo, podría continuar vigente aunque resulte inaplicable,... La derogación propiamente dicha de una norma interna, por ser contraria a una comunitaria, puede resultar indispensable para efectos prácticos, en determinados casos. Pero como tal derogación habría de ser decidida por el derecho interno y no por el comunitario, el derecho integracionista, en principio se contenta con la aplicación preferente³⁰.”
- c) **Modificación:** Se compele a los Estados Miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar la eficacia del derecho comunitario, por lo tanto, el TJCE al igual que el Tribunal Andino, sostienen que el país miembro que mantiene una norma inconsistente con el derecho comunitario incumple sus obligaciones ante la Comunidad, por lo que debe modificarlas o adecuarlas al ordenamiento comunitario; a su vez, estas disposiciones comunitarias “solo podrán ser modificadas por otra de la misma naturaleza, mas no por ninguna dictada por el poder legislativo de los países miembros del proceso³¹”.
- d) **Obligación de las cortes nacionales de aplicar la ley comunitaria:** Cuando las cortes nacionales conocen de casos en los que existe conflicto entre la legislación nacional y la comunitaria, éstas deben abstenerse de aplicar la disposición nacional opuesta al Derecho Comunitario y, por el

²⁹ REYES, Tagle. R. Op. Cit. p. 34

³⁰ Al respecto revisar Sentencia de fecha 25 de mayo de 1988, publicada en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Tomo I, BID/INTAL, Buenos Aires, p. 139

³¹ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 218.

contrario, dar primacía a éste. Así lo ha señalado reiteradamente el TJCE, en especial en las Sentencias Costa/ ENEL y Simmenthal antes mencionadas, situación que resulta ser también aplicable en el ordenamiento jurídico andino³².

No obstante lo anterior, en el marco de los procesos de integración europeo como latinoamericano, existen disposiciones que autorizan a los Estados miembros a mantener o introducir normas nacionales que estén en conflicto con las normas comunitarias en casos excepcionales. Así, por ejemplo, el Art. 95 inc. 4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que, si luego de la adopción de medidas de armonización... un Estado miembro considera indispensable mantener una disposición nacional en virtud de las necesidades a que se refiere el Art. 30, o de la protección laboral o del medioambiente, deberá notificar a la Comisión Europea esas disposiciones, así como los fundamentos para mantenerlas.

Respecto a la CAN, su legislación derivada habilita a los países miembros a aplicar temporalmente disposiciones nacionales que puedan ser inconsistentes con la comunitaria. Así, pueden adoptar medidas (sanitarias o fitosanitarias) restrictivas o prohibitivas del comercio comunitario, por razones de emergencia³³.

2.2. Aplicación directa o inmediata del Derecho Comunitario.

Lo que se establece a través de este principio es que **las normas comunitarias no requieren de un acto de aprobación, ratificación o transformación**³⁴ en el ordenamiento interno de los países miembros para que entren a regir y comiencen a

³² Sentencia de fecha 25 de mayo de 1988.

³³ Artículos 71 y 72 del Acuerdo de Cartagena y los Artículos 31 y 32 de la Decisión 515.

³⁴ Un acto de transformación sería, por ejemplo, una ley que recoja de manera íntegra el contenido de la norma comunitaria.

surtir efectos jurídicos frente a los órganos de la comunidad, a las instancias estatales, y a los ciudadanos; salvo que en casos concretos así se disponga.

Se puede apreciar que este principio deriva directamente del concepto de supremacía y tiene su base legal en los Art. 2° y 3° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (TCTJAC) que establecen que las Decisiones son de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros desde que ellas son aprobadas y serán directamente aplicables, a partir de la fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior.

El **Tribunal Andino** en el **caso Secretaria General v. Perú**³⁵, señaló que la normativa comunitaria antes descrita es aplicable a todos los Estados Miembros, a las instituciones nacionales y ciudadanos comunitarios y que, la publicación es uno de los requisitos para otorga aplicación directa a este derecho. Asimismo, este tribunal ha defendido la posición de que el derecho primario y secundario son directamente aplicables, de esta manera, ha extendido la aplicación del principio en estudio a todo el Derecho Comunitario Andino³⁶.

En el ámbito europeo, el Tratado que crea esta Comunidad recoge el principio estableciendo que las regulaciones expedidas por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo conjuntamente con el Consejo, tienen aplicabilidad directa en los ordenamientos jurídicos de los estados miembros. (Art. 249)

En el **caso Amsterdam Buld BV v. Produktschap voor Siergewasser**³⁷, el **Tribunal Europeo** reiteró que la aplicación directa de una regulación comunitaria significa que su entrada en vigor y su aplicación, a favor o en contra de los que están sujetos a ella, son independientes de cualquier medida o incorporación en el derecho nacional.

³⁵ Proceso 07-AL-99 (1999)

³⁶ REYES, Tagle. R. Op. Cit. p. 28

³⁷ Caso 50/76 Amsterdam Buld BV v. Produktschap voor Siergewasser (1977) ECR.

Distinto es el escenario en el MERCOSUR, pues dentro de su normativa este principio carece de vigencia. Misma situación ocurriría en la UNASUR, pero de eso se hablara más adelante. En efecto, el Protocolo de Ouro Preto tiene un capítulo IV titulado “Aplicación Interna de las Normas emanadas de los Órganos del MERCOSUR”, dentro del cual el artículo 40 enuncia lo que la doctrina denomina el principio de la “**vigencia simultánea**”³⁸. Ese mecanismo consiste en que los Estados deben incorporar a su derecho interno, a través del procedimiento que tengan fijado para ello, toda normativa emanada de los órganos comunitarios y deben comunicar su incorporación a la Secretaría del MERCOSUR. Recibidas las cuatro comunicaciones, la Secretaría notifica a todos los Estados parte de esta situación. Finalmente, la norma comunitaria entra en vigencia en todos los Países miembros y al mismo tiempo, a los treinta días siguientes de la notificación antes señalada.

Lo anterior permite concluir que una disposición emanada de los órganos del MERCOSUR necesitará ser internalizada, trasformada en normativa nacional para poder tener vigencia en el plano nacional de cada Estado miembro, lo que indica que no rige el principio de aplicabilidad inmediata que estamos estudiando.

2.3. El Efecto Directo del Derecho Comunitario.

Este principio no ha sido recogido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, ni en el Acuerdo de Cartagena, sino que ha sido una creación del Tribunal de Justicia Europeo, el cual fue seguido por su símil andino, y también por los Tribunales Arbitrales del MERCOSUR.

³⁸ PEROTTI, Alejandro Daniel. Op. Cit. p. 82.

En la **sentencia Van Gend & Loos** del año 1963³⁹, el Tribunal consideró que el art. 12 del Tratado de Roma tenía **efecto directo, creando derechos a favor de los particulares**, que los Estados miembros debían respetar. Este ha sido un fallo líder en la materia y a la vez revolucionario, pues supuso una alteración del enfoque relativo a que las obligaciones jurídicas internacionales están dirigidas únicamente a los Estados.

En un considerable número de casos el TJCE ha sostenido que como resultado del principio de efecto directo, los ciudadanos de la comunidad pueden reclamar ante las cortes nacionales, no solo los derechos otorgados a los individuos, sino también los que surgen de las obligaciones impuestas a las instituciones o a los Estados comunitarios⁴⁰. Ambos ordenamientos jurídicos, el comunitario y el nacional, coexisten en el interior de cada Estado y tienen los mismos destinatarios; el hecho de que ambos ordenamientos compartan una misma clase de sujetos de derecho establece relaciones entre la norma comunitaria y la norma nacional, la cual queda condicionada por los principios de autonomía, eficacia o aplicación directa y primacía del derecho comunitario⁴¹.

En lo que corresponde a la CAN, el Tribunal Andino también ha defendido la tesis de que una de las principales características del Derecho Comunitario es su Efecto Directo. Así, en el **caso la Junta del Acuerdo de Cartagena v. Venezuela**⁴² el tribunal andino, citando la doctrina y jurisprudencia europea, sostuvo que este principio brinda seguridad a los individuos y constituye un mecanismo legal para darles la posibilidad de solicitar a las cortes nacionales la aplicación de las disposiciones comunitarias.

La norma comunitaria MERCOSUR también tiene la capacidad jurídica para generar derechos y obligaciones tanto para los Estados como para los particulares; y en

³⁹ Caso 26/62 Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratieve Belastingen (1963) ECR.

⁴⁰ REYES, TAGLE. R. Op. Cit. p. 37.

⁴¹ SEMINARIO Derecho Comunitario. Corte Centroamericana de Justicia (Managua. Nicaragua, Noviembre 1997) "La Comunidad Europea y su patrimonio jurídico". p. 2.

⁴² Proceso 3-AL-96 La Junta del Acuerdo de Cartagena v. Venezuela (1997) G.O.A.C. N° 261

consecuencia el particular puede invocar jurisdiccionalmente esa normativa. En el Tercer Laudo Arbitral, el tribunal ad-hoc manifestó que las normas comunitarias no sólo deben beneficiar a algunos, sino a todos los actores que actúen en el mercado integrado, y que esa exigencia de seguridad jurídica no se limita al interés de los Estados miembros del MERCOSUR, sino que incluye a toda la comunidad relacionada con negocios que tienen una expectativa legítima sobre la existencia actual de un libre comercio⁴³. De lo que se concluye que estos particulares son sujetos directos de la normativa comunitaria y, por ende, pueden invocarla jurisdiccionalmente.

Sentado este principio, la doctrina también señala que existirían **dos tipos de efectos** dependiendo de quién es el obligado por la norma comunitaria cuyo efecto es directo. Así, estaremos frente al **Efecto Directo Vertical** cuando se solicita a las autoridades nacionales o comunitarias la aplicación de la norma comunitaria frente al Estado, y frente al **Efecto Directo Horizontal** cuando se solicita la aplicación de estas normas frente a otros particulares⁴⁴.

En el marco de la CAN, un ejemplo de la aplicación del principio de efecto horizontal lo podemos encontrar en el **caso Telecel v. SIRESE de Bolivia**. En éste, el Tribunal Andino, al interpretar los alcances de los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 285, que contienen disposiciones referidas a la prevención de distorsiones causadas por prácticas de libre competencia en el mercado, señaló que esas normas pueden ser aplicadas en disputas entre empresas⁴⁵.

Referente al tipo de norma comunitaria que produce este efecto, el TJCE⁴⁶ las ha limitado al cumplimiento de ciertos requisitos.

⁴³ TAHM: asunto 1/00, Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOySP), 10/III/00. Revista Derecho del Mercosur N° 3, año 3, agosto 1999, pp. 257/278.

⁴⁴ GIMENEZ Sánchez, I. La eficacia de las sentencias dictadas por el TJCE. España. Thomson Aranzadi. 2003. p. 30.

⁴⁵ Proceso 87-IP-2002 (2002) Telecel v. SIRESE de Bolivia.

⁴⁶ Sentencia TJCE del 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld C27/95; del 19 de septiembre de 2000, Linster C-287/98.

- La norma comunitaria debe ser clara y lo suficientemente precisa, es decir que los derechos y obligaciones estén expresados inequívocamente.
- Su mandato debe ser incondicional.
- Su operatividad no debe depender de que otra acción sea tomada por la comunidad o las autoridades nacionales.

En cuanto a la CAN, el Tribunal andino no ha establecido requisitos equivalentes a los planteados por su par europeo, bastándole solamente que la norma andina haya sido publicada en la Gaceta Oficial para que tenga efecto inmediato⁴⁷.

2.4. Responsabilidad del Estado por Incumplimientos de Normas Comunitarias.

Los Estados están obligados a reparar los daños causados a los particulares como consecuencia de la violación de normas comunitarias. Este principio se basa en que los particulares son sujetos de derecho comunitario siendo obligación de los Estados el asegurar la plena eficacia de las normas comunitarias y de proteger los derechos que éstas les atribuyen, de adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, y de posibilitar a los particulares el hacer efectivos los derechos que se les reconocen, de modo de obtener la reparación adecuada cuando tales derechos son lesionados por una violación del derecho comunitario imputable al Estado.⁴⁸

El TJCE designa este principio como “el corolario necesario del efecto directo reconocido a las disposiciones comunitarias cuya infracción ha dado lugar al daño causado”⁴⁹ y refuerza las posibilidades de los individuos de instar a los órganos

⁴⁷ REYES, Tagle. R. Op. Cit. p. 38.

⁴⁸ VILLARINO, Pinto E. La construcción de la Unión Europea. Madrid. Arco/Libros. 1996. p. 64

⁴⁹ Sentencia TJCE del 5 de marzo de 1996, en los asuntos acumulados Brasserie du pêcheur C-46/93 y Factortame C-48/93

estatales de los tres poderes (ejecutivo, legislativo, pero también el judicial) a cumplir y aplicar el Derecho Comunitario⁵⁰.

3. Características del Derecho Comunitario.

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), cuando prologó el Manual de Derecho de las Comunidades Europeas de Nicola Catalano, asignó al ordenamiento jurídico comunitario los siguientes caracteres específicos: autónomo operativo, pragmático, transitorio y flexible⁵¹.

3.1. Derecho Autónomo.

Esta característica dice relación con que el derecho en **estudio constituye un ordenamiento jurídico independiente, que tiene sus fuentes en los tratados de creación (derecho originario), y en sus instrumentos complementarios; y, en las actuaciones de las instituciones que lo conforman (derecho derivado)**. Por lo tanto, difiere del derecho internacional (aunque pueda tomar gran parte del mismo), y no constituye un derecho estatal, aunque se incorpore a las legislaciones nacionales⁵².

La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario reviste una importancia fundamental para la existencia de los procesos de integración, ya que sin ella no se podría evitar que los derechos nacionales socavaran el derecho comunitario, y no

⁵⁰ Dieter-Borchardt, Klaus. Op. Cit., p. 92.

⁵¹ CATALANO, Nicola. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas, Buenos Aires, BIDINTAL, 1988, pp. 22-31.

⁵² NUQUES. Martínez M. y VELÁZQUEZ, Santiago. Preeminencia del Derecho Comunitario Andino Frente a las Legislaciones Nacionales, en Materia de Propiedad Intelectual. Aspectos Constitucionales del Tema. Análisis Comparativo con la Unión Europea. Guayaquil. Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009, p. 30

garantizaría la validez uniforme del mismo en todos los Estados Miembros. Así pues, en palabras del Dr. Klaus-Dieter Borchardt “Gracias a la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, los conceptos del Derecho comunitario se definen en función de las necesidades de éste y de los objetivos de la Comunidad”.⁵³

3.2. Derecho Operativo.

Se denomina derecho operativo porque permite avanzar hacia la concreción de las metas y objetivos que inspiraron los procesos de integración; para ello, servirá de sustento a las modificaciones de las instituciones y órganos comunitarios, como para la ampliación y profundización del proceso.

Gracias a esta característica, el derecho comunitario determina lo que deben y no deben hacer los sujetos de la integración para cumplir con los objetivos señalados en los tratados que dieron origen al sistema. En otras palabras, es una suerte de camisa de fuerza de las nuevas relaciones entre los actores del proceso (comunidad, instituciones supranacionales, estados miembros, organismos e instituciones públicas, sujetos particulares)⁵⁴.

3.3. Derecho Pragmático.

Las normas nacidas en el marco del Derecho Comunitario tienden al cumplimiento de objetivos comunes e integracionistas; éstas **encuentran su validez y eficacia en la medida que permiten el cumplimiento de los objetivos regionales**⁵⁵. Así por ejemplo la UNASUR menciona en su art. 2 que sus objetivos son “el construir, de

⁵³ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 94

⁵⁴ NUQUES. Martínez M. y VELÁZQUEZ. Op. Cit. p. 30

⁵⁵ Ibid. p. 31

manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, 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”.

El carácter eminentemente práctico del ordenamiento jurídico comunitario permite logros concretos, pero, ello no excluye la abstracción teórica rigurosa y objetiva de la cual no debe carecer ninguna de las ramas de las ciencias sociales, menos la jurídica⁵⁶.

3.4. Derecho Transitorio.

Por esta característica, el derecho comunitario es pasajero, temporal, y rige hasta cuando se alcancen los objetivos perseguidos en cada nivel de integración. Por ejemplo, es obvio que las disposiciones jurídicas dictadas para crear una zona de libre tránsito o libre comercio dejarán de ser necesarias cuando ésta se constituya, pero en cambio aparecerá la necesidad de otras disposiciones para mantener y manejar esta etapa, o para hacerla evolucionar hacia una unión aduanera, un mercado común o una comunidad económica⁵⁷. En otras palabras, **las normas comunitarias duran lo que tiene que durar en función a cuan avanzado este el proceso de integración y hacia donde se quiera llegar.**

3.5. Derecho Flexible.

⁵⁶ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 224

⁵⁷ CATALANO, Nicola. Op. Cit. p. 29

Los procesos de integración tienen su acto constitutivo en la firma de un Tratado Marco o Tratado Fundacional, el mismo que está compuesto por principios básicos y normas fundamentales orgánicas, dogmáticas y programáticas que deben ser **necesariamente flexibles y de alcance general**, a fin de que puedan ser desarrolladas por disposiciones secundarias o derivadas, que se adecuarán a las necesidades de adelanto del proyecto integrador. El largo camino que un proyecto de integración debe recorrer encontraría más escollos que los normales si no existiera la “**cualidad mutante**” de las disposiciones de la integración; éstas deberán regir sin interrupción el inexorable adelanto en las sucesivas etapas del proceso.⁵⁸ De esta manera, se comprueba que la rigidez jurídica en esta materia es a todas luces censurable.

Ejemplo de lo anterior en el derecho derivado, están las llamadas Directivas, que pueden ser adaptables a las circunstancias internas de cada Estado miembro y plenamente orientada a la obtención de un objetivo de interés general, incluido en la obligación de resultado.⁵⁹

4. Relación del Derecho Comunitario con el Derecho Internacional y con el Derecho Interno.

Cuando nos referimos al concepto y naturaleza del derecho comunitario señalamos que este nace como el ordenamiento jurídico de una organización nueva y autónoma, con estructura institucional distinta de los Estados miembros de la comunidad y que por cierto se trata de una organización internacional *sui generis*. Como organización autónoma se relaciona tanto con otras organizaciones internacionales, terreno del Derecho Internacional, como con los Estados miembros de la comunidad y más allá

⁵⁸ NUQUES. Martínez M. y VELÁZQUEZ. Op. Cit. p. 30

⁵⁹ GIRÓN Larrucea, J. La Unión Europea, la Comunidad Europea y el Derecho Comunitario. Sevilla. Manuales Universitarios de la Universidad de Sevilla. 2002. p. 320

aún con sujetos de derecho públicos o privados, jurídicos o naturales pertenecientes al mismo.

4.1 Con el Derecho Internacional.

El Derecho Comunitario está enmarcado en un contexto de relaciones interestatales que celebran tratados, o sea de derecho internacional. En efecto, para la creación de una comunidad de naciones como la que existe en Europa o en nuestro continente como sucede con la CAN, es preciso que se convengan tratados constitutivos que enmarquen jurídicamente las futuras relaciones.

El Derecho Comunitario trasciende la intergubernamentalidad para alcanzar un grado de relaciones basado en la supranacionalidad de este sistema sui generis que es el Derecho Comunitario. En otras palabras, el soporte y la base fundamental para la negociación, suscripción, aprobación y ratificación de los tratados de integración es precisamente un soporte jurídico formado por disposiciones del derecho internacional público y de la constitución nacional. La comunidad crea su propio ordenamiento jurídico, autónomo.⁶⁰ Por esto, cuando hablamos de la relación entre el Derecho Internacional y el Comunitario, en primer lugar debemos hacernos cargo de la distinción entre ambos.

Diferenciándolos dice Cesar Montaña que regular las relaciones de cooperación entre los gobiernos de varios Estados, sin que exista en ellos el propósito de integrarse, es la tarea fundamental del derecho internacional; por su parte, el derecho comunitario establece y regula las relaciones entre Estados que han escogido como base del orden estatal externo integrarse, lo cual permiten actuar en conjunto sobre la base de segmentos de su soberanía persiguiendo propósitos de bien común. Además, nace un

⁶⁰ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 228.

sistema institucional con sus respectivos organismos, con competencias y atribuciones enmarcadas en tratados fundacionales y sus anexos.⁶¹

Los esquemas de integración en los que se enmarca el Derecho Comunitario, “comportan una transferencia parcial y permanente del ejercicio de la soberanía estatal a las entidades comunitarias, respecto a materias específicas, que, una vez cedida, va transformándose de acuerdo a las necesidades de desarrollo del proceso. En cambio, en las cuestiones internacionales clásicas, los estados negocian para autolimitar su soberanía respecto de casos concretos”⁶². El derecho internacional es casuístico y comparte sus dominios celosamente y con naturalidad con los ordenamientos jurídicos internacional, y constitucional federativo

Existen otras diferencias principales en cuanto contenido, instrumentos o fuentes. Entre ellas, una distinción fundamental es la que se refiere a la forma de incorporación de la norma en ambos casos, ya que el derecho internacional debe ser incorporado a las legislaciones a través de un procedimiento, en cambio el derecho comunitario tiene aplicación directa. Además “la relación entre el Derecho internacional incorporado o transpuesto de igual rango y el Derecho nacional se determina con arreglo a la norma según la cual el Derecho adoptado con posterioridad deroga el hasta entonces vigente (*lex posterior derogat legi priori*). Por el contrario, estas normas nacionales en materia de conflicto no son aplicables a la relación entre Derecho comunitario y Derecho nacional, ya que el primero no es parte integrante de los ordenamientos jurídicos nacionales. Por esta razón, un conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse a partir del ordenamiento jurídico comunitario”⁶³

Los europeos han denominado *ius contraendi* de la Unión a la capacidad para ejercer competencias explícitas como las contempladas en los artículos 191.4, 207 ó 217 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), junto con competencias implícitas como las contempladas en el artículo 216 de dicho tratado. Asimismo existe

⁶¹ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 229.

⁶² Ibid. p 229

⁶³ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 101

un procedimiento de celebración de tratados según el artículo 218 del TFUE en el cual intervienen distintos estamentos de la Comunidad Europea. En cuanto a la incorporación a los ordenamientos internos y posición jerárquica, los que serán vinculantes para los Estados miembros, como norma comunitaria.

En la CAN, la posibilidad de celebrar acuerdos radica en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el que podrá, de acuerdo al artículo 16 letra b del Protocolo de Trujillo, suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación.

Un aspecto interesante de destacar es la relación que existe entre el derecho comunitario y el derecho internacional privado. Según el profesor José Fernández Rozas “existe una dimensión funcional de relaciones entre Derecho Internacional Privado y Derecho Comunitario cuyo objetivo es llenar determinadas lagunas de este último ordenamiento, en concreto, las que están vinculadas con materias ajenas a las competencias de la Comunidad y que, por tanto, no pueden ser cubiertas mediante el recurso a los principios generales del Derecho comunitario; el obligado recurso a los Derechos nacionales para llenar estas lagunas precisa las técnicas clásicas del Derecho Internacional Privado.”⁶⁴

4.2 Con el Derecho Interno.

El Derecho Comunitario, como ordenamiento autónomo, tiene supremacía respecto de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros que lo componen, y en definitiva, no puede entenderse si no es en su permanente vinculación con el derecho interno de los Estados que componen la comunidad. “El derecho comunitario

⁶⁴ FERNÁNDEZ, Rozas. José. “Los modelos de integración en América Latina y el Caribe y el Derecho internacional privado”. En: Actas de las XVIII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2000. p. 8

simplemente no tendría vigencia si por debajo suyo no subyace un conjunto de disposiciones que lo acoge, y que está recogido en la carta política nacional de cada país miembro, cuestión que tiene como efectos, por un lado, la vigencia plena -salvo sus propios recaudos- del orden jurídico comunitario, y, por el otro, su observancia a cargo de las instancias judiciales y administrativas del Estado. Existe, pues, correspondencia, y un espíritu de dependencia entre estos dos ordenamientos jurídicos (nacional y supranacional).⁶⁵ Por lo demás son los sistemas jurídicos estatales los que proveen de vida al derecho supranacional porque permite su aplicación⁶⁶. Por otro lado “el Derecho comunitario determina igualmente la relación entre la Comunidad y los Estados miembros; estos últimos deben adoptar todas las medidas apropiadas para cumplir las obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de las instituciones comunitarias. Les corresponde ayudar a la Comunidad a llevar a la práctica su misión y abstenerse de todo lo que pueda poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados. Los Estados miembros son responsables ante los ciudadanos de la Unión de todos los perjuicios provocados por las infracciones del Derecho comunitario.”⁶⁷ En el fondo hemos de entender al Derecho Comunitario como una herramienta de desarrollo de los países. En este sentido no hay diferencia de fines entre el Estado y la Comunidad, en ambos casos se busca la promoción de la evolución de los pueblos. Son los propios ordenamientos internos los que delegan soberanía en pos de alcanzar horizontes más promisorios, y forman un todo⁶⁸ inseparable para la realización de los objetivos comunes.⁶⁹

5. Fuentes del Derecho Comunitario.

⁶⁵ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit., p. 230.

⁶⁶ Ibid. p. 230.

⁶⁷ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 57

⁶⁸ FERNÁNDEZ, Rozas, J. Op. Cit. p. 16

⁶⁹ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 96

El término “fuente del Derecho” tiene un doble significado: en su acepción original describe el motivo del nacimiento del Derecho, es decir, las razones de su creación. En este sentido, la fuente del Derecho Comunitario sería la voluntad de mantener la paz y crear una mejor Europa a través de la integración económica, motivos ambos a los que la CE debe su existencia⁷⁰. En cambio, en el vocabulario jurídico se entiende por “fuente del Derecho” el origen y fundamento del mismo.

En el ordenamiento jurídico comunitario existe un sinnúmero de disposiciones que son el producto de la voluntad de los Estados miembros, y de los organismos creados para dictar un marco jurídico auténtico que lo regule⁷¹. Estas disposiciones provienen de diversas fuentes tanto escritas, como no escritas. A su vez, las normas que se encuentran escrituradas pueden ser de fuente originaria o derivada.

5.1 Fuentes no escritas.

Si bien es cierto la mayor parte del Derecho Comunitario se produce a través de las fuentes escritas, es imposible negar el aporte que hacen las fuentes no escritas. Sucede que el Derecho Comunitario escrito, que esencialmente sólo regula situaciones económicas y sociales, no puede cumplir más que parcialmente este cometido⁷². La importancia de estas fuentes radica en que se trata de los principios generales del derecho, con los que se puede colmar las lagunas existentes o desarrollar el derecho vigente mediante su interpretación acorde con el principio de equidad⁷³. El derecho

⁷⁰ Ibid. p. 58

⁷¹ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 231

⁷² DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 61

⁷³ Idem.

consuetudinario también forma parte del Derecho comunitario no escrito. Se trata del derecho derivado de la práctica y de la convicción jurídica, que completa o modifica al derecho primario o derivado⁷⁴.

Pese a que no se puede desconocer la labor que juegan los principios generales del derecho en el Derecho Comunitario, su desarrollo efectivo choca en el plano de la legislación comunitaria con límites estrictos.

5.2. Fuentes escritas.

El Derecho Comunitario es esencialmente escrito y la labor principal de estas fuentes es delimitar las fronteras de acción del mismo. En este sentido es lógico pensar que los Estados son celosos de la soberanía que delegan. Por lo mismo las facultades de los órganos comunitarios han de estar precisamente delimitadas en las fuentes originarias.

5.2.1. Fuentes originarias.

Las fuentes originarias son básicamente los tratados o acuerdos marco a través de los cuales los Estados plasman la voluntad de construir espacios comunitarios. Se trata de tratados internacionales que tienen por finalidad crear una institucionalidad que soporte la conducción- junto a los Estados miembros- del proceso de integración comunitario.

La primera fuente del derecho que cabe señalar son los tratados constitutivos, incluidos sus anexos, apéndices y protocolos, así como sus complementos y modificaciones posteriores.⁷⁵

⁷⁴ Ibid. p. 62

Podemos decir entonces, que el Derecho Comunitario originario es convencional. Es este aspecto convencional el que explica que el Derecho Comunitario surja como una rama específica, aunque enmarcada en el Derecho Internacional, con una entidad propia tal que cabría ya considerarla como un cuerpo jurídico con autonomía no sólo normativa sino científica.⁷⁶

En cuanto a la naturaleza jurídica y jerarquía del derecho comunitario, se trata de un derecho de naturaleza convencional. Jerárquicamente, se encuentra en la cúspide de la pirámide normativa, con dos consecuencias. Se presume su validez y no es posible su impugnación judicial. Determina la ilegalidad de los actos incompatibles de derecho derivado.⁷⁷

5.2.2. Fuentes derivadas.

Las fuentes derivadas son básicamente el derecho creado por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias en virtud de los tratados. Constituye la segunda fuente de Derecho Comunitario, conformado por el conjunto de disposiciones emanadas de las instituciones comunitarias en virtud de los tratados y en el ejercicio de sus competencias⁷⁸.

⁷⁵ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 29

⁷⁶ PLENDER, Richard y SANTOS, PÉREZ, José. Introducción al Derecho Comunitario europeo. Madrid, Civitas, 1984, p.36

⁷⁷ LECCIÓN 5ª: Las Fuentes del Derecho de la UE [en línea]. www.uclm.es/profesorado/jmortega/web%20jmot/.../cta05lecc5.pptSimilares [consulta: 10 de enero de 2011]

⁷⁸ NUQUES. Martínez M. y VELÁZQUEZ. Op. Cit., p. 26

Es importante señalar que, teniendo su origen en instituciones comunitarias en ejecución de los tratados, este derecho derivado no es consecuencia o producto del Derecho Internacional, como si lo es el derecho originario, sino que es producto de la facultad legislativa conferida a los órganos e instituciones, que integran el derecho comunitario⁷⁹. De los actos jurídicos emanados de las instituciones comunitarias, no todos son vinculantes para los Estados miembros, ya que existen muchos que sólo poseen el rango de recomendaciones.

En el ámbito de la Comunidad Europea, el derecho derivado viene dado por los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones (artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea). El **reglamento** es de alcance general y obligatorio en todas sus partes, de aplicación directa respecto de cada Estado miembro de la comunidad. Se trata al igual que la ley de una norma general y vinculante que tiene efectos *erga omnes*. Las **directivas** solo obligan a los Estados imponiéndoles el cumplimiento de objetivos específicos, pero dándoles plena libertad en la forma que los alcancen. Deben aplicarse dentro de un plazo determinado. La **decisión** es de alcance individual y es obligatoria para su destinatario.

En la CAN y en el MERCOSUR existen también normativas de carácter derivado que toman como base la nomenclatura y características del derecho de la UE.

6. **Ámbito de Aplicación.**

Este singular sistema jurídico está llamado a regir las acciones de la comunidad de que se trate. Tendrá su aplicación en el ámbito material que estará definido por las funciones básicas que la integración va a desempeñar para concretar los objetivos plasmados en los tratados originarios y siguientes (por ejemplo un sistema arancelario común, una zona de libre comercio, una unión aduanera, etc.). También su ámbito de

⁷⁹ Ibid. p. 26

validez estará determinado por el territorio que configuran los países integrados y por el conjunto de personas naturales y jurídicas reguladas por sus normas⁸⁰.

Ciertamente el derecho comunitario envuelve exclusivamente los campos o materias cedidas por cada uno de los países para su arbitrio, en pos de materializar las metas y objetivos del proceso, y se complementará con el derecho nacional para su plena vigencia⁸¹. Se puede colegir que el campo sobre el cual este nuevo orden jurídico desplegará sus efectos, será tan amplio como lo determinen los Estados miembros del proyecto integrador en relación con los objetivos propuestos en el Tratado Marco.

Habida cuenta de la amplitud de este nuevo sistema jurídico, los europeos han trabajado la **noción de subsidiariedad**, contenida positivamente en el art. 5 del TCE (antiguo artículo 3 B). Así, la subsidiariedad se presenta en dos vertientes, una positiva y otra negativa. La positiva, es decir, la que estimula las competencias a favor de la CE, dice que la CE debe actuar cuando los fines perseguidos “puedan lograrse mejor [...] a nivel comunitario”; la negativa, es decir, la lectura restrictiva de la subsidiariedad, significa que la CE debe abstenerse de intervenir si la actuación de los Estados miembros es suficiente para conseguir el objetivo⁸².

En la práctica, las posibilidades que ofrece esta subsidiariedad se invocan cada vez más a menudo, ya que con el paso del tiempo los procesos de integración deben hacer frente a nuevas funciones no previstas en el momento de la celebración de los tratados constitutivos y para las cuales no existen facultades concretas en los mismos.

Como contrapeso a esta subsidiariedad concebida en términos tan generosos, se ha trabajado la **noción de proporcionalidad**, según la cual es preciso estudiar detenidamente si resulta necesario un instrumento jurídico determinado o si basta otro medio de acción. Esto significa, ante todo, que debe darse preferencia a las leyes

⁸⁰ *Ibíd.* p. 30

⁸¹ MONTAÑO, Morales. César. *Op. Cit.*, p. 235

⁸² NUQUES. Martínez M. y VELÁZQUEZ. *Op. Cit.* p. 129

marco, las disposiciones mínimas y las normas de reconocimiento mutuo de disposiciones nacionales, evitándose también las normas demasiado detalladas⁸³.

SEGUNDA PARTE: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PROCESOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN. DOS CASOS DISÍMILES: EUROPA Y SUDAMÉRICA.

En esta segunda parte nos referiremos a las al proceso de integración en dos regiones distintas del mundo. En el capítulo III veremos el caso de Europa y particularmente, la Unión Europea, en cuyo seno nace el Derecho Comunitario. Como vimos en el capítulo II, éste no se confunde con el Derecho de la Unión Europea, aunque vimos también que algunos autores, especialmente los europeos así lo asimilan. Una descripción narrativa de su historia permite ver cómo se llegó a alcanzar los niveles de integración

⁸³ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 29

más profundos que hoy se conocen en el mundo, y luego analizaremos el actual derecho de la Unión Europea.

La evolución sudamericana se verá en el capítulo IV y abarcará desde los principios más remotos, en los albores de nuestra vida como naciones independientes, hasta la llegada a principios del 2000 de la estrategia bolivariana de integración a través del ALBA. UNASUR se abordará en un capítulo independiente. La evolución de estos procesos se estudiará a través de la descripción y el análisis de los sucesos que los han caracterizado.

CAPITULO III: “UNIÓN EUROPEA (UE) COMO REFENTE DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA”

1. Antecedentes.

La Unión Europea (UE) tiene sus raíces en los albores del siglo XX. Los países del viejo continente experimentaron desde la segunda mitad del siglo anterior una última etapa de su expansión territorial y colonial, que tiene un momento de inflexión en la primera guerra mundial.

En el contexto de post guerra comienzan a prosperar las ideas integracionistas. Nombres como Friedrich Nauman⁸⁴, Coudenhove-Kalergi⁸⁵, Aristide Briand⁸⁶, Gustav Stresseman⁸⁷, dan lugar a lo que se denomina movimiento paneuropeo.

Los años treinta significaron un retroceso para el movimiento integracionista. Sucesos como la crisis financiera de 1929, el surgimiento de los totalitarismos, no sólo frenaron la posibilidad de una integración, sino que terminaron resquebrajando el delicado equilibrio que sigue a la primera guerra mundial. La segunda guerra mundial deja a Europa devastada. Los países del viejo continente se vieron en la necesidad de levantarse literalmente desde el piso. Se estableció el Plan Marshall⁸⁸, se creó la OCDE⁸⁹, la UEO⁹⁰ y la OTAN⁹¹.

Los europeos entienden que ningún progreso estable y armónico sería posible sin una integración de los Estados, y que la ambición de ser potencias hegemónicas cada uno por separado los había llevado al desastre. Es así como en la década de 1950 tiene lugar la Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores francés Robert Schuman⁹²,

⁸⁴ Político liberal alemán y pastor protestante, impulsor de ideas integracionistas europeas a principios del siglo XX.

⁸⁵ Político austríaco que en 1923 publicó un manifiesto titulado Pan-Europa, que suponía la fundación de la Unión Internacional Paneuropea y con ella, el movimiento paneuropeo.

⁸⁶ Político francés considerado uno de los precursores de la unidad europea. Elaboró en 1930 el Memorándum Briand, que proponía la unión intergubernamental con infraestructuras institucionales propias al interior de la Sociedad de Naciones.

⁸⁷ Político alemán y Ministro de Relaciones Exteriores y Canciller de Alemania durante la República de Weimar.

⁸⁸ Nombre del Programa de Reconstrucción Europeo. Recibe este nombre por ser anunciado por el entonces secretario de estado norteamericano George Marshall en un discurso en la universidad de Harvard el 5 de junio de 1947.

⁸⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, fundada en 1960 y cuyo objetivo es coordinar políticas económicas y sociales.

⁹⁰ Unión Europea Occidental. Organización de defensa y seguridad del ámbito europeo formada por los Estados miembros de la Unión Europea y los miembros europeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

⁹¹ Sigla para Organización del Tratado Atlántico Norte. Organización internacional de carácter militar cuyo objetivo era organizar Europa ante la amenaza de la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial.

⁹² Político francés considerado como uno de los "padres de Europa". Como ministro de Asuntos Exteriores de Francia (1948-1952) fue quien propuso un proyecto de integración europea, que daría lugar a la

quien, inspirado en las ideas de Jean Monnet⁹³, propuso que la producción franco-alemana del carbón y el acero debían estar bajo una autoridad común, organización que estaría abierta al resto de los países europeos.

Esta declaración -que se conoce como Declaración Schuman- dio como resultado la firma en 1951 del Tratado de París que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Con su ratificación al año siguiente, se inicia el proceso de integración en Europa⁹⁴. Con el CECA se puede advertir que el proceso de integración europeo rebasaba los límites del derecho internacional clásico. En efecto se advierte en este diseño los rasgos esenciales de lo que se conoce como supranacionalidad; concepto donde subyace el fenómeno de la delegación de soberanía a favor de una organización.⁹⁵

Posterior a la creación del CECA, en la década del cincuenta, se establecieron el Banco Europeo de Inversiones y un Fondo Social Europeo, como también la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). En 1957 se firma el Tratado de Roma, que significa un gran avance ya que creó la Comunidad Económica Europea (CEE), por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Se acordó que la CECA, CEE y EURATOM tendrían una Asamblea y Tribunal común.

Europa se va integrando sectorialmente en torno a actividades económicas aisladas, pero junto a este diseño propio de la teoría funcionalista de la integración⁹⁶, se da

Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Desempeñó además la primera Presidencia de la Asamblea Parlamentaria Europea.

⁹³ Hombre de negocios y banquero de inversiones francés, cuya destacada participación en la fundación de Unión Europea le ha valido la consideración de ser uno de los "padres de Europa"

⁹⁴ ARIAS G., Mónica y RUZ O., María. Análisis de la Política Agraria Comunitaria a la luz del Acuerdo de Asociación celebrado entre Chile y la Unión Europea: su evolución y consecuencias. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Internacional, Taller: El Derecho y las Organizaciones Internacionales. 2010. p.11

⁹⁵ ALONSO GARCÍA, RICARDO. Sistema Jurídico de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2010. p. 17.

⁹⁶ Teoría que plantea que la integración solo se lograría cumpliendo con éxito un determinado número de funciones o misiones claramente definidas. Se caracteriza, además, por que las cuestiones ideológicas y normativas pasan a un segundo plano, cobrando relevancia gestión o administración tecnocrática de las necesidades colectivas. EGÍO, José Luis. El paradigma funcionalista en la teoría política sobre la Unión

comienzo a un proceso global de construcción política europea. Sin embargo pronto se producirá el fracaso del proyecto de la Comunidad Política Europea elaborado por la Asamblea de la CECA y, poco después, el del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa⁹⁷.

Sucede que sin perjuicio del éxito del buen impacto que tuvo la supranacionalidad en el ámbito económico seguía resultando indiscutible la necesidad de dar orden a la política global de unos socios que, en el ámbito económico, empezaban a hablar con una sola voz. A instancias de De Gaulle⁹⁸ se establece una fórmula de cooperación intergubernamental, consistente en reuniones trimestrales de los Ministros de Asuntos Exteriores para discutir “las prolongaciones de la actividad de las Comunidades Europeas y otros problemas internacionales”⁹⁹.

Así las cosas, **se fue produciendo una integración en forma paralela**. Por un lado la **integración comunitaria supranacional y por otro la cooperación intergubernamental** que a la postre daría lugar a lo que se denominará los tres pilares de la Unión Europea, forma de reparto de competencias que se analizará más adelante.

En el aspecto netamente comunitario, la Comunidad Económica Europea irá experimentando una permanente profundización y extensión. Dentro de los avances se pueden mencionar la consolidación de la unión aduanera, el establecimiento de las bases de una Política Agraria Común (PAC), el financiamiento autónomo de la Comunidad, el establecimiento de una sola Comisión y un solo Consejo¹⁰⁰.

Europea. [en línea] <http://congresos.um.es/sefp/sefp2009/paper/viewFile/3341/3251> [consulta 17 de julio de 2012]

⁹⁷ ALONSO, García. R. Op. Cit. p. 17

⁹⁸ Político y militar francés. Presidente de Francia entre los años 1958 y 1969 es una de las figuras influyentes en la historia del proceso de construcción de la Unión Europea.

⁹⁹ ALONSO, García. R. Op. Cit. p. 22.

¹⁰⁰ ARIAS G., Mónica y RUZ O., María. Op. Cit., p.13

Sin perjuicio del valioso aporte que en la construcción de la comunidad europea tuvo la jurisprudencia del Tribunal -principalmente moldeando los principios y en definitiva del Derecho Comunitario- la Unión se ha ido concretando a través de una serie de tratados que constituyen el derecho originario y marco del derecho comunitario derivado.

1.1. Acta Única Europea (AUE)

Fue firmada en febrero de 1986, en razón de que se consideró que los objetivos de libre circulación de bienes, servicios, capitales y de personas no se habían cumplido a cabalidad. El AUE debe su nombre de “Única” al hecho de que hasta el último momento no estuvo claro si la cooperación política [pilar intergubernamental] iba a ser objeto de un tratado independiente. La preparación de ambos trabajos estuvo a cargo de distintos comités, triunfando finalmente la tesis de la Comisión a favor de la unicidad del texto¹⁰¹.

1.2. Tratado de Maastricht.

También conocido como “Tratado de la Unión Europea”, representa una respuesta a los cambios producidos desde la década de los ochenta hasta principios de la década de 1990. Junto con el ingreso de Grecia, España y Portugal se produjo a fines de los ochenta, el término de la guerra fría con la subsecuente caída del Muro de Berlín, el desmoronamiento de la URSS y la independencia de los países pertenecientes a la esfera soviética. Por otra parte, en el terreno comunitario continúa la evolución marcada por el Acta Única en términos de “más competencias y mayor supranacionalidad”.¹⁰² El Tratado de Maastricht modifica y amplía el Tratado de Roma

¹⁰¹ ALONSO, GARCÍA. R. Op. Cit. p 28.

¹⁰² *Ibíd.* p.31

transformando la Comunidad Económica Europea en la Comunidad Europea, la cual además de comprender materias económicas, da lugar al establecimiento del **Euro** como moneda única, **establece la ciudadanía europea** y consagra el principio de subsidiariedad.

Este tratado introdujo una nueva estructura institucional que se mantuvo hasta el Tratado de Lisboa en 2009. Dicha estructura institucional estaba compuesta por “**tres pilares**”, según la jerga jurídica de quienes lo idearon y redactaron, utilizando la metáfora de un templo griego¹⁰³:

1. El central, denominado el "pilar comunitario", que correspondía a las **tres comunidades**: la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), recogidas en los tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus **instituciones dotadas de competencias supranacionales**.
2. El Segundo Pilar es el de la **Política Exterior y de la Seguridad Común (PESC)**. Este pilar no está basado en poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos.
3. El Tercer Pilar corresponde a la **Cooperación Policial y Judicial (CJP)**. Su objetivo principal es garantizar a todos los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia a través de una actuación común en la prevención y la lucha contra la delincuencia, en especial, el terrorismo, el tráfico de seres humanos, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, el racismo y la xenofobia¹⁰⁴. Los dos órganos comunitarios que trabajan para asegurar los objetivos de este pilar son: La Europol (European Police Office) y

¹⁰³ DAM, ELIANA. Proceso de Integración de la Unión Europea: El Caso de Dinamarca. Buenos Aires. Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2006. p. 26.

¹⁰⁴ DIETER-BORCHARDT, KLAUS. Op. Cit. p. 21

la Eurojust (European Judicial Cooperation Unit). Al igual que el segundo pilar, la CJP funciona mediante procedimientos intergubernamentales¹⁰⁵.

Esta estructura de los tres pilares es considerada como uno de los grandes aciertos de la UE para poder desenvolverse y llegar a ser lo que es hoy en día.

1.3. Tratado de Ámsterdam.

Fue firmado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Su **principal objeto** fue **asegurar la eficacia de los organismos e instituciones comunitarias**, modificando ciertas disposiciones de los tratados de las comunidades europeas y determinados actos conexos.

El Tratado de Amsterdam hace hincapié en tres aspectos esenciales:

- a) Obligación de respetar los derechos fundamentales. En este sentido se hace referencia a los principios de libertad, democracia, libertades fundamentales y al estado de derecho. Establece formas de control cuando dichos principios se transgredan de forma persistente. Así, los Estados miembros que incumplan grave y sistemáticamente pueden sufrir sanciones, llegando hasta la supresión de su derecho a voto en el congreso.
- b) Adopción de medidas contra cualquier tipo de discriminación.
- c) Obligación de promover en todas sus políticas la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres así como la promoción en materia de igualdad, en materia social y de trabajo.

En el aspecto institucional, el Tratado de Amsterdam **avanza en la comunitarización de la Unión Europea**, transfiriendo parte de las competencias del tercer pilar -en lo referente a la libre circulación de las personas -al primero; no obstante, la

¹⁰⁵ DAM, ELIANA, Op. Cit. p. 28.

comunitarización no fue total, al quedar sometido el referido traspaso a un régimen *sui generis* respecto del general comunitario.¹⁰⁶ Quedó la interrogante sobre cuál de los dos pilares en estado más puro, si el supranacional comunitario o el intergubernamental de la política exterior y de seguridad común, ejercería una mayor atracción sobre ese ámbito de materias. En otras palabras “si los rasgos supranacionales propios del tercer pilar tendrían una lectura en términos de potenciación hasta el punto de traducirse en distintivos de su personalidad, o si, por el contrario, serían objeto de interpretaciones restrictivas, convirtiéndolos en imperceptibles en el contexto de una balanza identitaria rigurosamente desequilibrada a favor de la intergubernamentalidad, decantándose en Tribunal de Justicia, en 2005 y como se analizará en su momento, por una visión pro *comunitate* (asunto Pupino)”¹⁰⁷

1.4. Tratado de Niza.

Fue firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Este tratado **modifica la institucionalidad del Consejo y de la Comisión**, allanando el camino para proceder a la ampliación de la Unión hacia el Este y el Mediterráneo. Asimismo permite progresar en la integración incorporando nuevas competencias en materia de política exterior y de seguridad común. **Avanza la comunitarización también hacia ámbitos propios del segundo y tercer pilar de la Unión** como justicia e interior, especialmente inmigración y cooperación judicial civil. Además, el Tratado ha flexibilizado la posible utilización de las cooperaciones reforzadas en el primer pilar comunitario¹⁰⁸.

¹⁰⁶ ALONSO García, R. Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional. N° 1: 2010. p. 8.

¹⁰⁷ ALONSO García, R. Sistema Jurídico de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid, Civitas Ediciones S.L., 2010. p 34.

¹⁰⁸ ELORZA, Javier. La Batalla de Niza. [en línea] <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/lorza.pdf> [consulta 1 de febrero de 2012]

El Tratado sentó las bases de una política social comunitaria y de la construcción de un Estado de bienestar activo, al igual que las bases de una política de defensa propia. Además **declaró la intención de crear una Constitución**, para lo cual estableció un plan de trabajo e investigación.

En definitiva, puede entenderse que los dos grandes ejes sobre los que se estructuró Niza fueron los aspectos institucionales y las “cooperaciones reforzadas”¹⁰⁹.

1.5. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Después de la firma del Tratado de Niza, se elaboró este Tratado, aprobado el 18 de junio de 2003. En 2005 el Parlamento Europeo recomendó a los Estados miembros que lo ratificaran.

Entre sus **principales objetivos** se encontraba el de armonizar y estabilizar la legislación comunitaria ya existente, reforzar las competencias del Parlamento Europeo, la creación del cargo de ministro de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, avances en libertad, seguridad y justicia común, cambio del sistema de votación según el Tratado de Niza, entre otros.

La Unión Europea se declaraba la heredera única de la integración iniciada en los años cincuenta, y sustituía **la** (rebautizada por Maastricht) **Comunidad Europea, por la Unión.**¹¹⁰

El Tratado abordaba la cuestión de los límites al ejercicio del poder público europeo, y marcaba un hito en la historia de la integración europea, al incorporar como parte de su articulado un **catálogo de derechos fundamentales.**¹¹¹

¹⁰⁹ ALONSO García, R. Op. Cit. p 36

¹¹⁰ *Ibíd.* p 43

En algunos países el tratado fue sometido a referéndum con resultados diversos. Francia y Holanda (con una participación del 69% y 63%, respectivamente) rechazaron el proyecto, lo que provocó una crisis en el seno de la Unión.

Para salir de esta crisis, la Unión debió iniciar un proceso de reflexión sobre una futura reforma, a fin de mejorar el funcionamiento de sus instituciones que debía estar a la altura de las ampliaciones (sobre todo en la apertura hacia los países de la Europa del Este). El Consejo Europeo solicitó en 2006 a la presidencia alemana que elaborase un informe acerca del procedimiento a seguir. En 2007 se declaró por terminado el proceso de reflexión, y se adoptó la Declaración de Berlín¹¹², que a la postre daría lugar al Tratado de Lisboa.

1.6. Tratado de Lisboa.

Por medio de este tratado se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Fue firmado el 13 de diciembre de 2007 **viniedo a zanjar la indiscutible crisis provocada por el rechazo de la Constitución Europea**, aunque mantiene más del ochenta por ciento de las normas del Proyecto de Constitución.

Este tratado tiene como principales objetivos y características:

- a) Aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión Europea, y la coherencia de su acción exterior.

¹¹¹ *Ibíd.* p.47

¹¹² Texto publicado por el Consejo Europeo el 25 de marzo de 2007 con motivo del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Su objetivo principal era remarcar la importancia que tuvieron los Tratados de Roma de 1957. Esta declaración puso fin al periodo de discusión del proyecto de Constitución Europea, abriendo el camino de lo que sería el Tratado de Lisboa.

- b) Eliminar cualquier concepto o precepto de carácter constitucional, para facilitar así su aprobación.
- c) Excluye la Carta de Derechos Fundamentales, que se incorpora en un protocolo anexo con el carácter de vinculante.
- d) Institucionalmente, el **Consejo Europeo pasa a ser Institución, y se agrega a las cuatro ya existentes. Se crea una presidencia personal y estable** (dos años y medio renovables a elección por mayoría cualificada) en el Consejo Europeo que tiene la representación exterior de la Unión Europea en política exterior y seguridad común; y establece un Alto Representante para asuntos externos y política de seguridad.
- e) La **Unión Europea adquiere personalidad jurídica, desapareciendo la Comunidad Europea.**

En el fondo, la operación conducente al Tratado de Lisboa incorporó objetivos de la objetada Constitución, ya que mantuvo prácticamente intacto el cuerpo de la Constitución Europea, sin denominarla como tal¹¹³. También se descartaron los símbolos y la terminología que pudieran llevar a pensar a la ciudadanía en la creación de una suerte de macro-Estado.¹¹⁴

En una opinión crítica, dice Ricardo Alonso García¹¹⁵ que el Tratado de Lisboa, destinado a “dotar a la Unión de un marco institucional estable y duradero” (según las conclusiones del Consejo Europeo de 10-11 de diciembre de 2009), resulta tan complejo y difícil de manejar como todas las reformas anteriores a la Constitución europea.¹¹⁶

2. Naturaleza Jurídica de la UE.

¹¹³ ALONSO, García. R. Op. Cit. p. 51

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 51

¹¹⁵ Catedrático y Director del Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional. Universidad Complutense de Madrid. Codirector de la Revista Española de Derecho Europeo.

¹¹⁶ ALONSO, García. R. Op. Cit. p 53

Respecto de la interrogante que se refiere a la naturaleza de la Unión Europea y desde un punto jurídico, resulta que ha sido la UE el principio y paradigma de lo que hoy se conoce como **Derecho Comunitario**, rama del derecho importante en sí misma, en el ámbito del derecho internacional. Al mismo tiempo, muestra a la UE como el producto histórico, económico y social de un continente que ha logrado superar la devastación que provocaron las guerras mundiales, lo que ha servido de ejemplo para que países en otras latitudes intenten replicar esta forma de progresar. Finalmente, desde una perspectiva más jurídica, es importante el hecho que la UE está permanentemente evolucionando y por lo tanto, captar una “esencia” o “naturaleza” jurídica deviene en un desafío a conocerla más a fondo.

Jurídicamente, la UE -como comunidad no sólo económica- nace con el Tratado de Maastricht, sin embargo el camino de lo que hoy conocemos se comenzó con tratados internacionales anteriores. En efecto, fueron los tratados internacionales que la dotaron de un aparataje jurídico e institucional al anhelado sueño de Schuman, los que generaron el derecho comunitario originario y comenzaron a construir una comunidad de Estados que se tornaba en una entidad diferente de los países miembros. Si bien los tratados dotaron de cimientos a la unidad de Europa, fue **el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TCJE) el que modeló jurídicamente a la UE tal como la conocemos hoy**. En este sentido dos son las sentencias emblemáticas que dieron sustancia a lo que hoy conocemos como Unión Europea.

En primer lugar, la **sentencia Van Gend & Loos** de 1963. Con ocasión de la dictación de esta sentencia, el TJCE señaló que el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) era algo más que un acuerdo y que **“la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional**, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales.”¹¹⁷

¹¹⁷ Caso 26/62 Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie Belastingen (1963) ECR.

Otra caso relevante fue **Costa/ENEL**, en el cual el TJCE señaló que “**el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio** integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros [...] y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos”.¹¹⁸

“De esta forma, la UE resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la UE.”¹¹⁹

Por otra parte, consideramos que la UE también se define jurídicamente en relación con sus fines; en este sentido, la UE es una comunidad política de derecho que, como ordenamiento normativo de derecho comunitario, es una organización internacional ***sui generis***, que busca desarrollar la integración de los pueblos. Hoy no podríamos decir que la UE es solamente un conjunto de normas e instituciones, más bien se trata de una “comunidad de valores y de derecho, que se basa en los principios más relevantes: respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y protección de los derechos humanos, y con la finalidad de la promoción de la paz y el bienestar de los pueblos.”¹²⁰ La UE es una entidad en permanente cambio, **no es aún una estructura acabada, sino más bien un “sistema en gestación”** cuya

¹¹⁸ Sentencia TJCE de 15 de julio de 1964, Costa contra Ente Nazionale per L'Energía Elettrica (ENEL), C-6/64

¹¹⁹ BORCHARDT, KLAUS-DIETER. El ABC del Derecho Comunitario. Comisión Europea. Luxemburgo. 2011. p. 34

¹²⁰ RIOSECO, Alberto. Apuntes resumidos del curso de Derecho de la Unión Europea. 2º Semestre de 2008.

aparición definitiva aún no puede preverse¹²¹, característica claramente aplicable a nuestros procesos de integración, en especial UNASUR.

3. Funciones de la UE.

El artículo 3° del Tratado de la Unión Europea (TUE) dice que ésta tendrá como finalidad promover la paz, los valores y el bienestar de sus pueblos. Asimismo señala que constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, desarrollará un mercado interior, promoverá el progreso científico y técnico, fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros, entre otros objetivos.

Las funciones de la UE recuerdan el ordenamiento jurídico estatal. A diferencia de las organizaciones internacionales clásicas donde sus funciones son delimitadas, el ordenamiento jurídico comunitario de la UE se desarrolla en ámbitos de actuación que en su conjunto se refieren a la existencia misma de los Estados¹²². **La UE va más allá de una integración económica avanzada, es decir, sus funciones sobrepasan con creces los aspectos económicos de las relaciones internacionales**, abarcando lo político, social y cultural.

Los siguientes ejes determinan a grandes rasgos lo encomendado en los tratados constitutivos:

- i. Creación de un mercado común: la idea de unificar los mercados nacionales y que los ciudadanos de los países miembros puedan ofrecer y vender en igualdad de condiciones en todos los mercados interiores, con un crecimiento económico equilibrado y estabilidad de los precios, en una economía social de

¹²¹ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 35

¹²² Ídem.

mercado altamente competitiva. Se concretó en 1992. Desde entonces, el marco jurídico de dicho mercado se ha ido completando en gran parte por las medidas nacionales de transposición.

- ii. Creación de una unión financiera monetaria: El párrafo 4 del artículo 2 del TUE que la Unión establecerá una unión económica y monetaria, con la moneda euro. Se trata de coordinar las políticas económicas de los Estados miembros de forma tal que las decisiones tomadas por uno o más países no sean perjudiciales para el funcionamiento del mercado interior. Se ha acordado un Pacto de Estabilidad y Crecimiento con la finalidad de mantener unas finanzas públicas saneadas.¹²³
- iii. Promoción de la protección social: la UE impulsa la protección e inclusión sociales coordinando, potenciando y financiando los esfuerzos de los países miembros por combatir la exclusión social y la pobreza y reformar sus sistemas de protección social.¹²⁴ Puede que sea exagerado plantear un sistema de protección social homogéneo, pero en los sistemas de protección social de los países europeos hay más rasgos comunes que diferencias.¹²⁵ Un aspecto relevante es la introducción de un sistema de seguridad para los trabajadores migrantes, así como la promoción de la cualificación, la formación y la flexibilidad de los trabajadores.
- iv. Ciudadanía de la Unión: El punto 2 del artículo 3º del TUE expresa que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia. Los ciudadanos de la Unión tienen libertad de circulación dentro de ella (artículo 21 del TFUE), derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales

¹²³ Dicho pacto consta con un componente preventivo y uno disuasorio. El primero se traduce en que los Estados miembros deben presentar programas anuales de estabilidad. El segundo rige el procedimiento de déficit excesivo, donde el Consejo podrá formular recomendaciones dirigidas al Estado miembro o incluso imponer sanciones.

¹²⁴ El Portal de la Unión Europea. Empleo y Asuntos Sociales [en línea] [www.http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm) [consulta: 1 de febrero de 2012]

¹²⁵ MILLÁN García, Antonio. “La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?” *Revista ICE*. N° 820: 2005. p. 195.

(artículo 22 del TFUE), de la protección diplomática y consular en terceros países por parte de todos los Estados miembros (artículo 23 del TFUE), del derecho de petición al Parlamento Europeo (artículo 24 del TFUE), entre otros.

- v. Cooperación en política exterior y seguridad común: la UE postula conservar su independencia, fortalecer su propia seguridad y la de los Estados miembros, fomentar la paz mundial y la seguridad internacional, así como la cooperación internacional, fortalecer la democracia y el Estado de derecho.

4. Reparto de Competencias en la UE.

La reglamentación de las competencias de la UE fue abordada en la reforma del Tratado de Lisboa, y se llegó a la solución de mantener prácticamente las cosas como antes se encontraban.

En definitiva, se mantuvo el **principio de atribución de competencias**. Este principio se refiere a que la UE y sus instituciones no pueden decidir por sí mismas sobre sus bases jurídicas¹²⁶. La UE actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados miembros y teniendo siempre un precepto concreto en que basar la competencia.

¹²⁶ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 42

Las competencias de UE no son propias, sino que vienen dadas por una atribución voluntaria de los Estados miembros. El artículo 1º del TUE señala que son los Estados miembros los que atribuyen competencias a la UE para lograr los objetivos que se le han encomendado. La profesora Mangas señala a este respecto, que son los Estados miembros los titulares de dichas competencias y que en tanto titulares de las mismas, las conservan. Aún más, señala que la UE no goza de soberanía¹²⁷. Sin embargo, esta atribución de competencias comporta una delegación del ejercicio de la soberanía estatal a las entidades comunitarias, respecto a materias específicas, de forma permanente¹²⁸.

En la práctica los límites de las competencias vienen dados por los tratados constitutivos, que son en definitiva fuentes de derecho originario. Toda competencia no atribuida a la UE corresponde a la soberanía de los Estados miembros, quedando en el ámbito de soberanía de los mismos (art. 4.1 y 5 TFUE).

Considerando que este tema concita posiciones encontradas, el TFUE ha clarificado el sentido de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa. Desde un punto de vista de la delimitación competencial no existe innovación en cuanto a lo ya planteado por la jurisprudencia y la doctrina comunitaria; y así, las competencias se agrupan en tres categorías:

- i. Competencias exclusivas (artículos 2º.1 y 3º del TFUE): aquéllas en las cuales **solamente la Unión podrá legislar** y adoptar actos jurídicamente vinculantes, quedando los Estados miembros privados de competencia, salvo que les sea ésta atribuida por la UE. Se trata de ámbitos en los que previsiblemente será más efectivo que se adopten medidas a escala comunitaria que a nivel de cada Estado. Se comprenden los ámbitos de la

¹²⁷ MANGAS Martín, Araceli. Distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad [en línea]
http://www.idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/distribucion_competencias_mangas_martin.pdf
[consulta: 1 de febrero de 2012]

¹²⁸ MONTAÑO, Morales. César. Op. Cit. p. 229.

unión aduanera, funcionamiento del mercado interior, política comercial común, política de gestión y conservación de recursos pesqueros.

- ii. Competencias compartidas (artículos 2º.2 y 4 del TFUE): tanto la Unión como los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. La **UE tendrá derecho preferente para ejercer este tipo de competencias**, es decir, los **Estados miembros la ejercerán en la medida que la UE no la haya ejercido o haya dejado de hacerlo**. Esto no quiere decir que se priva a los Estados de toda competencia toda vez que el derecho preferente se extenderá a los actos jurídicos regulados y no al ámbito político en su conjunto; además la UE está limitada por los principios de subsidiariedad¹²⁹ y proporcionalidad. En una enumeración enunciativa, se encuentra en este acápite, la política de cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente y transportes; suministro de energía; y espacio de libertad, seguridad y justicia, asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública; de investigación y desarrollo tecnológico; espacio; y cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.
- iii. Competencias de apoyo (artículos 2º.5 y 6 del TFUE): se trata de ejercer una labor cooperativa **donde la UE debe limitarse a coordinar o complementar el actuar de los Estados miembros** y donde queda excluida expresamente la competencia de armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros. Se encuentran la protección y mejora de la salud, la cultura, la industria, el turismo, la educación, la juventud, la cooperación administrativa, la protección civil, el deporte y la formación profesional.

¹²⁹ En cuanto al principio de subsidiariedad podemos decir que este rige el modo de ejercer la competencia en donde la norma comunitaria debe examinarse a la luz de tres criterios copulativos; a saber a dimensión comunitaria del problema, la necesidad de actuar y la mayor eficacia de la respuesta.

Existen otras competencias que no se subsumen en las mencionadas anteriormente pero que revisten relevancia, como la que se refiere a la política de coordinación económica y empleo, además de actuar para asegurar el funcionamiento del mercado interno. Por otro lado, se encuentran las **competencias implícitas** destinadas a que se adopten las medidas necesarias para que se ejecuten de la forma más eficaz y coherente posible las competencias expresas atribuidas. Esto tiene especial atinencia con el hecho que “la UE puede contraer obligaciones respecto a terceros países u otras organizaciones internacionales en ámbitos incluidos entre las funciones que le han sido atribuidas.”¹³⁰

5. Marco Institucional.

La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones¹³¹.

Aunque su número ha ido variando, en la actualidad, y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Instituciones son siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo (de la Unión Europea), la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo.

Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Asimismo, el Parlamento Europeo, el Consejo

¹³⁰ DIETER-BORCHARDT, Klaus. Op. Cit. p. 44

¹³¹ Artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE)

y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas¹³².

5.1. Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo **representa a los ciudadanos de los Estados miembros**. Tiene su origen en la Asamblea Común de la CECA, la Asamblea de la CEE y la Asamblea de la CEEA, unificadas en una única “Asamblea” en el primer tratado de fusión de las Comunidades en 1957. El cambio de nombre oficial a “Parlamento Europeo”, tuvo lugar con el Tratado de la Unión Europea.

Respecto a la sede del Parlamento, el Consejo Europeo de Edimburgo decidió que Estrasburgo tendría esa función.

Dentro de las funciones del Parlamento destacan el ejercicio, en conjunto con el Consejo de Ministros, de las funciones legislativa y presupuestaria (mecanismo de codecisión). Por tanto, se coloca al Parlamento en igualdad de condiciones con el Consejo de Ministros en la atribución de estas dos funciones. Otras funciones son ejercer control político y de consulta, investigando por ejemplo, las infracciones o los casos de mala gestión en la UE mediante la creación de comisiones de investigación específicas. Además, tiene a su cargo la elección del Presidente de la Comisión Europea según la propuesta del Consejo Europeo¹³³.

En cuanto a la composición del Parlamento, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, constará de 750 diputados, más el Presidente. El reparto de escaños entre los Estados miembros se efectuará según un principio de proporcionalidad regresiva, lo que significa que los diputados de los países más poblados representarán

¹³² RIOSECO, Alberto. Apuntes resumidos del curso de Derecho de la Unión Europea. 2º Semestre de 2009.

¹³³ Ídem.

a más ciudadanos que los de los menos poblados. Por otra parte, ningún Estado miembro podrá tener menos de 6 diputados (Malta), o más de 96 (Alemania)¹³⁴.

Hasta 1979, los representantes en el Parlamento Europeo eran miembros de los Parlamentos nacionales, que los designaban para esa función. La elección por sufragio universal directo de los diputados al Parlamento Europeo prevista en los Tratados, sólo se hizo realidad después de numerosas iniciativas, en junio de 1979. Conforme al “acta electoral” cuya última modificación fue el 23 de septiembre de 2002, los distintos Estados miembros determinan su propio procedimiento electoral y aplican las mismas reglas democráticas básicas: sufragio universal directo, secreto y libre; edad mínima (de dieciocho años en todos los Estados miembros para poder votar); mandato de cinco años renovable; incompatibilidades (los diputados al Parlamento Europeo no pueden ostentar simultáneamente otras funciones, por ejemplo el cargo de juez, fiscal o ministro, y están sometidos a las leyes de su país, que pueden restringir aún más la acumulación de funciones); fecha de las elecciones; e igualdad entre mujeres y hombres¹³⁵.

En cuanto a la toma de decisiones, la regla general es la mayoría absoluta de los votos emitidos. Con el aumento de la importancia del Parlamento Europeo, se impusieron exigencias cada vez más estrictas en materia de quórum obligatorio, y se estableció una serie de decisiones que sólo puede adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros. A su vez, el voto de censura contra la Comisión Europea requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos¹³⁶.

5.2. El Consejo Europeo.

¹³⁴ La Construcción Europea a través de los Tratados. Las instituciones de la Unión. [en línea]. http://europa.eu/scadplus/european_convention/parliament_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]

¹³⁵ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 52.

¹³⁶ *Ibíd.* p. 56

Incluido como institución por primera vez en el Tratado de Lisboa, su existencia es muy anterior, ya que en los años sesenta ya se celebraban cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. En el Acta Única se consagró como Consejo Europeo, sin carácter de institución, pero el Tratado de Lisboa lo modificó y lo dotó de normas más completas¹³⁷.

El Consejo Europeo **marca la dirección política general de la UE, pero no tiene poder para aprobar leyes**. Se reúne durante dos o tres días cada seis meses como mínimo, con su Presidente a la cabeza, y está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno nacionales, además del Presidente de la Comisión¹³⁸.

El Tratado de Lisboa crea la figura del **Presidente del Consejo Europeo**. A diferencia de la anterior Presidencia, el Presidente del Consejo Europeo no ostenta un mandato nacional, sino un **mandato europeo** de dos años y medio que deberá ejercerse a tiempo completo. Se elegirá Presidente a una personalidad destacada por mayoría calificada de los miembros del Consejo Europeo, y su mandato podrá renovarse una sola vez¹³⁹. Cabe citar entre sus funciones la representación de la UE en las cumbres internacionales en lo relativo a los asuntos de política exterior y de seguridad común¹⁴⁰.

La función propia del Consejo Europeo, consiste en definir las orientaciones políticas generales para la actuación de la UE, lo que se traduce en la toma de decisiones políticas de principio o en la formulación de directrices y mandatos para la labor del Consejo o de la Comisión Europea.

5.3. El Consejo.

¹³⁷ RIOSECO, Alberto. Op. Cit.

¹³⁸ Instituciones y organismos de la UE. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]

¹³⁹ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit., p. 58.

¹⁴⁰ Para más detalles, ver artículo 15 N° 6 del TUE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF>

Antes llamado Consejo de Ministros y Consejo de la Unión Europea, tiene su sede en Bruselas. En él están representados los Gobiernos de los Estados miembros. Los veintisiete Estados miembros envían un representante, que es por regla general el ministro responsable de los temas que tratará la reunión determinada¹⁴¹. Lo importante es que la persona que representa a cada Gobierno debe estar facultada para actuar de forma vinculante en nombre del Gobierno de dicho Estado miembro¹⁴².

El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores tiene un Presidente permanente, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE. Las demás reuniones del Consejo las preside el Ministro del país que ostente la Presidencia rotatoria de la UE.

En cuanto a las funciones, la principal misión del Consejo consiste en **legislar**, misión que desempeña **en el marco del procedimiento de codecisión conjuntamente con el Parlamento Europeo**. Asimismo, el Consejo se encarga de **coordinar las políticas económicas** de los Estados miembros. Además, el Consejo establece, sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea, el **proyecto de presupuesto**, que debe ser aprobado por el Parlamento Europeo. El Consejo designa a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Finalmente, el Consejo es la institución competente para la celebración de acuerdos entre la Unión Europea y terceros países u organizaciones internacionales¹⁴³.

¹⁴¹ El Consejo se reúne por 9 motivos distintos y tiene los siguientes nombres según las personas y los temas a tratar: 1) Consejo de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores; 2) Asuntos Económicos y Financieros (el denominado « Consejo Ecofin»); 3) Justicia y Asuntos de Interior; 4) Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; 5) Competitividad; 6) Transporte, Telecomunicaciones y Energía; 7) Agricultura y Pesca; 8) Medio Ambiente; 9) Educación, Juventud y Cultura.

¹⁴² Consejo de la Unión Europea. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]

¹⁴³ *Ibíd.* p. 62

Respecto a la toma de decisiones, el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, excepto cuando el tratado disponga otra cosa, como por ejemplo por consenso¹⁴⁴.

El 1 de noviembre de 2014 entrará en vigor el **nuevo sistema de doble mayoría**, según el cual se alcanza la mayoría cualificada cuando al menos un 55 % de los Estados miembros que representen como mínimo el 65 % de la población total de la UE, voten a favor de la propuesta legislativa. Para impedir que un grupo pequeño de países con un gran número de habitantes obstruya la adopción de decisiones, está previsto que una minoría de bloqueo debe estar formada, como mínimo, por cuatro Estados miembros y que, si no se alcanza esta cifra, se considerará alcanzada la mayoría cualificada incluso si no se cumple el criterio de población¹⁴⁵.

5.4 La Comisión Europea.

La Comisión Europea es una de las principales instituciones de la Unión Europea, ya que representa los intereses del conjunto de la UE. Se considera una institución genuinamente supranacional. Su posición se ha visto debilitada debido a la configuración de 2 nuevos órganos: la Presidencia estable del Consejo Europeo y la Presidencia estable del Consejo de Asuntos Exteriores (Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión), si bien **sigue siendo el motor de la política de la UE**. En ella se originan todas las acciones de la Unión, puesto que **le corresponde presentar propuestas al Consejo para la legislación de la Unión** (el denominado **derecho de iniciativa** de la Comisión). Cuando la Comisión propone una legislación, puede consultar expertos sobre temas técnicos, así como constituir comités y grupos de trabajo, y organizar consultas públicas¹⁴⁶. Si al menos 14 de los 27 Comisarios

¹⁴⁴ Artículo 16 N°4 del TUE.

¹⁴⁵ Op. Cit. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm

¹⁴⁶ Los departamentos de la Comisión elaboran los proyectos de nueva legislación.

están de acuerdo con un proyecto, éste se envía al Consejo y al Parlamento, y tras debatirlo y modificarlo, se decide su adopción.¹⁴⁷

La Comisión representa a la Unión en la escena internacional, por ejemplo, negociando acuerdos entre la UE y otros países. La sede está en Bruselas. La Comisión actúa bajo la dirección de un **Presidente** asistido por siete Vicepresidentes, entre los cuales figura el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como Vicepresidente Primero¹⁴⁸. Mediante el procedimiento de investidura se nombra al Presidente y a los miembros de la Comisión por un mandato de cinco años. Los miembros de la Comisión deben ser “elegidos en razón de su competencia general” y ofrecer “garantías plenas de independencia”. No pueden solicitar ni recibir instrucciones de un Gobierno¹⁴⁹.

5.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Este Tribunal ha sido de gran relevancia para la creación de lo que se ha llamado Derecho Comunitario, como se ha venido exponiendo en este trabajo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya sede se encuentra en Luxemburgo, es una institución de la Unión Europea que **posee la potestad jurisdiccional o poder judicial en la Unión. Su misión es interpretar y aplicar el Derecho Comunitario**

¹⁴⁷ Comisión Europea. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]

¹⁴⁸ Véase Artículo 17 número 6 del TUE, en cuanto a las funciones del Presidente quien define las orientaciones de la Comisión para el desempeño de sus funciones y determina su organización interna.

¹⁴⁹ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 70.

Europeo caracterizándose por su naturaleza orgánica compuesta y su funcionamiento y autoridad supranacionales¹⁵⁰.

En la institución conviven dos órganos necesarios: el **Tribunal de Justicia (TJ)** como órgano supremo y el **Tribunal General (TG)**¹⁵¹, creado en 1989. Coexisten también los llamados **Tribunales especializados**¹⁵², que conocen en primera o única instancia de materias concretas¹⁵³.

En cuanto al TJ, actualmente está compuesto por veintisiete jueces (uno por país) y ocho abogados generales, designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años renovables. Los jueces se eligen entre juristas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus países respectivos, de las más altas funciones jurisdiccionales o jurisconsultos de reconocida competencia¹⁵⁴.

Relacionado con el reparto de funciones, el TJ cuenta con las siguientes formaciones: **Pleno, Gran Sala (trece Jueces) o Salas de cinco o tres Jueces**. El Tribunal de Justicia actúa en Pleno en casos excepcionales (por ejemplo, cuando debe destituir al Defensor del Pueblo o declarar el cese de un Comisario europeo que haya incumplido sus obligaciones) y cuando considere que un asunto reviste una importancia excepcional. Se reúne en Gran Sala cuando lo solicita un Estado miembro o una institución que sea parte en el procedimiento, así como para los asuntos particularmente complejos o importantes. El resto de los asuntos se examinan en Salas

¹⁵⁰ RIOSECO, Alberto. Apuntes resumidos del curso de Derecho de la Unión Europea. 2º Semestre de 2009.

¹⁵¹ Antes del tratado de Lisboa se llamaba “Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea.”

¹⁵² En sustitución de las “Salas jurisdiccionales” de la Comunidad Europea.

¹⁵³ ALONSO GARCIA, Ricardo. Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Madrid. Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR). 2010. pp. 2-3.

¹⁵⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea [en línea].

http://delegacionbruselas.cgae.es/portalBruselas/printPortal.do?urlPagina=/S010009002002/es_ES.html&capaActiva=encabezado3&false [consulta: 28 de enero de 2012]

de cinco o tres Jueces. Los Presidentes de las Salas de cinco Jueces son elegidos por tres años y los de las Salas de tres Jueces por un año¹⁵⁵.

El Tribunal de Justicia ostenta el poder judicial supremo y exclusivo para la resolución de todas las cuestiones relativas al derecho de la Unión. Su misión general se describe así: el Tribunal de Justicia “garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados¹⁵⁶”.

Esta descripción general de su misión comprende los siguientes ámbitos fundamentales:

- Control de la aplicación del derecho de la Unión tanto por las instituciones de la UE al ejecutar las disposiciones de los Tratados como por los Estados miembros y los particulares por lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión;
- Interpretación del derecho de la Unión;
- Desarrollo del derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia desempeña su misión en el ámbito consultivo y jurisdiccional. Desempeña **funciones consultivas** al elaborar dictámenes vinculantes sobre los convenios que la Unión desea celebrar con terceros países u organizaciones internacionales. Sin embargo, su **función jurisdiccional** tiene un peso superior. En el marco de dicha función, el Tribunal lleva a cabo tareas relacionadas con ámbitos jurisdiccionales: a) el Tribunal de Justicia, en calidad de **tribunal constitucional**, dirime los litigios entre las instituciones de la Unión y controla la legalidad de la legislación de la Unión; b) como tribunal administrativo, controla los actos administrativos adoptados por la Comisión Europea o, de forma indirecta, por las autoridades de los Estados miembros (sobre la base del Derecho de la Unión); c) en calidad de **tribunal de trabajo y de lo social**, conoce de los asuntos que afectan a la libre circulación y a la seguridad social de los trabajadores, así como a la igualdad de

¹⁵⁵ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit., p. 76.

¹⁵⁶ Art. 19 N° 1 del TUE.

trato entre hombres y mujeres en la vida laboral; d) como **tribunal de hacienda**, resuelve cuestiones relativas a la validez e interpretación de las disposiciones de las Directivas en materia fiscal y aduanera; e) en calidad de **tribunal penal**, se ocupa del control de las multas impuestas por la Comisión Europea; f) como **tribunal civil**, de los litigios relativos a las demandas de daños y perjuicios, de la interpretación de las disposiciones sobre el reconocimiento y la ejecución de las decisiones judiciales en materia civil y mercantil, y de los litigios relativos a los títulos europeos de propiedad intelectual o industrial, para los que se pueda establecer la competencia del Tribunal de Justicia¹⁵⁷.

En cuanto al **Tribunal General**, éste se integra al menos de un Juez por cada Estado miembro, nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de esos Estados. Su mandato es de seis años con posibilidad de renovación. Los Jueces designan entre ellos por tres años, a su Presidente. Además nombran a un Secretario por un período de seis años.

Este Tribunal actuará en Salas compuestas por cinco o tres jueces o, en determinados casos, como órgano unipersonal. Asimismo se podrá constituir en Gran Sala (trece jueces) o actuar en Pleno (veintisiete jueces), si la complejidad legal o la importancia del asunto lo justifican. Más del 80% de los asuntos pendientes en el Tribunal General son resueltos por una Sala de tres jueces¹⁵⁸.

Anteriormente, previo al Tratado de Lisboa, el Tribunal General solo era competente para resolver un tipo de recursos muy limitado¹⁵⁹. Actualmente, sus competencias se refieren a:

- los recursos directos interpuestos **por personas físicas o jurídicas**, dirigidos contra los actos de las instituciones y de los órganos y organismos de la Unión,

¹⁵⁷ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. pp. 76-77

¹⁵⁸ *Ibíd.* p. 78

¹⁵⁹ Tribunal General. Presentación [en línea]. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/ [consulta: 28 de enero de 2012]

contra los actos reglamentarios o contra la inacción de dichas instituciones, órganos y organismos. Por ejemplo, el recurso formulado por una empresa contra una decisión de la Comisión por la que se le impone una multa;

- los recursos formulados **por los Estados miembros contra la Comisión**;
- los recursos formulados por los Estados miembros contra el Consejo en relación con los actos adoptados por éste en el ámbito de las **ayudas de Estado, las medidas de defensa comercial** y los actos por los que ejerce competencias de ejecución;
- los recursos **dirigidos a obtener la reparación de los daños** causados por las instituciones de la Unión Europea o sus agentes;
- los recursos basados en contratos celebrados por la Unión Europea **que prevean expresamente la competencia del Tribunal General**;
- los recursos en materia de **marca comunitaria**;
- Los recursos de casación, limitados a las cuestiones de derecho, que se interpongan contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.

En lo que concierne a los **Tribunales Especiales**, éstos fueron creados para aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia y mejorar la tutela judicial en la UE. El Consejo de la Unión Europea creó en 2004 un tribunal especializado que se agrega al Tribunal General como un **Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**. Este tribunal está compuesto por siete jueces con un estatuto jurídico similar al de los miembros del Tribunal General y que son nombrados por un periodo de seis años, exigiéndoseles la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Ordinariamente el tribunal especializado actúa en Salas de tres jueces, pero también puede actuar en Pleno; en Salas de cinco jueces o como órgano unipersonal. Contra sus resoluciones puede interponerse ante el Tribunal General un recurso de casación limitado a las cuestiones de derecho. Por su parte, el primer abogado general (y no las partes en litigio) puede proponer al Tribunal de Justicia que reexamine una resolución del

Tribunal General cuando considere que existe un riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia de la jurisprudencia de la Unión¹⁶⁰.

5.6. Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas Europeo audita las finanzas de la UE. Su papel consiste en mejorar la gestión financiera de la UE e informar sobre el uso dado a los fondos públicos. Se creó en 1975 y tiene su sede en Luxemburgo. Para realizar eficazmente su trabajo, este Tribunal debe ser totalmente independiente de las demás instituciones, pero mantenerse en contacto permanente con ellas.

El Tribunal está compuesto por un miembro de cada país de la UE designado por el Consejo por un periodo renovable de seis años. Los miembros eligen entre ellos al que será su Presidente durante un periodo también renovable de tres años¹⁶¹.

Este tribunal no dispone de competencias judiciales para imponer coercitivamente sus facultades de control o para sancionar las infracciones observadas en el ejercicio de sus funciones. Es autónomo a la hora de elegir el objeto y el método de control. **Su auténtica arma es el efecto sobre la opinión pública** ya que al término de cada ejercicio, elabora un informe con los resultados de sus actividades de control, que se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea y al que, tiene acceso la opinión pública europea¹⁶².

5.7. Banco Central Europeo.

¹⁶⁰ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 78

¹⁶¹ RIOSECO, Alberto. Op. Cit.

¹⁶² El Tribunal de Cuentas de la UE [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]

El Banco Central Europeo (BCE), con sede en Fráncfort, se encuentra en el núcleo de la Unión Económica y Monetaria. Es responsable de la estabilidad de la moneda europea, el euro, y controla la masa monetaria¹⁶³. Para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta, tendrá personalidad jurídica e independencia de los demás órganos de la Unión.

El BCE y los bancos centrales de los Estados miembros operan bajo la estructura común del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El SEBC debe definir y ejecutar la política monetaria de la Unión; tiene la facultad exclusiva de autorizar la emisión de billetes y moneda metálica en la Unión. Asimismo, el SEBC debe administrar las reservas monetarias oficiales de los Estados miembros y velar por el buen funcionamiento de los sistemas de pago de la Unión¹⁶⁴.

En la crisis económica actual europea ha desempeñado la gran labor de evaluar y decidir realizar los préstamos de divisas (salvavidas económicos) que necesitan los países que están en más riesgos económicos como lo son Grecia y España, contribuyendo a dar estabilidad a estos países y en consecuencia a la zona euro.

6. Actos jurídicos de la UE.

Los actos jurídicos de la UE se enmarcan en lo que hemos denominado fuentes derivadas del Derecho Comunitario y como tales responden a una categoría *sui generis de* normas respecto de lo que se conocía en el Derecho Internacional clásico.

¹⁶³ Artículo 128 del TFUE.

¹⁶⁴ El Banco Central Europeo. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecb/index_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]

En efecto al fundarse la UE se planteó cómo debía ser la naturaleza de los actos jurídicos emanados de las instituciones comunitarias, considerando que por un lado se debía compatibilizar eficazmente el variopinto de realidades que constituía la comunidad de países que la componían. Por otro lado se entendió que se debía interferir en los sistemas nacionales lo menos posible. Así, se consideró que las normas del sistema comunitario debían intervenir solo cuando fuese necesario. Es por esta razón que el artículo 288 del TFUE fija las distintas clases de normas jurídicas comunitarias en función de sus destinatarios y sus efectos, señalando que para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

- a) **Reglamento:** el reglamento es normativa de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a todos los Estados miembros. Su naturaleza jurídica, según el profesor Rioseco, **es de una verdadera ley**.¹⁶⁵ Incluso en el anteproyecto del Tratado de Lisboa era denominado como tal; mas, como dicha alocución generaba desconfianzas, se le dio la voz de reglamento. En los hechos posee las características de una ley cuando se adopta en codecisión con el Parlamento Europeo. El reglamento tiene efecto directo y primacía respecto a las leyes nacionales.
- b) **Directivas:** obligan a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios oportunos para alcanzar dichos resultados. Las **directivas tienen por finalidad la armonización de las legislaciones**, eliminando las contradicciones y en definitiva haciendo concordar las disposiciones legislativas y administrativas, respetando las distintas realidades dentro de los países de la Unión.

Por regla general carecen de efecto directo mientras se encuentre pendiente el plazo fijado para la transposición de la norma, pero una vez cumplido este plazo serán obligatorias para los Estados miembros y para los particulares.

¹⁶⁵ RIOSECO, Alberto. 4º Separata: Instituciones y Actos Jurídicos en la Unión Europea. 2º Semestre de 2008.

- c) **Decisiones:** aquellas normas mediante las cuales **la Unión regula los casos particulares, siendo obligatoria en todos sus elementos.** En cuanto a su validez, ésta es individual, siendo vinculante en forma particular, bastando que el grupo de personas afectadas pueda determinarse al momento de emitir la disposición y que dichos destinatarios no puedan variar en el futuro. Al igual que el reglamento tiene efecto directo.
- d) **Recomendaciones y Dictámenes:** estos actos jurídicos permiten a la Unión expresarse de forma no vinculante hacia los Estados miembros y en algunos casos a sus ciudadanos. Las **recomendaciones sugieren a sus destinatarios (que por lo general son los Estados miembros) un determinado actuar, que no es vinculante. Los dictámenes a su vez, sirven para evaluar situaciones actuales o determinados procesos,** en especial cuando se trata de hacer presente incumplimientos por parte de los Estados miembros.

Junto con los actos jurídicos descritos, se encuentran también las resoluciones, declaraciones y programas de acción. Las **resoluciones** son opiniones e intenciones emitidas por el Consejo Europeo, el Consejo o el Parlamento Europeo en relación al desarrollo de la integración.

Las **declaraciones** dicen relación con las enunciaciones que hacen los miembros del Consejo, individual o conjuntamente, interpretando las decisiones adoptadas por el Consejo.

Finalmente los **programas de acción** son elaborados por el Consejo o la Comisión a propuesta del Consejo Europeo, y tienen por finalidad llevar a cabo los programas legislativos y los objetivos generales trazados en los tratados de la Unión.

7. Procedimientos Legislativos.

El Tratado de Lisboa introdujo una serie de cambios en el sistema del derecho derivado tal como se ha concebido desde la fundación del proceso de integración. Uno de estos cambios están basados en la distinción entre dos categorías de actos en función del procedimiento de adopción: **actos legislativos y actos no legislativos**¹⁶⁶.

Sobre la segunda categoría podemos decir que en su mayoría son **actos delegados** de alcance general y jurídicamente vinculantes por medio de los cuales se pueden completar o modificar determinados elementos no esenciales de un acto legislativo concreto. La Comisión podrá adoptar dichos actos una vez facultada expresamente para tal fin en virtud de un acto legislativo. Dicho acto legislativo debe limitar en forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el Consejo o el Parlamento Europeo. Asimismo, el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo¹⁶⁷

Con excepción de los actos delegados anteriormente descrito, **los demás actos no legislativos son una noción residual** como se deduce del art. 289 TFUE referido a los actos legislativos y al procedimiento legislativo del art. 294 TFUE. Es decir, **a diferencia de los actos legislativos que vienen predeterminados, el resto de los actos serán no legislativos y se aprobarán mediante procedimientos no legislativos.**

Según palabras de la profesora de la Universidad de Salamanca, Araceli Mangas, los actos no legislativos pueden tener su base jurídica en los tratados y servir también para el desarrollo de actos legislativos como quedó claro con los actos delegados. Afecta a aspectos técnicos sin transcendencia política; las opciones políticas, los objetivos generales y los principios fundamentales estarán en el Tratado o en el acto legislativo.

¹⁶⁶ Artículo 289 del TFUE

¹⁶⁷ Artículo 290 del TFUE.

Conlleven una delimitación operacional que permitirá al legislador descargarse de decidir sobre opciones y detalles técnicos¹⁶⁸. Su denominación es poco clara, debiéndose utilizar la noción de actos reglamentarios, que no se empleó para evitar equívocos con los tipos de actos jurídicos y más exactamente con el reglamento¹⁶⁹.

Ahora bien, el Tratado de Lisboa proclama que son **actos legislativos los adoptados mediante un procedimiento legislativo, ya sea ordinario, ya sea especial** (art. 289.3 TFUE). La definición es formal y esa categorización viene condicionada por el procedimiento de adopción.

7.1. Procedimiento Legislativo Ordinario.

Se denomina así al proceso que se inicia con la propuesta de la Comisión y se concluye con la adopción conjunta por el Parlamento y el Consejo (art. 289.1 y 294 TFUE); los actos así aprobados tendrán la categoría genérica de actos legislativos, es decir, son los **“casos normales del procedimiento normativo de la UE”**¹⁷⁰. Se aprueban por el Parlamento Europeo y el Consejo con participación paritaria de los dos cuerpos legislativos, mediante un sistema de doble lectura o bifásico o de doble debate¹⁷¹. Este procedimiento es plenamente original y específico y no se repite o es idéntico a otros procedimientos conducentes a actos no legislativos (lo que sí sucede con bastantes actos del Consejo adoptados por procedimiento legislativo especial y actos no legislativos del Consejo)¹⁷²

¹⁶⁸ MANGAS, ARACELLI. “Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía”, Revista General de Derecho Europeo, N°18; 2009, p. 14

¹⁶⁹ Ídem.

¹⁷⁰ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 107

¹⁷¹ Art. 294 TFUE

¹⁷² MANGAS, ARACELI. Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa (...) Op. Cit. p.

7.2 Procedimientos Legislativos Especiales.

El procedimiento legislativo especial **se distingue por la preponderancia del Consejo o por la del Parlamento Europeo**, frente a la paridad de Parlamento y el Consejo en el ordinario¹⁷³.

El recurrir a este procedimiento tiene un carácter de excepción ante el procedimiento legislativo ordinario, además que las instituciones no tienen libertad de elección. Por otra parte, el procedimiento especial afecta todavía a cierto número de bases jurídicas y **cubren los antiguos procedimientos de consulta, cooperación y dictamen conforme**¹⁷⁴.

Basta no más mencionar que las instituciones colegisladoras pueden adoptar reglamentos, directivas, decisiones, además de recomendaciones y dictámenes, unas veces mediante procedimiento legislativo (ordinario o especial), otras mediante procedimiento no legislativo y otras mediante delegación del poder legislativo o de atribución del ejecutivo.

8. Procedimientos Judiciales de la UE.

El sistema de protección jurídica de la UE ofrece las siguientes vías de actuación al TJUE/TG:

8.1 Procedimiento por incumplimiento de los Tratados.

¹⁷³ Los Procedimientos Decisorios de la Unión. [en línea].

http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]

¹⁷⁴ MANGAS, ARACELI. Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa (...) Op. Cit. p. 11

Este procedimiento sirve para determinar si un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión y se sigue exclusivamente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Antes de someter el asunto al Tribunal de Justicia tiene lugar un procedimiento dirigido por la Comisión, por el que se requiere al Estado miembro que responda a las imputaciones de que ha sido objeto. Si tras este procedimiento el Estado miembro no ha puesto fin al incumplimiento, la comisión o un Estado miembro pueden interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia por vulneración del Derecho comunitario¹⁷⁵. Si el Tribunal de Justicia declara que se ha producido un incumplimiento, el Estado de que se trate está obligado a adoptar sin demora las medidas necesarias para ponerle fin. Si el Estado miembro no cumple esta sentencia, la Comisión tiene la posibilidad de exigir, a través de una segunda sentencia, el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva al Estado miembro que haya infringido los Tratados y no haya cumplido una sentencia del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, el incumplimiento continuado de una sentencia del Tribunal de Justicia relativa a la infracción de los Tratados tiene consecuencias financieras graves para el Estado miembro de que se trate¹⁷⁶.

8.2. Recurso de Anulación.

El recurso de anulación permite un control judicial objetivo de las actuaciones de las instituciones de la Unión y abre la posibilidad de acceso a toda persona física o jurídica, si bien con determinadas limitaciones, al orden jurisdiccional de la UE.

¹⁷⁵ Consejo General de la Abogacía Española. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. [en línea]. http://delegacionbruselas.cgae.es/portalBruselas/printPortal.do?urlPagina=/S010009002002/es_ES.html&capaActiva=encabezado3&false [consulta: 28 de enero de 2012]

¹⁷⁶ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 113

Puede interponerse contra cualquier medida de las instituciones de la Unión que sea vinculante y que afecte a los intereses del demandante por influir en su posición jurídica (se incluyen también los actos no legislativos). Los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, además del Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones, pueden interponer este tipo de recurso por la violación de los derechos que les han sido conferidos¹⁷⁷.

Este recurso puede basarse en la incompetencia del órgano correspondiente, defectos sustanciales de forma, la violación del Tratado o del Derecho derivado o la desviación de poder. Los demandantes disponen, para interponer el recurso de anulación, de un plazo de dos meses a partir de la publicación del acto en el Diario Oficial o de la notificación al demandante o, en su caso, del día en que el demandante haya tenido conocimiento del mismo¹⁷⁸.

Si el recurso está motivado, el Tribunal de Justicia o el Tribunal General declararán nulo el acto impugnado con efecto retroactivo. En casos justificados, el Tribunal de Justicia o el Tribunal General, respectivamente, pueden restringir la declaración de nulidad al período posterior a la sentencia. A fin de proteger los derechos e intereses de los demandantes, estos quedan excluidos de la limitación de los efectos de una sentencia de anulación¹⁷⁹.

8.3. Recurso por Omisión o Inactividad.

Este recurso complementa la tutela judicial frente al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Banco Central Europeo, ya que permite recurrir

¹⁷⁷ GONZALEZ-GARILLETI, J. Del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea. [en línea]. <http://queaprendemoshoy.com/del-tribunal-de-justicia-de-las-comunidades-europeas-tjce-iii-el-tribunal-de-la-funcion-publica-de-la-ue/#.Tz2JdrT9AvF> [consulta: 28 de enero de 2012]

¹⁷⁸ El Recurso de Anulación. [en línea]. http://europa.eu/legislation_summaries/other/114549_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]

¹⁷⁹ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 114

judicialmente contra la omisión ilegal de un acto jurídico mientras que el Derecho de la Unión Europea imponía una obligación de actuar. La competencia para conocer de este recurso se reparte entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. No obstante, sólo cabe interponer este recurso después de requerir a la institución infractora que actúe¹⁸⁰.

Con la sentencia definitiva se determina la improcedencia de una determinada omisión. En cambio, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General no están facultados para imponer en su sentencia una obligación de adoptar la medida requerida. La parte que pierda el proceso únicamente está obligada a adoptar las medidas que se desprenden de la sentencia del Tribunal de Justicia o del Tribunal General (artículo 266 del TFUE).

8.4. Recurso de Indemnización por Daños.

Este recurso se encuentra regulado en los artículos 268 y 340 N°2 del TFUE. Su objeto es brindar a los ciudadanos, las empresas de la Unión y a los Estados miembros que han sufrido un perjuicio a causa de un error cometido por los servicios de la UE, la posibilidad de exigir una indemnización ante el Tribunal de Justicia.

Con arreglo a la jurisprudencia de dicho tribunal, la obligación de indemnización de la UE está sujeta a las siguientes condiciones: 1) Actuación contraria al derecho de una institución de la Unión o de un funcionario de la UE en el ejercicio de sus funciones. Ha habido una actuación indebida cuando se ha infringido gravemente una norma del derecho de la Unión que confiere derechos u ofrece tutela judicial a las personas físicas, jurídicas o a un Estado miembro. Especialmente los derechos y las libertades fundamentales del mercado interior. La actuación indebida reviste la gravedad suficiente cuando la institución de la Unión en cuestión ha sobrepasado de forma

¹⁸⁰ Recurso por Omisión. [en línea].

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114551_es.htm

[consulta: 28 de enero de 2012]

evidente y grave sus competencias. 2) Existencia de un daño. 3) Nexo causal entre el daño sufrido y la actuación de la Unión. 4) No es necesario que la conducta de la institución de la Unión se haya efectuado de manera culposa¹⁸¹.

8.5. Recurso de Casación.

Su fuente legal se encuentra en el artículo 256 N° 2 del TFUE. La relación entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y el Tribunal General, por otra, está regulada de tal forma que es posible presentar un recurso de casación limitado a las cuestiones de derecho ante el Tribunal de Justicia contra todas las decisiones del Tribunal General. Este recurso puede basarse en **la incompetencia del Tribunal General, en un vicio de procedimiento que haya perjudicado los intereses del demandante o en una violación del Derecho de la Unión por parte del Tribunal General**¹⁸².

Si el recurso es admisible y está justificado, el Tribunal de Justicia anula la decisión del Tribunal General. Si la causa está vista para sentencia, puede dirimir él mismo el litigio; de lo contrario, la remite de nuevo al Tribunal General para que éste resuelva de nuevo conforme al criterio jurídico del Tribunal de Justicia¹⁸³.

8.6. Procedimiento prejudicial e Interpretación prejudicial.

Su fuente legal se encuentra en el artículo 267 del TFUE. En su análisis, nos detendremos con mayor atención dada la importancia que reviste para el éxito del derecho comunitario al interior de cada Estado miembro.

¹⁸¹ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. p. 115

¹⁸² *Ibíd.* p. 116

¹⁸³ GONZALEZ-GARILLETI, J. Op. Cit.,

Cuando un tribunal nacional tiene que aplicar disposiciones de Derecho de la Unión en el marco de una causa de la que esté conociendo, dicho tribunal puede suspender este procedimiento y preguntar al Tribunal de Justicia si el acto jurídico adoptado por las instituciones de la Unión es **válido o cómo debe interpretarse** dicho acto jurídico y los Tratados de la Unión. Para ello, el magistrado nacional formula una cuestión de derecho a la cual el Tribunal de Justicia responde en **forma de sentencia** y no de dictamen, con lo que ya se expresa externamente el carácter vinculante de su resolución judicial. Sin embargo, las cuestiones prejudiciales no son de índole contenciosa, como los demás procedimientos aquí descritos, sino que representan únicamente una parte de la totalidad de un procedimiento que comienza y termina ante un tribunal nacional. El **objetivo de este procedimiento es**, ante todo, **garantizar una interpretación uniforme del Derecho de la Unión** y, con ello, la unidad del ordenamiento jurídico de la UE¹⁸⁴.

Por otro lado, otro objeto de las cuestiones prejudiciales es el de **ejercer un control de validez sobre los actos jurídicos de las instituciones de la Unión**. Las disposiciones de derecho nacional no pueden ser objeto de una cuestión prejudicial... A menudo este aspecto no se tiene en cuenta en las cuestiones prejudiciales remitidas al Tribunal de Justicia. Para ello, el Tribunal de Justicia procede de tal forma que, entre todo el material presentado por el tribunal nacional, en particular sobre los motivos en que se fundamenta la cuestión prejudicial, destaca aquellos elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación con arreglo al objeto del litigio¹⁸⁵.

En cuanto a la **legitimación para presentar cuestiones prejudiciales**, tienen derecho a presentarlas **todos los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros**.

La **obligación de presentar cuestiones prejudiciales la tiene cualquier órgano jurisdiccional cuya decisión no sea susceptible de ulterior recurso en el derecho**

¹⁸⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Op. Cit.,

¹⁸⁵ SUMARRAGA. Diego. Efectos Jurídicos de la Interpretación Prejudicial Frente a los Ordenamientos Jurídicos Nacionales, Casos de la Unión Europea y la Comunidad Andina. Quito. Universidad Simón Bolívar, sede Ecuador, 2009. p. 10

nacional. El término recurso comprende todos los remedios jurídicos que permiten que una decisión adoptada por un tribunal pueda ser revisada por una instancia judicial superior por motivos de hecho y de derecho (por ejemplo, recurso de apelación y recurso de casación). La inobservancia de la obligación de presentar cuestiones prejudiciales constituye una violación de los Tratados de la Unión que se atribuye al Estado miembro correspondiente y, por ende, puede sancionarse a través del **procedimiento por incumplimiento del Tratado**¹⁸⁶.

Efectos del procedimiento prejudicial: la decisión prejudicial, que adopta la forma de una sentencia, **obliga al tribunal solicitante y a todos los demás órganos jurisdiccionales que se ocupan del litigio correspondiente.** Además, en la práctica esta decisión tiene un gran valor **como precedente en otros procedimientos similares**¹⁸⁷.

CAPITULO IV: “EVOLUCION DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA”.

"Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo en una sola nación con un solo vinculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; [...] ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del

¹⁸⁶ RIECHENBERG, KURT. El Proceso Prejudicial en la Unión Europea. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2004. p. 1015.

¹⁸⁷ DIETER-BORCHARDT, Klaus. El ABC del Derecho de la Unión Europea. Op. Cit., p. 120

mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración..."¹⁸⁸

Si hay un rasgo característico del proceso evolutivo en la integración del subcontinente americano y, más especialmente en la subregión sudamericana, es el hecho que a través de doscientos años de vida independiente nuestra historia ha conocido grandes declaraciones, inspiradas motivaciones llenas de fecundos sueños que generalmente no han alcanzado los resultados esperados por una serie de acontecimientos tanto nacionales, como hemisféricos y en última instancia globales.

Casi como un correlato a nuestras aventuras y desventuras históricas, la evolución del proceso de integración habla de los sueños como países hermanos de esta región. Hoy después de tantos años el sueño bolivariano sigue presente y ha mutado y se ha revestido de diferentes formas, intereses, ideologías y contextos, mas nadie podría decir que se encuentra obsoleto. En las siguientes páginas se intentará capturar la esencia de proceso evolutivo de la integración latinoamericana.

1. Primeros Impulsos.

El patriota e intelectual venezolano Francisco de Miranda, mentor político de personajes como Bolívar y O'Higgins, fue el primero en concebir un proyecto de unión hispanoamericana que presentó al primer ministro británico William Pitt en 1790. Este proyecto se basaba en la idea de una gran nación llamada Colombia regida por un Emperador o Inca. Si bien es cierto el proyecto de Miranda no vio la luz, sus ideas hicieron eco en la mente de algunos de los más grandes próceres de la independencia hispanoamericana.

¹⁸⁸ BOLÍVAR, Simón. Carta de Jamaica. 1815 [en línea]
<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=5> [consulta: 2 de noviembre de 2011]

Es precisamente el proceso de la independencia hispanoamericana donde se va a producir el primer intento de llevar a cabo un proyecto de integración entre estos países que recientemente habían alcanzado la autonomía política, bajo el genio político del que muchos consideran el Libertador de América, Simón Bolívar. Para Bolívar no solamente se trataba de llevar a cabo una liberación respecto de la Corona Española, sino que además de eso, entendía que nuestras naciones estaban unidas por una serie de factores como el idioma, la religión, la costumbre, o el tipo de economía en la que estaban inmersas. Esto, unido al hecho de avizorar los incipientes conflictos internos en las nóveles repúblicas llevó a Bolívar al convencimiento que la total independencia de la región sólo se lograría a través de una efectiva unión que potenciara a los pueblos en un clima de educación y cooperación de los mismos. Así es que, precisamente después de la batalla de Ayacucho, hito que marca el fin del proceso independentista, comienza la nueva etapa de integración impulsada por Bolívar y su llamado a las naciones recientemente emancipadas a participar en el Congreso de Panamá de 1826, que sería conocido como Congreso Anfictiónico de Panamá.

Ausentes las Provincias Unidas del Río de La Plata y Chile- gobernado por el General Freire- debido a conflictos internos; sin predisposición del Imperio de Brasil para respaldarlo, el Congreso Continental comenzó con la presencia de plenipotenciarios de Perú, Colombia, México y Guatemala. Estados Unidos, pese a las reticencias de Bolívar, fue invitado, pero sus representantes no llegaron. Es interesante señalar que de acuerdo a las bases de esta Asamblea Interamericana los objetivos de la Confederación iban mucho más allá de una integración de corte comercial. Entre los temas abordados destacan la creación de una Asamblea Parlamentaria supranacional, la defensa mutua con cuerpos militares comunes, la solución pacífica de los conflictos internacionales entre las naciones americanas (proscribiendo la guerra entre las mismas), libertad de movimiento y trabajo, reciprocidad en los derechos de exportación e importación, incluso se previó la aplicación directa e inmediata de las decisiones del Congreso.

Sin embargo, pese al esfuerzo encomiable de sus gestores y la buena voluntad mostrada inicialmente “el alto Cuerpo no había logrado su objetivo inmediato, que era unir a toda América en una gran Confederación.”¹⁸⁹ El Tratado de la Unión, de la Liga y de la Confederación Perpetua, documento emanado del Congreso, sólo fue ratificado por la Gran Colombia. El proyecto terminará junto con la separación de la Gran Colombia debido a los enfrentamientos entre bolivarianos y santanderistas¹⁹⁰. Así, un proyecto que estaba destinado a unir al subcontinente en una gran nación confederada, terminó sus días entre las disputas políticas internas de quienes se disputaban el poder en las nacientes repúblicas. El sueño de Bolívar se desintegraba, sin embargo “había servido para señalar los graves problemas a que estaba enfrentada América del Sur, y cuya dramática complicación futura ya se preveía.”¹⁹¹ En efecto el período que siguió al Congreso de Panamá se destacó por conflictos internos y regionales. A modo de ejemplo recordamos la guerra entre Argentina y Brasil a causa de la Banda Oriental del Uruguay, en Bolivia la renuncia de Sucre y la invasión de tropas peruanas, el permanente conflicto entre bolivarianos y santanderistas en Colombia, unido a la guerra contra Perú, en Chile se vive el periodo de ensayos constitucionales que desembocarían en la guerra civil entre pelucones y pipiolos. En materia de integración, el resto de la primera mitad del siglo XIX fue, salvo las invitaciones de México en 1831, 1836 y 1840 a reunirse en Congreso, marcado por la falta de iniciativas de los países hispanoamericanos. Al parecer el fuerte impulso inicial se esfumó al desaparecer también la amenaza común. Recién en 1848 se realiza un segundo Congreso en Lima bajo la amenaza de una invasión de la Corona Española. Con las asistencias de Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Nueva Granada, se aprobó un Tratado de Confederación o Liga, el cual igual que su predecesor solo quedó en las intenciones. Finalmente en 1864 se realiza nuevamente en la ciudad de Lima el tercer Congreso, esta vez Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Perú se dieron cita

¹⁸⁹ BARBIERI, Lázaro. La integración de Latinoamérica. Problemática sociológica. Buenos Aires, Troquel, 1961. p.46

¹⁹⁰ Santanderistas: corriente política colombiana, de corte federalista, nacida en los primeros años de vida independiente de la Gran Colombia inspirada en la vida y figura del general colombiano Francisco de Paula Santander.

¹⁹¹ BARBIERI, Lázaro, Op. Cit., p.46

para enfrentar el peligro y la afrenta que significaba la ocupación española de las islas peruanas Chinchas, ocupación que a la postre significaría la guerra contra España.

Hasta aquí la integración de la América hispana había sido una realidad que emanaba de los propios pueblos hispanoamericanos. Pese a ello lo cierto es que si bien la región sudamericana había alcanzado tempranamente la independencia de las metrópolis- en relación a la descolonización africana y asiática- no es menos cierto que no por ello había alcanzado una madurez política o alcanzado una independencia económica. La actividad económica de Sudamérica se basaba en la exportación de materias primas hacia los países de Europa. La llegada de capitales principalmente británicos y norteamericanos posteriormente consolidó a comerciantes extranjeros y sus respectivos imperios experimentaron una revolución industrial... En ese contexto de siglo XIX nuestros países habían desarrollado una conciencia nacional que dificultó la integración¹⁹²; en ese sentido “un elemento determinante del fracaso del proyecto bolivariano fue el auge de los nacionalismos y los numerosos conflictos entre países latinoamericanos, especialmente por problemas de límites”¹⁹³. Mientras los países europeos se dividían el mundo en un proceso de imperialismo, la economía de Latinoamérica estaba sustentada principalmente en la exportación de materias primas dirigidas hacia los países de Europa, lo que mantenía la situación de dependencia respecto de la metrópoli. El hecho que Inglaterra no tomara posesión de estas tierras

¹⁹² En el mismo sentido “*La idea de Bolívar de crear una Confederación Andina pronto se abandonó por falta de apoyo, y lo mismo sucedió, después de sus esfuerzos, con su intento de fomentar la formación de una liga o alianza de todos los nuevos estados hispanoamericanos. Este último proyecto, Bolívar ya lo había propuesto claramente en su Carta de Jamaica en 1815 y lo iba repitiendo regularmente. Bolívar descartó claramente la posibilidad de establecer un solo gran Estado-nación, ya que, como él mismo vio, sería difícil de manejarlo por razones geográficas y a causa además de los conflictivos intereses o sentimientos regionales de identidad diferenciada que existían. [...]*

La rivalidad política de las capitales de las antiguas colonias —cada una de ellas inevitablemente estaría inquieta bajo la hegemonía de cualquier otra— tampoco era nada favorable. Además, incluso antes de que se iniciara el movimiento de independencia, las diferentes partes que constituían el imperio español habían avanzado hacia el desarrollo de una conciencia protonacional que se basaba en un sentimiento de diferenciación no sólo respecto a la madre patria, sino entre ellas mismas. BUSHNELL, DAVID. La independencia de la América del Sur española. En: BETHELL, LESLIE. Historia de América Latina. Tomo V. Barcelona, Crítica, 1991. p. 116-117.

¹⁹³ RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. En: CASANUEVA, Héctor y RODÍGUEZ, José (compiladores). ¿Qué pasa en América Latina? Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago. 1996, p. 311

como si lo hizo en otras partes del orbe se debe en parte a la doctrina Monroe que desde Estados Unidos fluyó hacia el resto del continente. Sin perjuicio de ello tanto Estados Unidos como Inglaterra buscaron hacer del subcontinente un espacio de influencia directa, prueba de ello son los tratados de Clayton-Bulwer de 1850¹⁹⁴ y de Hay-Pauncefote en 1901¹⁹⁵, mediante los cuales buscaban determinar las "esferas de influencia" en la región.

Bajo un contexto de imperialismo y paz armada entre las potencias de Europa, Estados Unidos empieza a dejar atrás su visión aislacionista del mundo y busca hacer de este lado del planeta un sector ajeno a las tensas relaciones de Europa; por ello convoca a la Primera Conferencia de los Estados Americanos, la que se efectuaría el 2 de octubre de 1889 en la ciudad de Washington, dando comienzo a un nuevo período en la historia de las relaciones internacionales interamericanas, el *panamericanismo*.

Durante este periodo se creó la Unión de Repúblicas Americanas y una agencia denominada Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, con sede en Washington. Así también se inició un ciclo de conferencias siendo la novena y última la celebrada en 1948 en la ciudad de Bogotá, Colombia. Esta serie de conferencias dieron por fruto convenciones y resoluciones "como las que se refieren a solución de controversias, asilo diplomático, extradición, no intervención, Código de Derecho Internacional Privado (Código de Bustamante), derechos de la mujer, entre otros"¹⁹⁶. Pero mientras a nivel gubernamental los Estados americanos se daban cita en las conferencias panamericanas, paralelamente se fue gestando un movimiento que llamaba a la integración latinoamericana, el *latinoamericanismo*. Este movimiento surge

¹⁹⁴ El tratado de Clayton Bulwer se firmó el 18 de abril de 1850 entre Estados Unidos y Reino Unido con la finalidad de neutralizar influencias en Centroamérica, particularmente respecto del Canal de Panamá. También en D. A. G. WADDELL La política internacional y la independencia latinoamericana. En: BETHELL, LESLIE. Historia de América Latina, tomo V. Barcelona, Crítica, 1991, Op. Cit., p. 232.

¹⁹⁵ El Tratado de Hay-Pauncefote se firmó el 18 de noviembre de 1901 entre Estados Unidos y Reino Unido. Se derogó el tratado de Clayton Bulwer, y Estados Unidos adquirió la facultad de crear y controlar el Canal de Panamá. Texto completo [en línea]

http://www.enriquebolanos.org/tratados_pdf/68_TRATADO_hay-pauncefote.pdf [25 de noviembre de 2011]

¹⁹⁶ RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. Op. Cit. p. 311

como respuesta a la creciente posición dominante de Estados Unidos y a la precaria situación económica, política y social de Hispanoamérica. Estados Unidos, enfrentado cada vez más a su rol de potencia hegemónica de la región, realizó una serie de intervenciones ya desde la presidencia de Theodore Roosevelt, que contribuyeron a la creación de este movimiento. La anexión de Puerto Rico, la enmienda Platt, el hecho de favorecer la independencia de Panamá y las intervenciones en las revoluciones de Bolivia y México, entre algunas. Contribuyeron también los profundos cambios que el siglo XX traía consigo, la cuestión social, la crisis económica de 1929, la lucha por mayores espacios de participación de la juventud. Ya lo decían los estudiantes en Córdoba en 1918: "Recojamos la lección, compañeros de toda América; acaso tenga el sentido de un presagio glorioso, la virtud de un llamamiento a la lucha suprema por la libertad; ella nos muestra el verdadero carácter de la autoridad universitaria, tiránica y obcecada, que ve en cada petición un agravio y en cada pensamiento una semilla de rebelión."¹⁹⁷ Algunos de los hitos del latinoamericanismo son el Congreso de estudiantes de Córdoba de 1918, la "sugestión Planet"¹⁹⁸ y la fundación de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (A.P.R.A) por Víctor Raúl Haya de La Torre en 1926.

El desarrollo de la primera mitad del siglo XX se vio marcado por la sucesión de dos guerras mundiales, a partir de las cuales Estados Unidos, se consolida como potencia mundial. Latinoamérica aún seguía siendo un lugar donde el desarrollo no había llegado, con regímenes políticos inestables, sin políticas económicas claras y con pueblos mayormente campesinos, muy pobres y con bajísimos niveles de educación. Bajo estos parámetros un desarrollo integracionista todavía era muy remoto. El latinoamericanismo no tenía la fuerza suficiente para repercutir en los círculos de decisión y el panamericanismo tampoco genera un lazo de unión entre las naciones

¹⁹⁷ Proclama de Reforma Universitaria. Córdoba, Argentina, 1918. [en línea] <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=214> [consulta: 25 de noviembre de 2011]

¹⁹⁸ La "Sugestión Planet" es un documento emanado del Ministro de Relaciones Exteriores chileno en 1931, Antonio Planet. El documento propuso la cooperación entre los gobiernos americanos en materias de unión aduanera, formas de afrontar compromisos financieros internacionales, aunar políticas de desarme, entre otras.

americanas, es que “la cuestión de fondo que impidió desde un comienzo la unión continental, en forma efectiva, fue el distinto grado de evolución material. La gran potencialidad económica de los Estados Unidos, que desde 1889, fue creciendo en forma importante superó violentamente el proceso de desarrollo de Latinoamérica.”¹⁹⁹

Para el último congreso panamericano el mundo había cambiado bastante. Estados Unidos era el gran vencedor de la Segunda Guerra Mundial, pero con la amenaza de la guerra fría, América Latina ahora más que nunca debía ser un espacio donde contar con aliados económicos y políticos. En 1948- IX Conferencia Panamericana, Bogotá, Colombia- se aprobó la carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, que entre sus fines busca afianzar la solidaridad entre los Estados americanos, el reconocimiento de los derechos fundamentales y el respeto a los tratados internacionales. Al mismo tiempo, en el seno de otra institución se incubarían las ideas y teorías que llevarían a nuestra región a otra etapa en el proceso evolutivo integracionista.

2. Rol de la CEPAL

Habrían de transcurrir prácticamente cien años para que nuevamente pudiéramos ver proyectos integracionistas inspirados en la propia región. Es en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución dependiente de las Naciones Unidas (ONU), donde nacerán las ideas que inspirarán un nuevo proceso en la evolución no sólo de la integración sudamericana, sino también en la economía de la mayoría de las naciones de la región. “Hasta mediados de este siglo, la teoría social

¹⁹⁹ BARBIERI Lázaro. La integración de Latinoamérica. Problemática sociológica. Buenos Aires, Troquel, 1961. p.80

que se produce en Latinoamérica está pensada, con raras excepciones, a partir de la consideración de las cuestiones nacionales. Sólo se puede hablar, realmente, del surgimiento de una corriente estructurada y bajo muchos aspectos, original de pensamiento sobre la región en tanto tal, a partir del Informe Económico de América Latina de 1949, divulgado por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de las Naciones Unidas, en 1950.”²⁰⁰

Esta corriente de pensamiento se debe en gran medida a la teoría del desarrollismo emanada de la CEPAL bajo la dirección del economista argentino Raúl Prebisch. La teoría se basaba en la teoría del desarrollo- proveniente de los países desarrollados- cuya “tesis central [...] es que el desarrollo económico representa un continuum, en el que el subdesarrollo constituye una etapa inferior al desarrollo pleno. Este representaría, empero, algo accesible a todos los países que se empeñaran en crear las condiciones adecuadas a ese efecto.”²⁰¹

El desarrollismo entiende que el subdesarrollo en la región se debe al deterioro en los términos de intercambio en el comercio internacional donde el esquema centro industrial- periferia agrícola, perpetúa el subdesarrollo y acrecienta la brecha entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas. Consecuencialmente para romper esta brecha los Estados de las naciones subdesarrolladas deben seguir políticas activas en pos de impulsar la industrialización, sustituyendo importaciones como un medio de alcanzar el desarrollo. “Paralelamente, la inexistencia de ese sector [industrial] limita la expansión de la oferta de empleo, llevando a que se registre en el sector primario una fuerza de trabajo excedente, que dificulta la elevación de la productividad y reduce su precio (o salario); eso redundará además en la formación de mano de obra excedente en el sector de servicios, donde genera los mismos efectos.”²⁰²

²⁰⁰ MARINI, Ruy Mauro. La crisis del desarrollismo [en línea] Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación "(1994)". http://www.mariniescritos.unam.mx/026_crisis_desarrollismo_es.htm [consulta: 04 de noviembre de 2011]

²⁰¹ Ídem.

²⁰² Ídem.

“Como institución, la CEPAL adoptó lógicamente un punto de vista específicamente regional, opuesto al de la industrialización de un solo país (Rodríguez, 1980). Esto significaba que la coordinación regional de la sustitución de importaciones se daba por hecha, de modo que las limitaciones de escala de producción que imponía el tamaño del país se superarían con la integración regional.”²⁰³ La CEPAL, “en 1950, les propone a los países de América Latina una integración comercial como medio de desarrollo nacional.”²⁰⁴

Este modelo económico hizo mella entre los gobiernos de aquella época en América Latina. En palabras del propio Prebisch “la acogida que tuvo el documento en la Conferencia de la CEPAL en La Habana por parte de los países latinoamericanos fue simplemente increíble. Elogios por todas partes.”²⁰⁵ La década de esplendor de las ideas de la CEPAL fue la de los 50’. Durante este decenio la teoría del desarrollismo se expandió por toda Latinoamérica y se tradujo, en materia de integración, en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Posteriormente, en la década del 60’ el presidente chileno Eduardo Frei envió una carta a 4 economistas destacados de América Latina- José Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch- cuya respuesta fue la base de lo que sería más tarde el Pacto Andino.

Si bien es cierto este nuevo periodo en la evolución integracionista de la región está marcado por un acento económico, no es menos cierto también que “hasta la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) no se había dado forma a una teoría de la integración.”²⁰⁶ La influencia de la CEPAL en la integración regional es relevante, porque aporta una solución nueva, original y propia a los problemas del

²⁰³ FITZGERALD, Valpy. La CEPAL y la teoría de la industrialización [en línea] Publicaciones de la CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm> [consulta: 2 de noviembre de 2011]

²⁰⁴ La CEPAL. Su rol en la Integración en América Latina [en línea] <https://www.ucursos.cl/derecho/2007/2/D129C0714/2/.../147837> [consulta: 2 de noviembre de 2011]

²⁰⁵ KERNER, Daniel. Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL [en línea] <http://www.allbusiness.com/public-administration/national-security-international/837785-1.html#ixzz1ce38JCPM> [consulta 3 de noviembre de 2011]

²⁰⁶ RIOSECO, Alberto. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. Op. Cit. p. 313

subcontinente, y porque fue fuente de inspiración de las políticas económicas y de integración por más de dos décadas. Sin embargo “la estrategia de desarrollo protegido fundada en la industrialización por sustitución de importaciones comenzó a perder credibilidad a partir de los años setenta. De un lado se verificaron episodios inflacionarios en algunos países grandes y medianos de Sudamérica. Posteriormente se registró un abundante ingreso de "eurodólares" provenientes del fortalecido "cartel petrolero" mundial, y ofertados desde la banca comercial privada a tasas reales negativas de interés.

Esta fase correspondió a un período de recesión con inflación ('estanflación') en Estados Unidos y otros principales países desarrollados, el que implicó una forma de subsidio para los países receptores de los créditos. Estos "eurodólares" abundantes y baratos apreciaron los tipos de cambio, posibilitando una "apertura" comercial que comenzó a debilitar la poco competitiva industria latinoamericana.”²⁰⁷ Además de las debilidades propias del sistema, el modelo integracionista del desarrollismo impulsado por la CEPAL se vio fuertemente amenazado por la sucesión de crisis institucionales en América Latina y las consecuentes dictaduras militares. Así, por ejemplo, Chile decide retirarse del Pacto Andino por la incompatibilidad con su nueva política de inversión extranjera. La crisis del petróleo en los años 70 también debilitó las bases del keynesianismo en los países de Europa occidental y Estados Unidos, fortaleciendo el modelo neoliberal que habría de penetrar fuertemente desde la década del noventa en Sudamérica.

Para la década de los ochenta el sistema estaba en jaque. La apertura comercial de los eurodólares en los países receptores de estos créditos provocó una fuerte crisis de la deuda externa en los países de Hispanoamérica. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, no había cumplido su objetivo y los países del Pacto Andino sufrían fuertes reveses económicos, expresados en su endeudamiento externo y en la

²⁰⁷ DI FILIPPO, Armando. INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA, GLOBALIZACIÓN Y COMERCIO SUR-SUR [en línea] Publicaciones de la CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4235/indice.htm> [consulta: 4 de noviembre de 2011]

crisis del modelo cerrado de sustitución de importaciones. Para muchos la década del ochenta fue una década perdida.

Junto con la crisis del modelo desarrollista el rol de la CEPAL también se vio mermado y se estancó la evolución del proceso integracionista. “La crisis del desarrollismo significó la pérdida de la posición privilegiada que la Cepal alcanzara en su primera década de funcionamiento, cuando llegara a ser la agencia ideológica por excelencia de América Latina. A partir de su nueva posición, de respetable órgano técnico, ella seguirá realizando estudios y produciendo informes de la mejor calidad. Pero el proceso del pensamiento latinoamericano la deja atrás, dando lugar a nuevas manifestaciones teóricas.”²⁰⁸

3. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

La OEA, que venía jugando un rol muy importante en temas de mantener las relaciones entre los países y fomentar su participación en los distintos procesos, apoya la idea de crear bases para establecer una zona de libre comercio en Latinoamérica. En 1959, la CEPAL pide a los Estados ayuda para la redacción definitiva del acuerdo que plasmaría lo que sería la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El 18 de febrero de 1960 se firmaba el “Tratado de Montevideo” dando origen a la ALALC que, según nuestras consideraciones, es el primer instrumento de integración latinoamericano²⁰⁹. Suscribieron el Tratado, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adhiriendo posteriormente Colombia (30 de setiembre de 1961),

²⁰⁸ MARINI, Ruy Mauro. [en línea] Op. Cit.,

²⁰⁹ Asociación Latinoamericana de Integración. [en línea]

<http://www.aladi.org/NSFALADI/ARQUITEC.NSF/VSTITOWEB/ALALC> [consulta: 8 de octubre de 2011.]

Ecuador (3 de noviembre de 1961), Venezuela (31 de agosto de 1966) y Bolivia (8 de febrero de 1967)²¹⁰.

Según dicho tratado, los países firmantes se comprometían a crear una **zona de libre comercio** que debería estar funcionando en un plazo de 12 años que luego fue ampliado a 20 años por el Protocolo de Caracas (1969)²¹¹. Este proceso se efectuaría mediante una gradual desgravación arancelaria consistente esencialmente en la eliminación de todas las restricciones, cupos y gravámenes al comercio entre los Estados Miembros²¹².

El propósito inmediato de la ALALC era elevar el intercambio comercial recíproco a los más altos niveles posibles mediante la desviación o la creación de corrientes comerciales entre los países miembros²¹³. Para lograrlo, Raymundo Barros sostiene que, del propio Tratado de Montevideo y de las resoluciones posteriores de sus órganos, se pueden desglosar una serie de principios que regulaban el intercambio comercial en el marco de esta organización y que a su vez, de alguno u otra forma, siguieron siendo parte de la ALADI. Así, el autor señala los siguientes principios:

- vi. *“Principio de la preferencia zonal: la esencia misma de una zona de libre comercio está determinada por conductas arancelarias y de eliminación de restricciones que operan discriminatoriamente en beneficio exclusivo de los países miembros de la zona, en comparación al tratamiento en común que le otorgan a estados ajenos a aquel territorio aduanero común (...)*
- vii. *Principio de la multilateralidad basada en la reciprocidad: en su virtud, todos los derechos y obligaciones emanados del Tratado rector y de las resoluciones complementarias, empecen en la misma medida a todas las partes contratantes, salvo especialísimas excepciones (...) mientras que la reciprocidad debía asegurar una distribución equitativa de los resultados Esperados (...)* y;
- viii. *Principio de la no discriminación: es uno de los pilares fundamentales de la ALALC y por lo mismo abarca distintas situaciones y se refleja en un sentido*

²¹⁰ RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. Op. Cit. p. 314-315.

²¹¹ *Ibíd.* p. 315

²¹² BARROS CHARLÍN, R. Introducción de Normas que Permitan un Adecuado Aprovechamiento de las Concesiones Negociadas en la ALALC. En: BARROS, CHARLÍN, R (editor). Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Internacional. Editorial Universitaria. Estudios internacionales (Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales), Santiago, 1979, p. 113.

²¹³ *Ibíd.* p. 114.

muy amplio, en las siguientes prohibiciones: a) un país miembro no podrá otorgar ventajas más favorables que las que concede a un producto negociado o no en la ALALC a un país exportador ajeno a la ALALC; b) un país miembro no puede discriminar contra un producto originario del territorio de otro país miembro y en favor de su producto nacional en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos; c) los capitales procedentes de la zona gozarán en el territorio de cada parte contratante de tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país; d) los productos importados o exportados por una parte contratante gozaran de libertad de tránsito dentro de la zona y estarán sujetos, exclusivamente, al pago de las tasas normalmente aplicables a la prestación de servicios; e) insta a los países miembros a establecer los criterios para la caracterización del dumping y otras prácticas desleales de comercio y los procedimientos al respecto y; f) las únicas medidas que pueden adoptar las Partes Contratantes en detrimento del intercambio comercial generado por la ALALC, obedecen a razones de protección de ciertos principios morales, de salud pública, estratégicos (de seguridad nacional) o artísticos²¹⁴.”

Los **mecanismos o instrumentos** destinados a lograr sus objetivos, fueron principalmente:

- **Listas Nacionales**²¹⁵: se incluirían todas las concesiones que cada Parte Contratante otorgaba al resto de la zona, es decir, contenía ventajas concedidas en virtud del principio de la nación más favorecida, por cada país miembro de la ALALC a los restantes pudiendo retirar productos de esas listas cuando el país que otorgó la concesión enfrentara dificultades económicas.
- **Lista Común**²¹⁶: contendría una relación de los productos con respecto a los cuales todas la Partes se comprometen a liberar totalmente su comercio, al final del plazo estipulado²¹⁷. Abarcaría la nómina de productos que al finalizar el periodo aludido, deberán estar totalmente liberados de gravámenes y de otras restricciones; es decir, gozar de libre circulación en todo el ámbito de la Zona.
Ambas listas son independientes entre sí, pero su funcionamiento coordinado aseguraba el mejor cumplimiento del programa de liberación.
- **Acuerdos de Complementación**: destinados a facilitar programas de integración sectorial en un número determinado de productos industriales y

²¹⁴ *Ibíd.* pp. 116-120

²¹⁵ BARROS, Raymundo. Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980. *Revista Integración Latinoamericana*. 5 (50), Septiembre 1980. p. 34.

²¹⁶ Sólo se formó una "lista común" en 1964, pero nunca entro en rigor. ORTIS, Urzúa, G. ALALC Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Tratado de Montevideo. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1964. p. 118

²¹⁷ En un comienzo el plazo fue de 12 años, pero fue ampliado hasta el 31 de diciembre de 1980.

sólo beneficiarían a los países suscritos o adherentes al acuerdo. Estos acuerdos, a diferencia de las listas comunes no son necesariamente instrumentos de alcance multilateral²¹⁸.

- **Acuerdos Agropecuarios:** tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario intrazona y como los anteriores, estos acuerdos sólo pueden realizarse entre dos o más Partes Contratantes²¹⁹.
- **Lista de Ventajas no extensivas** a los demás países que incluyen concesiones en favor a los países de menor desarrollo económico relativo²²⁰.

Respecto de las **instituciones** que se contemplaron para llevar a cabo los objetivos de la ALALC, se encuentran la Conferencia de las Partes Contratantes, el Comité Ejecutivo Permanente, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y una serie de órganos auxiliares inferiores.

La **Conferencia de las Partes Contratantes**²²¹ fue creada en el Tratado de Montevideo, y constituyó el órgano superior. Tuvo a cargo la toma de decisiones sobre los asuntos que exigen resolución conjunta de las Partes Contratantes y entre sus atributos estaban las de adoptar las providencias necesarias para la ejecución del tratado, promover las negociaciones que éste contemplaba, resolver sobre presupuesto, reglamentos, elección de autoridades, y finalmente se le otorgaba una competencia genérica que consistía en entender de los demás asuntos de interés común.

El **Comité Ejecutivo Permanente**²²², jerárquicamente inferior a la Conferencia, fue el encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado; se le dieron funciones de ejecución, de representación, de estudio y también se lo autorizaba para tomar decisiones en materias que correspondían a la Conferencia, en virtud de una delegación de competencias.

²¹⁸ Ver artículo 21 del Tratado de Montevideo de 1960, el cual deja clara esta intención.

²¹⁹ BARROS, Raymundo. Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980. Op. Cit. p. 34.

²²⁰ *Ibíd.* p. 36. Estas medidas se encuentran en el Capítulo VII del tratado de Montevideo de 1960 y alcanzan a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Transitoriamente a Uruguay.

²²¹ BARROS, Raymundo. Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980. Op. Cit. p. 42

²²² *Ibíd.* p. 43.

Es importante mencionar que ambos organismos recién descritos, eran de carácter intergubernamental, en el sentido que se constituían exclusivamente con representantes de las Partes Contratantes. No había delegación de competencias soberanas.

El **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores** no estaba contemplado en el Tratado, sino que fue incorporado mediante Resolución N° 117(v) de la Conferencia de las Partes Contratantes de 1965²²³, instituyéndose como el máximo organismo de la Asociación, creado con la misión de darle un mayor respaldo político. En la práctica, este Consejo nunca se reunió, y no logró ser una alternativa de revitalización de la Asociación²²⁴.

Este primer proceso de integración latinoamericana tuvo evidentes signos de agotamiento que propiciaron su desaparición y la consecutiva sustitución por la ALADI. Suelen señalarse como causas de este fracaso, entre otras, la utilización del método de negociación "producto por producto", puesto que en el Tratado no estaba previsto qué productos, en qué momento y en qué grado iban de ser liberalizados, resultando difícil estimar las posibilidades del mercado a mediano y largo plazos²²⁵. En la esfera institucional se menciona con frecuencia la posición débil de la Secretaría Ejecutiva, la cual carecía del derecho de iniciativa necesario para llevar a cabo las metas que se planteaba la Asociación²²⁶.

También se suelen mencionar la rigidez de los plazos comprometidos, la inestabilidad política de la región, la falta de una estrategia común de inserción internacional, la gran heterogeneidad económica entre los "socios", las políticas de sustitución de

²²³ RIOSECO, Alberto. Reforma institucional de la ALALC. En: BARROS, R y ARMANET P. (editores). Estudios sobre la reestructuración de ALALC. Editorial Universitaria. Estudios internacionales (Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales), Santiago. 1980. p. 71

²²⁴ *Ibíd.* p. 74

²²⁵ JANKA, Helmut. ¿Ilusión o Posibilidad? *Nueva Sociedad*. 19 (20), Julio-octubre 1975. p. 11

²²⁶ RIOSECO, Alberto. Reforma institucional de la ALALC. *Op. Cit.*, p. 71

importaciones que implementaban los países miembros -tal vez la más significativa de todas- y la escasa voluntad integracionista de los países latinoamericanos²²⁷.

No obstante, junto a estas dificultades, también se pueden destacar elementos que son considerados sus máximos logros. Entre ellos, *“(...) haber servido de instrumento para sustituir el bilateralismo que predominaba en el comercio entre nuestros países por un sistema multilateral más racional; haber permitido establecer contactos, que antes prácticamente no existían, entre unidades económicas de los países de América Latina; haber hecho posible un aumento importante del comercio interlatinoamericano y sobre todo del intercambio de productos manufacturados; haber permitido avances en diversos campos como la creación de un sistema de pagos y créditos recíprocos, de nomenclatura aduanera común, etc.; haber dado nacimiento a una integración subregional avanzada, como es el Pacto Andino y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).²²⁸”*

También destaca la creación de la triple categoría de países, lo que fue profundizado en la ALADI²²⁹. La experiencia de la ALALC sirvió como directriz para las futuras iniciativas integracionistas en la región, influyendo directamente en el origen de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, que estudiaremos a continuación y que vino a suceder a la ALALC.

4. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

²²⁷ PEREYRA, R. Los Desafíos de la Integración Regional en las Américas: el caso del Mercosur. Revista Académica de Economía Observatorio de la Economía Latinoamericana 1 (2). 2000. p. 14

²²⁸ RIOSECO, Alberto. Reforma institucional de la ALALC. Op. Cit., p. 75

²²⁹ BARROS, R. En torno a una obra sobre integración latinoamericana. Revista Integración Latinoamericana. 15 (57). Enero-Marzo 1982. p. 327. *“Para la aplicación de los tratamientos diferenciales previstos en ALALC se consideraron tres categorías de países: a) Países de menor desarrollo económico relativo; Bolivia, Ecuador y Paraguay; b) Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela; c) Otros países miembros: Argentina, Brasil y México”*.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un organismo intergubernamental que continúa el proceso iniciado por la ALALC en el año 1960, promoviendo la expansión de la integración regional a fin de asegurar su desarrollo económico y social, teniendo como objetivo final el establecimiento de un **mercado común**. Fue creada el 12 de agosto de 1980 a través de la suscripción del Tratado de Montevideo en 1980, por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú Uruguay y Venezuela. En 2012 cuenta con 14 Estados Miembros, agregándose a los países ya mencionados Cuba, Nicaragua y Panamá²³⁰. Cualquier Estado de Latinoamérica puede solicitar su adhesión.

En cuanto a sus **funciones básicas**, según el Art. 2 del Tratado Constitutivo, son las siguientes: 1) La promoción y regulación del comercio recíproco; 2) La complementación económica, y 3) el desarrollo de las acciones de cooperación que coadyuven a la ampliación de los mercados²³¹.

El **objetivo inmediato** que contempló la Asociación fue la continuación del proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico social, armónico y equilibrado de la región, y un **objetivo final**, a largo plazo, consistente en el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano a través de la promoción del comercio recíproco y el desarrollo de acciones de cooperación tendientes a la ampliación de los mercados.²³²

Respecto de los **principios** para lograr estos objetivos, el Tratado de Montevideo es explícito en los siguientes²³³:

²³⁰ Asociación Latinoamericana de Integración. [en línea] <http://www.aladi.org/nsfaladi/cuaderno.nsf/1629fd92f6df334703256af7005256d3/edab40b53c5c92050325704d004db093?OpenDocument> [consulta: 18 de noviembre de 2011.]

²³¹ Ver Tratado de Montevideo de 1980 en <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80>

²³² ZELADA, A. Convergencia y Multilateralización en la ALADI. En: BARROS, CHARLÍN, R (editor). Estudios sobre integración económica y cooperación regional en el cono sur. Editorial Universitaria. Estudios internacionales (Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales), Santiago. 1985. p. 18.

²³³ Tratado de Montevideo de 1980 en <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80>

- Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política o económica pudiera existir en la región.
- Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano.
- Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración.
- Tratamientos diferenciales, sobre la base de tres categorías de países: países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay; países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela; países de desarrollo alto: Argentina, Brasil y México; que se integran tomando en cuenta sus características económicas estructurales.
- Mecanismos múltiples, que posibiliten distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones de este proceso, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional²³⁴.

Siguiendo la definición de estos principios contenidos en el Art. 3, autores como Alberto Zelada, tienen aprensiones y dudas sobre si algunos tienen, en rigor, la índole de principios jurídicos. Así ocurre por ejemplo con el de la multiplicidad y el de la flexibilidad²³⁵. Raymundo Barros destaca a este respecto a que *“(...) no deja de ser paradójico el hecho que un tratado internacional destinado a producir importantes efectos jurídicos de índole económica y a reemplazar a otro instrumento de igual naturaleza jurídica, destruido por incumplimientos reiterados, crecientes y*

²³⁴ También conocido como el de la Multiplicidad.

²³⁵ ZELADA, A. Convergencia y Multilateralización en la ALADI. Op. Cit., p. 20

generalizados por parte de sus propios países miembros, eleve a categoría de principio a la flexibilidad²³⁶.”

La **estructura institucional** de la ALADI está compuesta básicamente por:

- Tres foros políticos:

1. **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores:** es el órgano supremo de la institución e instancia de conducción política superior integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Partes o sus equivalentes en caso de que no exista el cargo propiamente tal. Es convocado por el Comité de Representantes y tienen las siguientes atribuciones²³⁷:
 - a) Dictar normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de los objetivos de la asociación, así como al desarrollo armónico del proceso de integración;
 - b) Examinar el resultado de las tareas cumplidas por la Asociación;
 - c) Establecer las directivas a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación;
 - d) Fijar las normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales;
 - e) Tomar conocimiento de los asuntos que le hayan sido elevados por los otros órganos políticos y resolverlos;
 - f) Delegar en los restantes órganos políticos la facultad de tomar decisiones en materias específicas destinadas a permitir el mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación.
 - g) Aceptar la adhesión de nuevos países miembros;
 - h) Designar al Secretario General; y
 - i) Establecer su propio Reglamento.

2. **Conferencia de Evaluación y Convergencia:** es un órgano de características peculiares, pues se le asigna la misión de promover la convergencia de los acuerdos de alcance parcial y tender a su multilateralización progresiva. Está

²³⁶ BARROS, R. Trayectoria y agenda de la ALADI. Revista Estudios Internacionales, 20 (77). 1987. p. 89

²³⁷ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) [en línea]
<http://www.upf.edu/integracionenamerica/aladi/> [consulta: 19 de noviembre de 2011]

integrada por plenipotenciarios de los Países Miembros Se reúne cada 3 años o cuando es necesario por el Comité y sus atribuciones son²³⁸:

- a) Examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva, así como recomendar al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral;
- b) Promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica;
- c) Evaluar los resultados del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y adoptar medidas para su aplicación más efectiva;
- d) Propiciar la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional en los que participen todos los países miembros y que se refieran a cualquier materia objeto del presente Tratado, conforme a lo dispuesto en el artículo 6;
- e) Cumplir con las tareas que le encomiende el Consejo;
- f) Encargar a la Secretaría los estudios que estime convenientes; e
- g) Aprobar su propio Reglamento.

3. Comité de Representantes: es el remedo del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Pocas diferencias estructurales se podrían encontrar entre ambos, y sus modalidades de funcionamiento han sido similares. Su principal característica es la de ser un organismo político permanente y foro de negociaciones entre los países integrantes y terceros. Entre sus funciones están las de tomar las medidas y acciones necesarias para la ejecución del Tratado, arbitrar entre los países miembros y crear organismos auxiliares. Se reúne cada 15 días. Sus atribuciones según el artículo 35 del tratado son las siguientes²³⁹:

- a) Promover la concertación de acuerdos de alcance regional, en los términos del artículo 6 del presente Tratado y, con ese fin, convocar reuniones gubernamentales por lo menos anuales, con el objeto de:
 - i. Dar continuidad a las actividades del nuevo proceso de integración;
 - ii. Evaluar y orientar el funcionamiento del proceso;
 - iii. Analizar y promover medidas para lograr mecanismos más avanzados de integración; y
 - iv. Empezar negociaciones sectoriales o multisectoriales con la participación de todos los países miembros, para concertar acuerdos de alcance regional, referidos básicamente a desgravaciones arancelarias;
- a) Cumplir con las tareas que le encomienden el Consejo y la Conferencia;
- b) Aprobar el programa anual de trabajos de la Asociación y su presupuesto anual;
- c) Fijar las contribuciones de los países miembros al presupuesto de la Asociación;

²³⁸ MAGARIÑOS, G. Primer decenio de la ALADI. Principio e instituciones. *Revista Integración Latinoamericana*. 15 (160). Septiembre 1990. p. 19

²³⁹ *Ibíd.* p. 21

- d) Aprobar, a propuesta del Secretario General, la estructura de la Secretaría;
 - e) Convocar al Consejo y a la Conferencia;
 - f) Representar a la Asociación ante terceros países;
 - g) Encomendar estudios a la Secretaría;
 - h) Formular recomendaciones al Consejo y a la Conferencia;
 - i) Presentar informes al Consejo acerca de sus actividades;
 - j) Proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado;
 - k) Apreciar multilateralmente los acuerdos parciales que celebren los países en los términos del artículo 25 del presente Tratado;
 - l) Declarar la compatibilidad de los acuerdos parciales que celebren los países miembros en los términos del artículo 27 del presente Tratado
 - m) Crear órganos auxiliares;
 - n) Aprobar su propio Reglamento; y
 - o) Atender los asuntos de interés común que no sean de la competencia de los otros órganos de la Asociación.
- Un órgano técnico:

La Secretaría General: es el organismo técnico de la ALADI. Es presidida por el Secretario General quien es designado por el Consejo. Tiene su sede en Montevideo. A su vez, las atribuciones de este órgano se encuentran establecidas en el artículo 38 del tratado y son las siguientes²⁴⁰:

- a) Brindar apoyo técnico e informático a las negociaciones y administraciones de los Acuerdos y sus instrumentos;
- b) Proponer proyectos de acuerdos regionales y parciales y resoluciones sobre temas normativos, de liberalización del comercio y de cooperación entre los países;
- c) Actuar como Registro Oficial de los Acuerdos;
- d) Cooperar en el funcionamiento de foros sectoriales de los países miembros (transportes y turismo, entre otros);
- e) Apoyar reuniones de sectores empresariales para debatir los temas de la Integración;
- f) Brindar apoyo técnico a los países de menor desarrollo económico relativo a través de un Departamento especializado.

Los mecanismos o instrumentos de integración empleados por la ALADI, se encuentran en los Capítulos II, como II, IV y V del Tratado de Montevideo:

²⁴⁰ Ídem.

- **Área de Preferencias Económicas:** se estableció que los países miembros se otorgaran, recíprocamente, una preferencia arancelaria regional, que se aplicara con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente.
- **Acuerdos de Alcance Regional:** se estableció que eran aquellos en los que participaban todos los países miembros, agregándose que éstos debían celebrarse en el marco de los objetivos y disposiciones pertinentes.
- **Acuerdos de Alcance Parcial:** son aquellos en cuya celebración no participan todos los Estados miembros, pero que deben propender a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante la multilateralización. Deberán estar abiertos a la adhesión de los demás países miembros, deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros y contendrán tratamientos diferenciales según las categorías de países. Estos acuerdos podrán ser comerciales, de complementación económica, agropecuaria, de promoción del comercio u de otra modalidad, respetando las reglamentaciones del caso.
- **Acuerdos de Complementación Económica:** tipo de alcance parcial que tiene por finalidad promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencias, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. (artículo 11)

Estos acuerdos recogen los resultados de la renegociación de las concesiones otorgadas en las listas nacionales y en las listas de ventajas no extensivas de la ALALC, que se encontraban vigentes al término del año 1980. Esto se conoce como “patrimonio histórico” de la ALALC. De 40 Acuerdos de renegociación suscritos originalmente, en el año 1987 permanecían en vigor solamente 9 de ellos, ya que los restantes habían sido absorbidos por nuevos Acuerdos de Complementación Económica suscritos posteriormente.²⁴¹

En definitiva, la nueva etapa del proceso de integración se ha caracterizado por asimilar en un esquema pragmático la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros, dentro de un marco flexible, que sin compromisos cuantitativos preestablecidos, contiene todos los

²⁴¹ BARROS, R. Trayectoria y agenda de la ALADI. Ob Cit. p. 93

elementos para que el esquema pueda evolucionar hacia etapas superiores de integración económica²⁴².

Así, a través de 31 años de existencia, por tratarse de un esquema más realista, la ALADI ha propiciado la creación de una atmósfera positiva entre los países hacia el tema de la integración mediante Acuerdos de Complementación Económica entre países de América Latina, abriendo camino a su vez, a un cambio de mentalidad respecto de la integración. Ejemplo de ello es que el MERCOSUR y también la CAN -a través de los mecanismos de la ALALC-, fueron creados con los valiosos elementos de la ALADI. Sin embargo, estos logros han sido calificados por Marisol Black, como una ALADI que es **“la gran notaria de la integración económica latinoamericana”** ya que, según las normas de la Asociación, todo acuerdo de naturaleza económica o comercial suscrito entre algunas de las Partes o de éstas con países fuera de la región deben ser registrados en la ALADI para asegurar su validez²⁴³.

5. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La década de los sesenta se inicia con la Carta de Punta del Este en 1961. En esa ciudad se llevó a cabo una reunión entre los representantes de los Estados Americanos para fundar la Alianza por el Progreso a iniciativa del Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy. La alianza tuvo por objetivo “acelerar la integración en América Latina para lograr el desarrollo económico y cultural del continente.”²⁴⁴ En materia de integración regional se firman dos tratados al alero de las ideas impulsadas por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL); la Asociación

²⁴² BLACK, Marisol. La Integración en América Latina: ¿Utopía o Realidad? Revista Mundo Nuevo. 2 (4). Julio-Diciembre 2010. p. 118

²⁴³ Ibid. p. 118

²⁴⁴ VITTINI, Iris. Apuntes de clases de la Cátedra de “Derecho Comunitario y de la Integración”. 1º Semestre de 2010.

Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La ALALC, como se ha explicado, se situaba en el contexto de post guerra “en el que la necesidad de desarrollo de las naciones latinoamericanas se constituyó en un imperativo al que debían acceder por sus propias estrategias de política, teniendo en cuenta que el proceso de reconstrucción - tanto económica como política- que se puso en marcha en los territorios escenario de la contienda bélica ocupó por entonces los esfuerzos del mundo desarrollado.”²⁴⁵ Sin embargo “los países de desarrollo intermedio y los de menor desarrollo relativo de la ALALC, que se veían perjudicados por la lentitud de su acción y porque se favorecía más a las grandes naciones, concibieron la idea de crear una organización subregional, en la que tuvieron especial participación Eduardo Frei Montalva y Carlos Lleras Restrepo, que visitó nuestro país antes de asumir la Presidencia de Colombia. De la colaboración entre ambos se surgió el primer esbozo del Pacto Andino.”²⁴⁶

El presidente de Chile Eduardo Frei Montalva envió una carta, el 6 de enero 1965, a los cuatro economistas latinoamericanos más importantes de la época, a saber, Felipe Herrera, presidente del BID; Raúl Prebisch, de la UNCTAD; José Antonio Mayobre, de CEPAL y Calos Sanz de Santa María, de la Alianza para el Progreso, con el fin de preguntarles acerca de la mejor forma de enfrentar la situación internacional. Ellos respondieron al presidente Frei Montalva, en un documento que se conoce como *documento de los cuatro*, donde proponen la creación del Mercado Común latinoamericano, basado en la premisa que la región debía “aprender a trabajar en comunidad, para alcanzar mayor gravitación política en el plano internacional”²⁴⁷. “Sus conceptos básicos sustentan la tesis de que la integración económica de América Latina se mantendrá estancada mientras no se adopten las decisiones de carácter político; que será necesario reemplazar el actual sistema de desgravaciones

²⁴⁵ PEREYRA, Beatriz Rosa. Op. Cit.

²⁴⁶ RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. Op. Cit., p. 317.

²⁴⁷ VITTINI, Iris. Op. Cit.,

negociadas por mecanismos automáticos y programados; que habrá que fijar, a la vez, plazos para la tarifa externa común; que no basta una integración de carácter comercial si al mismo tiempo no se inicia una vigorosa política regional de inversiones destinadas a aprovechar las ventajas derivadas de la ampliación de los mercados y a asegurar el desarrollo económico equilibrado en el continente; que, por último, será preciso establecer mecanismos institucionales adecuados para promover eficazmente este proceso.”²⁴⁸

El **26 de mayo de 1969**, los Plenipotenciarios de **Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Chile firmaron el Acuerdo de Cartagena** o Pacto Andino, que dio lugar al llamado Grupo Andino. Venezuela se adheriría el 13 de febrero de 1973. Las metas más relevantes que el pacto se propuso alcanzar están contenidas en el artículo 1° del Acuerdo de Cartagena, entre las que se encuentran la promoción de un desarrollo armónico mediante la integración y cooperación regional, acelerar el crecimiento y aumentar la ocupación entre los miembros, disminuir la vulnerabilidad externa, reducir las diferencias de desarrollo y mejorar la posición en el contexto internacional de los países miembros.

La composición orgánica original de este Grupo Andino contó con la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Comité Asesor Económico y Social y la Corporación Andina de Fomento. A fines de la década del setenta se incorporarían el Tribunal Andino de Justicia (1978), el Parlamento Andino (1979) y Consejo de Cancilleres (1979). También, se adoptó una serie de convenios en otras áreas, más allá de lo netamente comercial. Ellos son, el Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica y cultural (1970); el Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud (1971); y el Convenio Simón Rodríguez, de integración socio laboral. La década del setenta fue un periodo de expansión institucional y de profundización del proceso. La mayoría de las instituciones se crearon en los primeros diez años de funcionamiento.

²⁴⁸ RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. Op. Cit., pp. 315-316.

En materia de inversión extranjera “el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, como marcas, patentes, licencias y regalías (decisión 24), pretendía, por una parte, estimular la inversión extranjera, pero, establecía la transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas en un plazo no mayor de quince años en Colombia, Perú y Venezuela y de veintidós años en Bolivia y Ecuador.”²⁴⁹ En la segunda mitad de los años setenta, el sistema andino, propio del modelo desarrollista de sustitución de las importaciones, se fue haciendo cada vez más incompatible con las políticas económicas del régimen militar chileno. En este sentido la dictación en Chile del D.L 600 sobre inversión extranjera marca un punto de inflexión en la diferenciación entre nuestro país y el Grupo Andino, y Chile se retiró el 30 de octubre de 1976.

Durante la década del setenta el panorama económico mundial da un vuelco que habría de traer profundas consecuencias entre los países miembros del Pacto Andino. En este contexto la consecuente entrada masiva de eurodólares debilitó la poco competitiva industria andina, y puso en evidencia lo poco eficaz que eran las políticas económicas de sus miembros, sobre todo en inversión extranjera y desarrollo industrial. La política o modelo predominante en los setenta era un "modelo de sustitución de importaciones", o "cerrado", que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos externos. Entró en crisis el esquema. La década de los ochenta fue tanto para los países andinos como para la integración andina, una década perdida. La crisis de la deuda afectó a todos los países de la región, desde México hasta Argentina y se reflejó en el estancamiento de la integración.²⁵⁰

²⁴⁹RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. En: CASANUEVA, Héctor y RODÍGUEZ, José (compiladores). ¿Qué pasa en América Latina? Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago. 1996. p. 319.

²⁵⁰ Comunidad Andina de Naciones. Reseña Histórica [en línea]
<http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm> [consulta: 8 de noviembre de 2011]

Desde principios de los años ochenta el mundo vio cómo se instauraba un nuevo orden en la estructura económica que se implantó desde los países desarrollados hacia el resto de los países. Las ideas neoliberales se expandieron en América Latina. “A fines los ochenta, en 1989, en una reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado y dar paso al modelo abierto. El comercio y el mercado adquirieron prioridad, lo que se reflejó en la adopción de un Diseño Estratégico y un Plan de Trabajo, donde el tema comercial era el predominante. Los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993, donde las mercaderías circularían libremente. Esto permitió que el comercio intracomunitario creciera vertiginosamente y que también se generaran miles de empleos. Se liberalizaron también los servicios, especialmente de transporte en sus diferentes modalidades.”²⁵¹

Una de las reformas más importantes se llevó a cabo en **1996**, a través del **Protocolo de Trujillo**, mediante la cual se buscó integrar el funcionamiento de los distintos órganos, haciendo de ellos un conjunto orgánico armónico, coordinado y coherente. A este conjunto orgánico e institucional se lo denomina Sistema Andino de Integración. El denominado Grupo Andino decide cambiar su nombre, que desde entonces pasó a llamarse Comunidad Andina (CAN). Un elemento que distingue a la CAN desde el Protocolo de Trujillo es que la dirección política de la misma queda bajo la conducción del Consejo Presidencial Andino.

En la última década, se puede apreciar una expansión comercial de la CAN, enmarcada en un contexto de globalización y regionalismo abierto- tanto de los países miembros como de la comunidad en su conjunto. El año 1998 se suscribe un Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, el año 2000 los países miembros de la CAN y Argentina suscriben un acuerdo parcial de complementación económica, en 2004 Colombia, Ecuador y Venezuela y los estados miembros del MERCOSUR deciden formar un área de libre comercio, en 2006 Chile se convierte en miembro asociado y en 2007 se inician las negociaciones para

²⁵¹ Ídem.

establecer un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la Unión Europea. Durante esta década también comienzan las negociaciones de Tratados de Libre Comercio bilaterales entre Estados Unidos y Perú, Colombia y Ecuador. Perú y Colombia concretaron dichos acuerdos, pero no Ecuador. Esta apertura comercial, particularmente las negociaciones de TLC's con Estados Unidos, fue determinante para que Venezuela hiciera abandono de la CAN en 2006.

Adicionalmente, desde fines de los 90 se han realizado una serie de rondas de negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE, que incluirían tres pilares: político, cooperación y comercial²⁵².

La CAN, en estos 42 años de existencia ha sido un espacio de integración subregional con aciertos y defectos, pero ha mostrado progresos. Nació en el marco de la ALALC, en un contexto regional y mundial muy diferente al actual, se adaptó al marco de la ALADI y en definitiva ha tenido que lidiar con fenómenos como crisis institucionales internas de los países miembros, crisis económicas regionales y mundiales, además de las crisis propias del organismo... Por un lado ha aportado un espacio de integración subregional extenso, con un orden jurídico de supranacionalidad e instituciones que se acercan bastante al modelo de derecho comunitario de la Comunidad Europea, por otro no ha podido cumplir siempre con las metas que se ha propuesto; y se han planteado dudas sobre las delimitaciones de funciones entre el Consejo de Cancilleres y la Comisión de Comercio Exterior. Además, en estos últimos años ha tenido que hacer frente al retiro de Venezuela.

Hoy la CAN tiene como desafío co-liderar un proceso de integración más amplio y extenso de carácter regional. Creemos que el acercamiento entre la CAN y el MERCOSUR sin duda fortalecerá la creación de ese espacio común en aras de un desarrollo de los países sudamericanos.

²⁵² Comunidad Andina de Naciones. Relaciones Externas. Unión Europea [en línea] <http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm> [consulta: 8 de noviembre de 2011]

6. Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una **unión aduanera subregional** integrada por **Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay** y recientemente Venezuela que está en proceso de incorporación desde el 2006. Tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador, además de México en calidad de observador.

Sus antecedentes mediatos los encontramos en varios acuerdos económicos, protocolos, acuerdos de complementación y tratados²⁵³ (entre otros) que buscaron en la década del 70 profundizar las relaciones bilaterales entre los países signatarios del posterior Tratado de Asunción. Así encontramos el Tratado celebrado entre Argentina y Uruguay el 20 de agosto de 1974²⁵⁴, conocido como el Convenio argentino-uruguayo de complementación económica (CAUCE) que promovía el crecimiento equilibrado de ambos países en materia económica. Luego, la firma del Acuerdo de Amistad, Cooperación y Comercio, suscrito en la ciudad de Rivera el 12 de junio de 1975 por Brasil y Uruguay vino a complementar y profundizar las relaciones entre los cuatro países; posteriormente, se suscribió el Protocolo de expansión comercial (PEC), modificado el 7 de mayo de 1982²⁵⁵ en Montevideo por un nuevo Protocolo y que se encuadró dentro del marco jurídico de ALADI.

El antecedente que constituye el embrión de MERCOSUR es la declaración entre Argentina y Brasil el **30 de noviembre de 1985**, que fue conocida como la **Declaración de Foz de Iguazú**²⁵⁶ y que pretendía salvar las diferencias que ambos países venían sosteniendo y que debilitaban sus relaciones. Conscientes de la crisis

²⁵³ HEREDIA Vargas, R. América Latina: Una Mirada al Proceso de Integración en la Región. En: Ministerio de Relaciones Exteriores. Documento de Trabajo N° 63. Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997. p. 23

⁶⁸ BALDINELLI, Elvio. Resultado y expectativas del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Revista Integración Latinoamericana. 11 (119) 1986.

²⁵⁵ HEREDIA, Vargas, R. Op. Cit., p. 78

²⁵⁶ Ibíd. p. 23

económica, los Presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y Jorge Sarney de Brasil suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasilera, del 29 de julio de 1986.

El Acta estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (PICAB), que tenía como objetivo principal la integración de América Latina, la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región. A través de este programa se celebraron 24 protocolos sectoriales. Luego, el 10 de diciembre de 1986, ambos presidentes ahondaron los contenidos del programa y se comprometieron a profundizar aun más la cooperación existente...

Este proceso también dio la posibilidad de que otros países adhirieran a él, por lo que el 6 de abril de 1988 se materializó el ingreso de Uruguay. Posterior a ello, el 28 de noviembre del mismo año bajo el marco jurídico de la ALADI se suscribe por Argentina y Brasil un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que buscaba seguir avanzando en el proceso de integración, y luego, en 1990 se firma el Acta de Buenos Aires, a modo de ratificación de lo contenido en su antecesor tratado. En esta Acta tanto Argentina como Brasil se comprometían a firmar un mercado común para fines de 1994. Tras firmar el primer acuerdo de complementación, tanto Uruguay como Paraguay adhirieron a dicha institución, y así se firmó el 26 de marzo de 1991, el **Tratado de Asunción, dando** vida a MERCOSUR.

Según la voluntad manifestada por los Estados Parte de este tratado, sus objetivos son²⁵⁷:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

²⁵⁷ “Tratado de Asunción”, Asunción, Paraguay. 26 de marzo de 1996, D.O. 4 de diciembre de 1996, [en línea] <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm> [consulta: 30 de septiembre de 2011]

- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Además de definir los objetivos del proceso de integración, dicho tratado creó instituciones para su logro. El 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, conocido como **Protocolo de Ouro Preto**, que da Personalidad Jurídica Internacional a este Mercado Común.

Dicho Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción, y tiene duración indefinida. Ello no quita la posibilidad de que los Estados Partes pueden convocar, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del Mercosur, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos.

En su carácter de tratados constitutivos del MERCOSUR, el Tratado de Asunción y su Protocolo son la *norma suprema* que regula la convivencia en el marco regional, suponiendo el fundamento jurídico de un orden jurídico autónomo. En consonancia con estos objetivos, se aprobó en el año **2002 el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias entre los Estados Partes del MERCOSUR**, como un paso importante en la consolidación institucional del MERCOSUR y la profundización del proceso de integración.

Dicho Protocolo creó el **Tribunal Permanente de Revisión** con el objeto de "garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR de forma consistente y sistemática". El Tribunal Permanente de Revisión tiene su sede permanente en la ciudad de Asunción, Paraguay.

Otro hecho de relevancia en el avance jurídico-institucional del bloque, fue la aprobación de la Decisión CMC N° 23/05, relativa a la suscripción del **Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR**. A partir de entonces, comienza a funcionar el Parlamento del MERCOSUR como un nuevo órgano de la estructura institucional del bloque, sustituyendo la Comisión Parlamentaria Conjunta creada en el Protocolo de Ouro Preto.

Como corolario, se puede señalar que el Mercosur nació como resultado de dos tendencias confluentes: la histórica relativa a las costosas iniciativas socio-políticas para construir una nación sudamericana, y un impulso económico más circunstancial, relacionado con el proceso de globalización de finales del siglo XX. La iniciativa de los países que integran el Mercosur expresa una visión de regionalismo abierto, y se define como un mecanismo para compatibilizar la agenda interna y externa y constituir un referente democrático.

7. Unión Suramericana de Naciones (UNASUR)

La UNASUR pretende ser la primera organización regional de integración del siglo XXI en el hemisferio occidental. No se trata solamente de una integración económica, sino también política, social, cultural, lo cual le daría mayor envergadura que los esquemas existentes. Su formación surgió como una de las tantas propuestas realizadas en el transcurso de cumbres presidenciales en América Latina.

UNASUR está integrada por 12 países: cuatro de la **CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**; cuatro del **MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**, más **Guyana, Surinam, Venezuela y Chile**. **Éste último es** miembro asociado de ambos grupos subregionales.

Se puede apreciar entonces, que esta Asociación abarca el tema central de nuestro trabajo. Fue a partir del proceso de reuniones presidenciales iniciado en el 2000, que se llegó a la creación de esta nueva organización, más específicamente en la III Cumbre Sudamericana de Presidentes, en el 2004. El Presidente de Brasil de ese entonces, Lula da Silva y su canciller guiaron la iniciativa, conciliando tendencias que hasta ese momento se planteaban en América del Sur²⁵⁸. Allí devino que el tema de la infraestructura y de la energía debía jugar en América del Sur el rol del carbón y el acero en el proceso europeo²⁵⁹.

Desde 2004, se realizaron sucesivas Cumbres de Jefes de Estado: Cumbre de Brasilia, el 30 de septiembre de 2005 y la Cumbre de Cochabamba, el 9 de diciembre de 2006. Con ocasión de la primera Cumbre Energética realizada en la isla Margarita (Venezuela) en 2007, se cambió el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) al de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y se decidió abandonar el mecanismo inicial de secretarías pro tempore estableciendo una Secretaría Permanente de UNASUR, con sede en la ciudad de Quito, Ecuador, donde se encuentra el monumento conocido como “La Mitad del Mundo”²⁶⁰.

Finalmente, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, se firmó el Tratado Constitutivo de UNASUR y se designó a su primera dirigente o presidente pro tempore, la entonces presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en un mandato de un año. Después de cumplirse el requisito de que al menos, nueve países hubieran ratificado el convenio (Uruguay)²⁶¹, que se sumó a las de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia,

²⁵⁸ En palabras de Ángel Flisfisch, quien estuvo a cargo de la Secretaría Pro Tempore de la UNASUR el 2008, cuando a nuestro país le correspondió presidir esta organización, nos señala que uno de estos factores serían “(...) las elaboraciones político-intelectuales de izquierda (...) que este bloque sudamericano se posicionara de manera antagónica al imperialismo norteamericano- esto último influenciado por lo que el llama “la Mentalidad ALBA”- Verlo en FLISFISCH, Ángel. La Política Exterior Chilena y América del Sur. *Estudios Internacionales*. 43 (168). Julio 2011. p. 122

²⁵⁹ *Ibíd.* p. 126

²⁶⁰ *Ibíd.* p. 127

²⁶¹ La Unasur cobra vida legal con la firma de la Legislatura de Uruguay. [en línea]

<http://www.infolatam.com/2010/12/01/unasur-cobra-vida-legal-con-la-firma-de-la-legislatura-de-uruguay>
[consulta: 19 de octubre de 2011]

la entidad entró en vigencia y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011. Colombia fue el décimo país en aprobar este tratado, luego Brasil el undécimo y Paraguay, el último, el 11 de agosto de 2011²⁶².

El artículo 2º del Tratado Constitutivo define el objetivo de esta organización, la que está dotada de personalidad jurídica internacional, en los siguientes términos: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, **un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político** entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, 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 Estados²⁶³.” El artículo 3º enumera los objetivos específicos.

Entre los aspectos a destacar de UNASUR, se encuentra la creación de grupos sectoriales, que procurarán trascender la consulta y cooperación política; por ejemplo, durante el periodo 2007-2008 se crean grupos de trabajo de energía (el más estructurado); educación y cultura; infraestructura; asuntos económicos y financieros.

Entre los planes concretos en el marco de la UNASUR se encuentran:

- Convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile. Surinam y Guyana se podrán asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el CARICOM.
- Integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsado por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). Algunos ejemplos concretos son, la construcción de algunas carreteras o corredores interoceánicos, de anillos energéticos conformados, entre otros, por un Gaseoducto y Poliducto Binacional, cuya finalidad sería exportar petróleo venezolano al lejano oriente a través de Colombia.

²⁶² [Diputados aprueban ingreso de Paraguay a Unasur](http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=314380&Itemid=1) [en línea] http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=314380&Itemid=1 [consulta: 6 de agosto de 2011]

²⁶³ Comunidad Andina de Naciones. Unión de Naciones Suramericana, Artículo 2 del Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008, D.O. 11 de marzo de 2011, [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

- Se pretende que cualquier ciudadano Suramericano pueda visitar, hasta por un máximo de 90 días, cualquier Estado Miembro, con excepción de Guayana y Surinam, presentando su documento de identificación nacional solamente.

El 4 de mayo de 2010, en la cumbre extraordinaria en Campana, provincia de Buenos Aires, se designó por unanimidad a Néstor Kirchner (ex presidente de Argentina) como primer secretario general de UNASUR por un periodo de dos años. Luego de su repentina muerte, fue reemplazado por María Emma Mejías, ex canciller colombiana, quien asumió en abril de 2011.

El 24 de octubre de 2011, la UNASUR obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la ONU después de que la Comisión de asuntos jurídicos del organismo aprobara por unanimidad su solicitud²⁶⁴.

8. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

En este recorrido por la evolución histórica de la integración latinoamericana, se presenta la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Es un proyecto que ha ido ganando miembros- principalmente del área Caribe- y representa un fenómeno político manifestado indiscutiblemente durante la pasada década, cual es el viraje hacia políticas de izquierda en algunos de los países de la región. Este viraje parece ser una reacción a la asimilación del modelo de economía neoliberal. Este viraje ha repercutido directamente en cómo algunos de países de la región se replantean el modelo de integración de los últimos quince años.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se presenta como una alternativa a la integración puramente “economicista” en la región, e

²⁶⁴ COOPERATIVA. Unasur obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la ONU. Octubre 2011 [en línea] http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20111021/pags/20111021213053.html [Consulta: 01 de septiembre de 2011]

históricamente enraizada en el ideario bolivariano de confederación de naciones americanas. Se inclina fuertemente inclinada hacia los ámbitos sociales y con un perfil económico en cuanto a compensar las asimetrías entre dichos países. Un carácter distintivo es el hecho de que se presenta como una alternativa a lo que fue el proceso de un área de libre comercio de las Américas, ALCA.²⁶⁵

Desde su llegada al poder en 1999, el presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías mostró su oposición en distintos foros internacionales, a la forma en que se venía desarrollando la política de integración en América Latina y el Caribe. Así, denunciaba lo que consideraba era el camino del neoliberalismo y la globalización. Asimismo, definía una vía alternativa de integración, con una activa política de conducción estatal de un proceso con marcado énfasis social, que traería consecuentemente el aspecto económico. En particular, propuso la creación de una confederación en respuesta a lo que en materia de integración económica venía haciendo el proyecto de Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), impulsado desde Estados Unidos en la década de los noventa con la finalidad de hacer en la región una gran zona de libre comercio. En este sentido, la oposición del gobierno venezolano a la celebración de acuerdos de libre comercio con Norteamérica llevó a que este gobierno se retirara de la Comunidad Andina de Naciones en 2006, en reacción a la negociación de Tratados de Libre Comercio bilaterales con Estados Unidos, por Perú y Colombia. “..., el mandatario venezolano, durante los años 1999, 2000, 2001 y comienzos de 2002, presentó la propuesta de integración regional llamada Alternativa Bolivariana para las Américas en los foros latinoamericanos y caribeños bajo la fórmula de la confederación de Estados.”²⁶⁶

El proyecto bolivariano de integración vio la luz el **14 de diciembre de 2004** en La Habana, Cuba, con la **Declaración entre Venezuela y Cuba**. Dos años después, el 29

²⁶⁵ NAÍM, Soto. N. Alternativa Bolivariana para Las Américas: una propuesta histórico política al ALCA. *Geoenseñanza*. 9(1), 2004 p.57-73.

²⁶⁶ MORALES MANZUR, Juan Carlos y MORALES GARCÍA, Lucrecia. Origen y naturaleza de la Alternativa Bolivariana para las Américas [en línea] Universidad Autónoma Metropolitana México, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, primer semestre, año/vol 3., número 001 (ISSN 970-654-770-3) <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/726/72630104.pdf> [consulta: 8 de noviembre de 2011]

de abril de 2006 adhirió Bolivia. En 2007 se incorporó al ALBA Nicaragua y en 2008, Honduras. La grave crisis institucional de Honduras y el derrocamiento del gobierno de Manuel Zelaya llevó a que se suspendiera a dicho país de esa calidad. , Previa ratificación de su Congreso, Honduras renunció al ALBA el 12 de enero de 2010. Actualmente tiene como países miembros a **Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, S. Vicente y Granadinas y Venezuela.**

Desde un punto de vista orgánico “no es ni ha sido presentada como una propuesta estructural y formal de integración. En este sentido, esta propuesta es una invitación a construirla mediante un plan a mediano plazo.”²⁶⁷ El ALBA se sustenta en los Tratados de Comercio de los Pueblos (en oposición a los Tratados de Libre Comercio), - y los Proyectos y Empresas Gran nacionales. Los Tratados de Comercio se “sustentan en los principios de solidaridad, reciprocidad, transferencia tecnológica, aprovechamiento de las ventajas de cada país, ahorro de recursos e incluyen convenios crediticios para facilitar los pagos y cobros.” A su vez los proyectos Grannacionales corresponden a modelos de desarrollo planificados y dirigidos por los Estados participantes. De dichos proyectos pueden surgir empresas grannacionales- como contraposición a las transnacionales, respondiendo a una orientación estratégica en cuanto a los objetivos planteados por los proyectos grannacionales y cuya propiedad es estatal, con la posibilidad que participen dos o más Estados. Dentro de los proyectos grannacionales, se encuentran el Banco del ALBA, el Alba Cultural, Albamed, el Proyecto Grannacional de Alfabetización y Postalfabetización, entre otros.

El ALBA es un proyecto orientado a ser una alternativa a las características “neoliberales” de los procesos integrativos hemisféricos y globales, en el contexto de un fenómeno político regional de viraje hacia la izquierda de algunos países latinoamericanos. En cuanto a su funcionamiento no ha creado superestructuras que respondan a un diseño de derecho comunitario, más bien se trata de lineamientos comunes en torno a políticas estatales

²⁶⁷ Ídem.

El ALBA no muestra la compleja estructura jurídica del Mercosur o de la CAN, y es un referente en cuanto integración latinoamericana, al contar con una cantidad considerable de países miembros. Pretende ser una alternativa de integración.

TERCERA PARTE: ACTUAL PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN EN SUDAMÉRICA. TRES CASOS RELEVANTES. CAN, MERCOSUR, UNASUR.

Este trabajo se ha propuesto determinar si la realidad actual sudamericana permite hablar de la existencia de un espacio comunitario. Actualmente, existen tres bloques subregionales y con normativa internacional; CAN, MERCOSUR y UNASUR. Si bien es cierto coexisten otras instancias como el Grupo de Río, la ALADI, la Alianza del Pacífico o el ALBA, y una multiplicidad de acuerdos bilaterales, la importancia de los

tres bloques analizados dice relación con su normativa propia y porque son los únicos procesos regionalistas que se circunscriben a la subregión suramericana. Los otros son instancias latino-caribeñas que escapan a nuestro objeto de estudio. En esta parte nos centraremos específicamente en los bloques subregionales por ser la realidad de integración de América del Sur la que estamos desentrañando.

Sin perjuicio que los casos de la CAN y el MERCOSUR se trataron desde una perspectiva histórica en el capítulo anterior, aquí se retomarán desde una perspectiva de la institucionalidad, y en la mira de ir determinando si podemos hablar de espacios comunitarios subregionales.

El último capítulo se avocará a la UNASUR, desde su gestación, pasando por su Tratado Constitutivo, hasta el análisis de su ordenamiento jurídico e institucionalidad con miras a determinar si podemos hablar de derecho comunitario... El trato especial a la UNASUR dice relación a que es un posible punto de convergencia de la integración sudamericana. No hablamos de una convergencia por la unificación de la CAN y MERCOSUR, sino del hecho de aunar a todos los países de la América del Sur, con una diversidad de propósitos y por ser la heredera de la experiencia de todos los procesos integrativos que se han desarrollado.

CAPITULO V: COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). SU EXPERIENCIA.

1. Marco Institucional.

Como se trató previamente en el capítulo referido a la evolución de los procesos de integración en América Latina, la CAN ha estado marcada por distintas transformaciones al ritmo de los cambios a nivel regional y global. En un principio la

Comunidad Andina de Naciones nació con la finalidad de formar una zona de libre comercio entre los países miembros, la adopción de un arancel externo común y especialmente el desarrollo industrial. Para ello procuró seguir un modelo desarrollista y de sustitución de las importaciones que le permitiese a este grupo de países un desarrollo industrial con la finalidad de superar la situación de falta de desarrollo económico. Así, originalmente el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones), tenía como órganos principales a la **Comisión**, la **Junta del Acuerdo de Cartagena**, el **Comité Asesor Económico y Social** y también la **Corporación Andina de Fomento**.

Los años setenta trajeron nuevas situaciones y el modelo económico comenzó a ser cuestionado.

La CAN, sin abandonar la idea de integración como vehículo hacia el progreso, comenzó a dejar atrás el andamiaje del Pacto Andino y fue asimilando la idea de un mundo globalizado y de una economía de libre mercado. En el plano institucional, a medida que el proceso fue avanzando, se incorporaron nuevas instituciones que fueron dando forma a lo que hoy conocemos como Comunidad Andina de Naciones. También, en los años setenta se crearon organismos especializados: el Convenio Hipólito Unanue (1971), el Convenio Simón Rodríguez (1973), el Convenio Andrés Bello (1970), el Fondo Andino de Reservas, organismo financiero que en 1991 se transformó en el Fondo Latinoamericano de Reservas. Tres instituciones creadas a fines de la década de los setenta tienen vital importancia en el esquema actual, a saber, el **Tribunal de Justicia Andino**, cuyo tratado de creación fue suscrito el 28 de mayo de 1979; el **Parlamento Andino**, cuyo tratado constitutivo fue firmado el 25 de octubre de 1979; y el **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**, establecido el 12 de noviembre de 1979.

La década de los ochenta fue tiempo de crisis para los países latinoamericanos, incluyendo los países andinos, situación que traería consecuencias institucionales en la década posterior. En la década de los noventa cuando se produce el mayor cambio

institucional en la CAN. Los países miembros adoptan en 1996 el **Protocolo de Trujillo**, mediante el cual se **crea la Comunidad Andina de Naciones**, como sucesora de la Junta de Cartagena, que se integra por los Estados miembros y establece el **Sistema Andino de Integración (SAI)**. Dentro de los principales objetivos planteados por la Comunidad Andina de Naciones se encuentra:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;
- La aceleración del crecimiento económico y la generación de ocupación;
- Facilitar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano;
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional;
- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros; y Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

Para llevar a cabo estos objetivos, la estructura del sistema andino, de acuerdo con el artículo 6 del Acuerdo de Cartagena, cuenta con los siguientes órganos:

1.1. Órganos Decisorios.

El Consejo Presidencial Andino (órgano de mayor jerarquía dentro del SAI), el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina y la Secretaría General de la Comunidad Andina son órganos componentes del Sistema Andino de Integración, dotados de capacidad para adoptar normas dentro de las esferas de sus atribuciones.

1.1.1. Consejo Presidencial Andino.

Este es el órgano de mayor jerarquía dentro del SAI y está conformado por los Jefes de Estado de los países miembros. Este órgano es el encargado de emitir las directrices presidenciales. Es el órgano encargado de la conducción política del proceso, pero además define, impulsa y evalúa asuntos políticos, económicos, sociales, culturales, etc., mediante la emisión de **Directrices**.

El artículo 12 del Acuerdo de Cartagena define las funciones que le corresponden al Consejo Presidencial Andino:

- I. Definir la política de integración subregional andina;
- II. Orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la Subregión en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- III. Evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina;
- IV. Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y,
- V. Examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa.

El Consejo Presidencial Andino se reúne en forma ordinaria una vez al año, de preferencia en el país que ejerce la presidencia del mismo. Dicha reunión tiene por finalidad tomar conocimiento de las acciones llevadas a cabo por los organismos del SAI, además conocer de planes, sugerencias y programas. También podrá reunirse de forma extraordinaria, cuando se estime conveniente, en el lugar que se acuerde previo a su convocatoria.

El Consejo Presidencial Andino tiene un Presidente que ejerce la máxima representación política de la CAN y que permanece un año en la función. La

presidencia se ejerce sucesivamente una vez al año y por orden alfabético en relación a los países miembros. Corresponde al Presidente del Consejo Presidencial Andino:

- I. Convocar y presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo;
- II. Ejercer la representación del Consejo y de la Comunidad Andina;
- III. Supervisar el cumplimiento por parte de los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración de las Directrices emanadas del Consejo; y,
- IV. Llevar a cabo las gestiones que le sean solicitadas por el Consejo.

1.1.2. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Conformado por los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, este órgano está encargado de formular, ejecutar y evaluar la conducción política del proceso. Se pronuncia a través de **Declaraciones** y **Decisiones**, las que son adoptadas por **consenso**.

De acuerdo al artículo 16 del Acuerdo de Cartagena, son funciones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

- I. Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- II. Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina;
- III. Dar cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- IV. Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación;
- V. Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de su competencia;
- VI. Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;

- VII. Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia;
- VIII. Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- IX. Aprobar y modificar su propio reglamento;
- X. Aprobar el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión; y,
- XI. Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, en el ámbito de su competencia.

El Consejo se reúne de forma ordinaria dos veces al año, de preferencia en el país que ejerce la presidencia. De la misma forma se podrá reunir de forma extraordinaria en otro país como se hubiere acordado previamente.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está a cargo de dicha presidencia.

1.1.3. Comisión de la Comunidad Andina.

Este órgano tiene la misión de llevar a cabo, mediante la evaluación, impulso y ejecución, la integración en materia económica en la subregión. Conformada por un representante plenipotenciario de cada uno de los países miembros, actúa mediante la dictación de **Decisiones**.

Según el artículo 22 del Acuerdo de Cartagena, le corresponde:

- I. Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- II. Adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino;
- III. Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia;

- IV. Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- V. Aprobar y modificar su propio reglamento;
- VI. Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General sometan a su consideración;
- VII. Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes;
- VIII. Aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros; y,
- IX. Someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Reglamento de la Secretaría General.

La Comisión se reunirá tres veces al año de forma ordinaria, sin perjuicio de la posibilidad de reunirse extraordinariamente previa solicitud de cualquiera de los países miembros o de la Secretaría General de la CAN. Es presidido por un representante del país que ejerce la presidencia del Consejo Presidencial Andino, por un año. La Comisión adoptará sus **Decisiones** con el voto favorable de la **mayoría absoluta** de los países miembros, salvo en los casos exceptuados en el artículo 26 del Acuerdo de Cartagena.

1.1.4. Secretaría General de la Comunidad Andina.

De carácter unipersonal, este órgano ha sustituido a la Junta creada por el Acuerdo de Cartagena. Ejerce la función ejecutiva y da apoyo técnico a las demás instituciones del SAI, además de velar por el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Andino. El Secretario General está facultado para actuar de vocero. Se expresa mediante **resoluciones**.

El **Secretario General** es el encargado de la dirección de esta institución, apoyado en su función por los Directores Generales, de acuerdo a los reglamentos respectivos.

De acuerdo al artículo 30 del Acuerdo de Cartagena son funciones de la Secretaría General:

- I. Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- II. Atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión;
- III. Formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión propuestas de Decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento de este Acuerdo, con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible;
- IV. Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en este Acuerdo;
- V. Evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación de este Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer las medidas correctivas pertinentes;
- VI. Efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del Sistema Andino de Integración y otros que a su juicio sean necesarios;
- VII. Mantener vínculos permanentes de trabajo con los Países Miembros, coordinando con el organismo nacional de integración que cada país señale para tal efecto;
- VIII. Elaborar su programa anual de labores, en el cual incluirá preferentemente los trabajos que le encomienden los otros órganos del Sistema;
- IX. Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y, especialmente, de los que tengan a su cargo la planificación;
- X. Mantener vínculos de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación con la finalidad de intensificar sus relaciones y cooperación recíproca;
- XI. Llevar las actas de las reuniones ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las de la Comisión, y elaborar la

- agenda tentativa de sus reuniones, en coordinación con los presidentes de dichos órganos;
- XII. Ser depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del Sistema Andino de Integración y dar fe de la autenticidad de los mismos;
 - XIII. Editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena;
 - XIV. Ejercer la Secretaría de la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración; y,
 - XV. Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiere el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

1.2. Órganos de Representación Parlamentaria. Parlamento Andino.

Lo integran representantes elegidos por votación popular en Colombia, Ecuador y Perú, y los designados por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; es el órgano deliberativo de la CAN, que busca orientar y promover el proceso de integración, haciendo **recomendaciones** sobre los proyectos de presupuestos y promoviendo la armonización, coordinación y cooperación entre los órganos de la comunidad y los parlamentos de los países andinos y con terceros países.

Según el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena son atribuciones del Parlamento andino:

- I. Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;
- II. Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;
- III. Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;
- IV. Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;
- V. Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de

- interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- VI. Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros;
 - y,
 - VII. Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.

1.3. Órganos Consultivos. Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral.

Las instituciones consultivas de la CAN están encargadas de emitir **opiniones** sobre los programas de interés de los respectivos Consejos. Pueden ser convocados a las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales que se vinculan a la elaboración de proyectos de Decisión, y podrán participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión. Están conformadas por delegados elegidos directamente por organizaciones representativas de los sectores empresariales y laborales.

1.4. Órgano Jurisdiccional. El Tribunal de Justicia Andino (TJCA).

De particular relevancia dentro del Sistema Andino es el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA). Fue creado a fines de la década de los setenta y ha tenido relevancia en la construcción de un derecho comunitario andino. Es de carácter permanente, supranacional y comunitario. Está formado por 5 jueces designados comunitariamente, que ejercen su labor de forma autónoma en relación a los Estados miembros. Los magistrados del TJCA) ejerce sus funciones con independencia y

exclusividad en un período de 8 años, con la posibilidad de reelección por sólo una vez.

Entre sus principales funciones se encuentra la preservación del principio de legalidad del derecho derivado; asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los países miembros; interpretar, a través de la consulta prejudicial, las normas; dirimir las controversias e interpretar los principios del ordenamiento jurídico andino. Así pues, mediante **sus sentencias, este tribunal ha dotado del mayor contenido posible al ordenamiento jurídico comunitario al interpretar y aplicar el Derecho Comunitario, bajo los principios del efecto directo, de la aplicación inmediata y de la supremacía del Derecho Comunitario Andino**²⁶⁸. Estas fuentes caracterizan el nuevo derecho, entendido de la misma forma que en la Unión Europea, distinto al Mercosur y Unasur.

Este órgano cuenta con competencia respecto de los cuatro Países Miembros de la Comunidad Andina para conocer las siguientes materias: la acción de nulidad, la acción de incumplimiento, la interpretación prejudicial, el recurso por omisión o inactividad, la función arbitral y la acción laboral. Hasta el año 2011, el Tribunal ha conocido de 2003 interpretaciones prejudiciales solicitadas por los jueces nacionales²⁶⁹, 117 acciones de incumplimiento²⁷⁰ en contra de los Países miembros, 52 acciones de nulidad²⁷¹, 9 procesos laborales²⁷² y 6 recursos por omisión o inactividad

²⁶⁸ Comunidad Andina. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. [en línea]
<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=29&tipo=SA&title=tribunal-de-justicia-de-la-comunidad-andina> [consultado: 3 de marzo de 2011]

²⁶⁹ Interpretación Prejudicial 1985-2011. [en línea]
http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=24
[consultado: 19 de julio de 2012]

²⁷⁰ Acción de Incumplimiento 1985-2011. [en línea]
http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=26
[consultado: 19 de julio de 2012]

²⁷¹ Acción de Nulidad 1985-2011. [en línea]
http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=25
[consultado: 19 de julio de 2012]

²⁷² Procesos Laborales 1985-2011. [en línea]
http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=28
[consultado: 19 de julio de 2012]

de los órganos comunitarios²⁷³. En lo que va del año 2012, se han iniciado 2 procesos sumarios por desacato de sentencia en Acciones de Incumplimiento y se han recibido 112 solicitudes de interpretación prejudicial²⁷⁴. Esta fructífera labor del tribunal hace que se coloque como la tercera corte internacional más activa del mundo luego de la Corte Europea de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁷⁵.

1.4.1. Acción de Nulidad.

La acción de nulidad puede ser presentada por cualquier país miembro; se encuentra regulada por el Tratado del TJCA y su Estatuto; y a través de esta competencia, el Tribunal controla que las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, las Resoluciones de la Secretaría General y los Convenios celebrados entre los países miembros en el marco del proceso de integración se adopten de conformidad con el Acuerdo de Cartagena y el TJCA. En caso de que una Decisión, Resolución o Convenio infrinja una norma comunitaria superior o un principio de Derecho Comunitario Andino, el Tribunal puede declarar su nulidad y, consecuentemente, dejarla sin efecto. La acción de nulidad puede ser presentada por los países miembros, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas interesadas.

1.4.2. Acción de incumplimiento.

²⁷³ Recurso por Omisión 1985- 2011. [en línea]

http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=27

[consultado: 19 de julio de 2012]

²⁷⁴ Datos proporcionados vía email por Gustavo García Brito, secretario General del Tribunal Andino de Justicia

²⁷⁵ Comunidad Andina. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. [en línea] Op. Cit.

Es una acción que se ejerce en caso que uno de los países miembros haya incurrido en incumplimiento de las obligaciones emanadas de las normas o convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la CAN. La acción tiene por objetivo dar cumplimiento a dichas obligaciones. Esta acción podrá intentarse por la Secretaría General, por los países miembros o, en algunos casos, por personas naturales cuando el incumplimiento afecte directamente algunos de sus derechos subjetivos.

Para impetrar la acción, como lo estableció la sentencia 07-AI-99²⁷⁶, es necesario que concurren los siguientes requisitos copulativos:

- a) nota de observaciones o pliego de cargos dirigido por la Secretaría General al país miembro inculpado de incumplimiento en la que se le hacen saber las circunstancias de hecho y de derecho que configuran la conducta objeto de censura;
- b) la oportunidad procesal que se debe otorgar al país miembro para rendir explicaciones o para corregir o enmendar su conducta;
- c) el dictamen de incumplimiento, de ser el caso.

Procesalmente, se procede en primer lugar a la formulación de observaciones por escrito a cargo de la Secretaría General, destinadas al país miembro al que se imputa el incumplimiento; el país inculpado debe evacuar una respuesta a las observaciones planteadas en un plazo no superior a los dos meses; después, la Secretaría General elabora y emite un dictamen que bien podrá ser de cumplimiento o incumplimiento en razón de las explicaciones evacuadas por el país miembro. En caso de acogerse la acción, el país miembro incumplidor tendrá un plazo de 90 días para adoptar las providencias necesarias para la ejecución de las medidas, que, de no cumplirse en dicho plazo podrán adoptarse sanciones por parte de los otros países miembros.

1.4.3. Interpretación prejudicial.

²⁷⁶ TJCA, proceso AI-07-99, del 12 de noviembre de 1999.

Se reconoce como la pieza fundamental del sistema jurisdiccional andino por cuanto mediante este mecanismo **se asegura la unificación en la aplicación de las normas del ordenamiento jurídico andino**. Al igual que en el caso del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), la interpretación prejudicial, también llamada consulta prejudicial, **es la pieza clave del sistema jurisdiccional de la Comunidad Andina** por cuanto mediante dicho mecanismo se asegura la aplicación uniforme de las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino y convierte automáticamente en jueces comunitarios a los jueces nacionales de los cinco países miembros, lo que constituye una forma de cooperación horizontal con los órganos jurisdiccionales nacionales.²⁷⁷

La labor del TJCA se limita a determinar el contenido y alcance de la norma comunitaria en el caso concreto, no entrando a interpretar ni aplicar el derechos de los estados nacionales, ni a pronunciarse sobre los hechos. La interpretación hecha por el Tribunal tiene carácter obligatorio, es decir, no solamente vincula al juez nacional solicitante de la interpretación, sino que a todos los otros jueces que conozcan del asunto, en cualquiera de sus instancias.

La interpretación se inicia a través de la consulta por parte de un juez nacional. La consulta a su vez puede ser facultativa u obligatoria. Será **facultativa** para el caso que la sentencia definitiva sea susceptible de algún recurso en el derecho interno. Asimismo tendrá el carácter de **obligatoria** si el asunto no es susceptible de recurso alguno en el derecho interno.

1.4.4. Recurso por omisión o inactividad.

²⁷⁷ TOLEDO VIGIL, Ricardo. La cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: La Consulta Prejudicial. p.3

Consiste en requerir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión o a la Secretaría General, a dar cumplimiento a sus obligaciones, cuando estos se abstuvieren de cumplir actividades a las que estuvieren obligados expresamente por el ordenamiento de la Comunidad Andina.

El recurso puede ser interpuesto por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General, los Países Miembros, personas naturales o jurídicas. Sin embargo, previo a recurrirse al Tribunal debe requerirse por escrito al órgano correspondiente para que cese su inactividad.

Una vez admitido el recurso a tramitación -y teniendo a la vista los descargos evacuados por el órgano requerido- el Tribunal tendrá treinta días para dictar sentencia.

1.4.5. Función Arbitral.

El TJCA también es competente para ejercer una función arbitral dirimiendo las controversias que se produzcan por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos entre órganos o instituciones del SAI o entre éstos y terceros, cuando las partes así lo acuerden. Asimismo, los particulares podrán someter sus diferencias al arbitraje del TJCA respecto de controversias que se susciten respecto de la interpretación o aplicación de contratos privados, que sean regidos por normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

El TJCA fallará en derecho o en equidad, según acuerden las partes y su fallo tendrá carácter obligatorio, inapelable y constituirá un título legal suficiente para obtener su cumplimiento de acuerdo a la normativa interna donde se fuere a cumplir.

1.4.6. Jurisdicción Laboral.

Ella tiene por objetivo solucionar las controversias suscitadas en materia laboral entre los órganos del SAI y sus funcionarios o dependientes. Como primera medida deberá el trabajador requerir a su empleador.

Procesalmente, luego de presentada la acción -cuyo plazo de prescripción es de tres años desde que ocurre el hecho- y contestada la demanda, el Tribunal hará un llamado a conciliación. El Tribunal aplicará los principios generales del derecho laboral. La decisión tomada por el Tribunal será obligatoria y tendrá el carácter de cosa juzgada. Los únicos recursos admisibles son enmienda, aplicación, aclaración y revisión.²⁷⁸

2. El Derecho de la CAN.

La CAN se yergue como uno de los procesos integracionistas más relevantes de la región. La naturaleza jurídica de la Comunidad Andina de Naciones ha sido interpretada como la de una organización internacional autónoma y sui géneris -como lo son las comunidades de naciones donde se cobija el derecho comunitario- cuyos alcances van mucho más allá del derecho internacional público clásico. Para el TJCA el ordenamiento jurídico comunitario andino, es una entidad autónoma y supranacional diferente de los Estados miembros que la componen.

2.1. Carácter supranacional y comunitario de la CAN.

²⁷⁸ VIGIL, TOLEDO, R. El ordenamiento jurídico de la CAN. Revista Peruana de Derecho Internacional. N° 133: 2006. p. 130.

De acuerdo al artículo 1º del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina el ordenamiento jurídico de la CAN está conformado básicamente por los tratados fundamentales (fuentes originarias del derecho andino) por los órganos e instituciones del SAI y por las normas que de dichos órganos emanen (fuentes derivadas del derecho andino). Pues bien podemos notar de acuerdo a la compleja estructura del ordenamiento andino, así como de la emanación de normativa derivada de órganos autónomos con rasgos de supranacionalidad que la Comunidad Andina de Naciones escapa a la conformación clásica de una organización internacional, ya que “lo que se pretende construir es un sistema internacional con una estructura y dinámica propia como medio para resolver los problemas sociales y económicos planteados a través de los organismos autónomos.”²⁷⁹

El cuerpo normativo más relevante de la CAN es el Acuerdo de Cartagena, que ha sido refundado. Este Acuerdo estructuró el llamado Sistema Andino de Integración (SAI) con la finalidad de alcanzar los objetivos comunes de integración, que entre sus metas más ambiciosas encuentra la formación gradual de un **mercado común**. La tarea no queda en manos de los gobiernos de turno, sino de una institucionalidad común, pero autónoma y más importante aún, **supranacional**. Siguiendo los propios lineamientos de la CAN “el desarrollo del mandato establecido en el Acuerdo de Cartagena permite la construcción de un ordenamiento jurídico autónomo y con prelación a la normativa interna que los Estados puedan llegar a desarrollar.”²⁸⁰

En palabras de Ignacio Basombrío “sin duda, las características más distintivas de ese ordenamiento jurídico andino provienen de su naturaleza supranacional. La **aplicación directa** como primera característica derivada del concepto de supranacionalidad, tiene su base legal en el art. 2º del Tratado del Tribunal y en el Protocolo de Cochabamba, modificador de dicho tratado”²⁸¹. No sólo la normativa andina ha planteado la

²⁷⁹ KUNDMÜLLER CAMINITI, Franz: HERENCIA. S. Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina. Lima. Comisión Andina de Juristas. 2006. p. 28

²⁸⁰ *Ibíd.* p. 27

²⁸¹ BERGAMASCHINE, JAMILE. Mercosur: Origen, Fundamentos, Normas y Perspectivas. Curitiba. Juruá Editora. 2007. p. 69

naturaleza supranacional de la Comunidad, sino que es ella misma la que ha zanjado su naturaleza como ha quedado reflejado en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Andino de Justicia.”²⁸²

2.2. Derecho comunitario en la CAN.

De acuerdo a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina del 12 noviembre de 1999, proceso **AI-07-99**²⁸³, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina se compone principalmente, de dos tipos de normas jurídicas: las “originarias”, “primarias” o “constitucionales” que son las contenidas en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado de creación del TJCA y las normas “derivadas” o “secundarias” que son las contenidas en las decisiones del Consejo Andino de Cancilleres y de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General.²⁸⁴ Se trata de una distinción entre aquellas fuentes creadas directamente por los países miembros de las creadas por los organismos comunitarios.

Así, la sentencia buscó clarificar el rango del ordenamiento jurídico de la CAN, contenido precisamente en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, cuyo artículo 1° señala que el ordenamiento jurídico de la Comunidad se conforma por:

- 1) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos Adicionales;
- 2) El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus Protocolos Modificatorios;

²⁸² BASOMBRÍO, Ignacio. Integración Andina: Instituciones y Derecho Comunitario. Documento preparado para el Taller Internacional “Integración Regional – Lecciones de la Experiencia de la Unión Europea y la Comunidad Andina”, Sao Paulo, 20 y 21 de octubre de 2004 p.39

²⁸³ TJCA, proceso AI-07-99, del 12 de noviembre de 1999.

²⁸⁴ VIGIL, TOLEDO, R. Op. Cit. p. 114.

- 3) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina;
- 4) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina;
- 5) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de integración subregional andino.

Esta sentencia aclara que las fuentes del ordenamiento jurídico de la comunidad son también aquéllas que si bien no tienen fuerza vinculante por no emanar de los órganos legislativos de la Comunidad, no dejan de tener un valor complementario y referencial²⁸⁵.

De esta forma, el Tribunal Andino reconoce que este sistema contiene un orden y estructura al determinar que el ordenamiento jurídico primario está sujeto al principio de jerarquía normativa y que prima sobre cualquier otra norma comunitaria.

Una vez establecida la estructura jerárquica de la CAN, podemos decir que su distinción comunitaria viene principalmente dada por la obligatoriedad y aplicación de la normativa secundaria emanada de las fuentes derivadas de la misma, destacándose en ella los principios comunitarios de la **aplicación directa, efecto directo y primacía**. Aquí se advierte una distinción fundamental de la CAN respecto del MERCOSUR, que acerca al proceso de integración andino al de la UE. Así, “una característica fundamental del ordenamiento comunitario andino se relaciona con la **aplicación directa** de las decisiones que crean derecho secundario, las cuales son obligatorias desde el momento mismo de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Asimismo, debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales”²⁸⁶. En otras palabras, **“las leyes comunitarias andinas no requieren de procedimientos de internalización en el ordenamiento interno de los Países Miembros para surtir todos sus efectos**. Las normas andinas son de obligatorio e

²⁸⁵ VIGIL, TOLEDO, R. Op. Cit. p.115

²⁸⁶ KUNDMÜLLER CAMINITI, Franz: HERENCIA. S. Op. Cit. p. 28

inmediato cumplimiento por los países miembros en todas sus instancias, por los órganos de la Comunidad Andina y los particulares. ²⁸⁷

En cuanto al **efecto directo** de la normativa andina “el ciudadano común adquiere obligaciones y derechos cuyo cumplimiento puede ser exigido tanto ante sus Tribunales nacionales como ante las instancias administrativa y judicial comunitarias”²⁸⁸

Uno de los aspectos indicativos de la supranacionalidad del derecho de la CAN es la **primacía** de su derecho respecto del derecho interno de sus países miembros. Para Fabián Novak Talavera las normas de la Comunidad Andina tienen aplicación preferente respecto de las normas nacionales, independiente del rango de las últimas para el caso que entraren en conflicto, lo que implica la suspensión mas no la derogación de la norma interna²⁸⁹. Ahora bien, no son los Tratados Constitutivos los que recogen este principio, sino que es la jurisprudencia del TJCA (al igual como sucede con la UE) la que lo afirma en forma permanente.²⁹⁰

La CAN no sólo distingue su carácter comunitario por los principios aplicables a la normativa derivada que emana de sus órganos, sino que también por las características que se vislumbran del proceso mismo. En este sentido, se yergue como un ordenamiento jurídico **autónomo que** no depende ni emana de otro ordenamiento jurídico, y que sobre todo no es dependiente de los estados nacionales²⁹¹. A ello habría que agregar que el ordenamiento jurídico andino es **cambiante y dinámico**. Se trata de un derecho progresivo y evolutivo que merece atención permanente por los progresos que alcanza en su desarrollo.²⁹² En el mismo sentido agrega el jurista y ex miembro del TJCA, Ricardo Vigil, que “para entender cabalmente la naturaleza

²⁸⁷ BERGAMASCHINE, JAMILE. Op. Cit. p. 69

²⁸⁸ Ídem.

²⁸⁹ NOVAK TALAVERA. Fabián. La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico. Lima. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). 2003. p. 72.

²⁹⁰ Sentencias 2-IP-88, 2-IP-90, 6-IP-93, 10-IP-94, 1-AI-96.

²⁹¹ NOVAK, TALAVERA. Fabián. Op. Cit. p. 57

²⁹² Ídem.

especial y transitoria del Derecho Comunitario no hay que perder de vista este derrotero, que en el caso de la Comunidad Andina apunta, igual que en Europa, a una integración política a través de un largo itinerario.”²⁹³

3. Visión crítica del Derecho Comunitario de la CAN.

Esta Memoria plantea la existencia de un ordenamiento jurídico comunitario, con distintivos rasgos supranacionales y con una marcada autonomía respecto de los estados nacionales. De la lectura de los Tratados Constitutivos, así como de las sentencias del TJCA, y como concluyen los autores, así se desprende. También se plantea por algún autor, que el proceso de integración andino ha venido desarrollando una política internacional sobre la base del nacionalismo, dejando de lado el interés regional o comunitario²⁹⁴; ello se revelaría por la confrontación de la teoría con la realidad lo cual hace replantearse la naturaleza comunitaria de la CAN.

El problema más grave no viene dado por su real naturaleza comunitaria, sino porque parece incapaz de cumplir sus propios objetivos.

Desde una perspectiva netamente jurídica, se critican las falencias de la CAN en cuanto al desconocimiento de su normativa por parte de los Estados, lo cual levanta dudas sobre la posibilidad de aplicar normas supranacionales cuando todavía subsiste uno de los factores más delicados y complejos que debe confrontar (...), cual es el desconocimiento en las esferas legislativa y judicial de los Estados, con relación a los acuerdos integradores.²⁹⁵ Por otro lado a pesar “que los textos señalan autonomía, en los hechos los Estados, con la herramienta presupuestal, condicionada a decisiones nacionales para cumplir con las obligaciones contraídas en materia de cuotas, tienen

²⁹³ VIGIL, TOLEDO, R. Op. Cit. p. 111

²⁹⁴ Ídem.

²⁹⁵ BASOMBRIIO, Ignacio. Op. Cit. p.12

una poderosa capacidad de negociación y de transacción con los órganos comunitarios.”²⁹⁶

Las deficiencias planteadas sin lugar a dudas merman la autonomía y la eficiencia de la CAN, pero aún peor, el problema central de la Comunidad Andina desde el punto de vista jurídico-institucional, es el cumplimiento de las normas del derecho derivado.²⁹⁷ En palabras del profesor Mario Andrés Arroyave-Quintero, la integración andina se caracteriza por la ausencia de voluntad política para cumplir lo pactado por parte de los países miembros, situación que imposibilita alcanzar los objetivos y las metas trazadas en el Acuerdo de Cartagena²⁹⁸. La razón de este incumplimiento sostenido vendría dado según el autor, porque al interior de la CAN existe una gran desconfianza entre los países miembros, puesto que ven a sus vecinos como potenciales rivales para acceder a grandes mercados, mas no como aliados²⁹⁹. La heterogeneidad política de los países miembros contribuiría a dicha situación. Basta recordar la salida de Venezuela en 2006 debido a la suscripción por parte de Perú y Colombia de TLC’s con Estados Unidos.

Esta perspectiva tiende a desmitificar el carácter supranacional de la Comunidad Andina, lo que se profundiza al considerar que los tres órganos decisorios del SAI, incluyendo el Consejo Presidencial Andino -que está encargado de dirigir la conducción política del proceso-, están conformados directamente por representantes directos de cada uno de los gobiernos de los Países Miembros.

Otro elemento viene a debilitar una genuina integración andina, el **contexto internacional**. Una tesis que explica esto expresa que: “En la actual coyuntura, con el papel cada vez más fuerte e importante de los organismos financieros multilaterales, con los condicionamientos que registren la autonomía de los Estados para definir sus

²⁹⁶ *Ibíd.* p.26.

²⁹⁷ *Ibíd.* p.28

²⁹⁸ ARROYAVE-QUINTERO, Mario. Ineficacia crónica del derecho andino: uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Papel Político*, N° 1:2008 p. 299

²⁹⁹ *Ídem.*

propias políticas, con los compromisos internacionales adoptados en el marco de la globalización, los esquemas de integración tienen que reconocer esta realidad y adecuarse a ella porque, de lo contrario, estarían actuando al margen de la *realpolitik*.”³⁰⁰

Pese a lo anterior, el esfuerzo puesto por la institucionalidad andina, y particularmente por la jurisprudencia del Tribunal Andino, el proceso de integración se ha mantenido y ha logrado avances que si bien no son los planteados como objetivos finales, sí han acercado e integrado a los países miembros. “podemos concluir que el proceso dispuesto en el Acuerdo de Cartagena y los demás protocolos aspiran a una idea integracionista, basado en la formación de un derecho comunitario aunque hasta el momento, esté solamente el derecho de la integración. No obstante, no se puede negar que el desarrollo andino ha progresado significativamente.”³⁰¹

Veremos entonces, de qué manera esta experiencia podrá repercutir favorablemente en un proceso de integración ampliado como lo es él que nace al alero de la UNASUR.

CAPITULO VI: “MERCADO COMÚN DEL CONO SUR (MERCOSUR): SU EXPERIENCIA”

Como se mencionó en el Capítulo IV, este grupo de integración subregional nació en los primeros años de la década de los 90 con 4 países miembros, Argentina, Brasil,

³⁰⁰ BASOMBRIIO, Ignacio. Op. Cit. p.17

³⁰¹ BERGAMASCHINE, JAMILE. Op. Cit. p. 71

Paraguay y Uruguay. Actualmente, tiene como países asociados a la gran mayoría de los Estados de la región, incluyendo México, y ha ingresado Venezuela como miembro.

Respecto a los objetivos que trazó este grupo podemos mencionar:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Dichos objetivos no se han materializado por completo. Aún no se concreta el Libre Mercado, pero sí una Unión Aduanera imperfecta que ha servido para estimular el intercambio comercial en la región, sin olvidar además la cooperación en aspectos tan diversos como lo son la cultura, la educación, las ciencias y tecnologías, etc.

Está claro que el **Mercosur es uno de los pilares de la Unasur**, y como tal debe ser estudiado con detención, para vislumbrar con más claridad los aspectos positivos que deben replicarse y los aspectos no tan útiles que deben evitarse para implementar una organización sudamericana que lleve a cabo sus objetivos de la forma más realista y exitosa posible.

1. Marco Institucional.

Desde su inicio, la configuración institucional del bloque ha sido objeto de debate, delineándose su carácter intergubernamental. Este tema y el de la supranacionalidad serán abordados en el acápite sobre el derecho mercosureño, considerando que la intergubernabilidad implica un sistema de cooperación entre Estados, en donde la conducción y gestión del proceso de integración está en manos de funcionarios públicos nacionales.

Con base en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994 y vigente desde el 1 de enero de 1995, el Mercosur tiene una estructura institucional básica compuesta por: el Consejo del Mercado Común (CMC); el Grupo Mercado Común (GMC), ambos creados en 1991; el Parlamento del Mercosur (PM), constituido en 2005, que comenzó a funcionar en el segundo semestre de 2006 y reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta; la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y su Presidente, creada en 2003; la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), creado en 1994 y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM), con sede en Asunción, creado en 2002 e instalado en 2004.

Adicionalmente, el Mercosur cuenta con instancias políticas de menor importancia decisoria, pero que ocupan un lugar destacado en su esquema orgánico: el Foro Consultivo Económico Social (FCES), en donde participan las organizaciones de la sociedad civil, creado en 1994; La Secretaría Administrativa y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), creado en 2004, entre otros.

El Mercosur cuenta también con instancias auxiliares no decisorias como los Subgrupos de Trabajo (SGT) dependientes del GMC, los Comités Técnicos (CT) dependientes del CCM, el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) y el Observatorio de la Democracia creado en 2006. El Mercosur también funciona habitualmente mediante Reuniones de Ministros (RM), Reuniones Especializadas (RE), Conferencias, y Reuniones Ad-hoc.

1.1. Órganos Decisorios.

El Consejo del Mercado Común (órgano supremo del Mercosur), el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur (que se sitúan en un plano inferior) se presentan como los órganos “de naturaleza intergubernamental con capacidad normativa y, por tanto decisoria.

1.1.1. Consejo Mercado Común (CMC).

El Consejo constituye el órgano superior del MERCOSUR, tanto por la cualidad de sus miembros como por sus tareas, correspondiéndole “la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados por el T.A. y el P.O.P. Está integrado por los **Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía** o sus equivalentes, de los Estados partes; aunque podrán ser invitados a participar otros Ministros o autoridades de nivel ministerial. La participación explícita y activa de los Ministros tuvo como objetivo asegurar que el proceso de integración fuera más allá de un ejercicio diplomático y sus decisiones (la mayoría de las cuales caían dentro de la competencia de las agencias económicas) fueran efectivamente implementadas³⁰².

El P.O.P., en su art. 8, fija las funciones y atribuciones de este órgano:

- I. Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su ámbito;
- II. Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del Mercado Común;
- III. Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur;
- IV. Negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.
- V. Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común;

³⁰² PENA, C; ROZEMBARG, R. Una Aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades. Buenos Aires. BID-INTAL. 2005. p. 7

- VI. Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas;
- VII. Crear los órganos que estimen pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos;
- VIII. Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones;
- IX. Designar al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- X. Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria; y
- XI. Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.

Las primeras 4 funciones enumeradas podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común bajo ciertas condiciones (art. 14 inciso 7 del P.O.P.)

El Consejo, cuya Presidencia será ejercida por rotación de los Estados Parte por orden alfabético, durante un período seis meses (art. 5 del P.O.P.), habrá de reunirse cuantas veces lo estime oportuno, debiendo hacerlo como mínimo una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.

En la práctica, las reuniones de este Consejo han resultado importantes como señal política hacia adentro y hacia afuera del Mercosur, marcando el paso de la integración y el reconocimiento de su política de **consenso** a escala regional³⁰³.

El Consejo, en virtud de sus competencias normativas, se pronuncia mediante **Decisiones**, las cuales serán obligatorias para los Estados Parte que como ocurre con las otras instituciones del Mercosur, tomarán sus Decisiones por **consenso y con la presencia de todos aquéllos**. A partir de 2002, emite **Recomendaciones**, las cuales no tiene carácter vinculante y se dictan con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración³⁰⁴.

³⁰³ MARTINEZ, PUÑAL A. El Sistema Institucional del MERCOSUR: de la intergubernabilidad hacia la supranacionalidad. Santiago de Compostela. Tórculo Edicións. 2005. pp. 156-157.

³⁰⁴ FERREIRA, M; PAYSSÉ S. La Formación Profesional en el Mercosur. Montevideo. OIT/Cinterfor. 2003. p. 32

Respecto al proceso de creación de la normativa mercosureña por parte del Consejo (y de las demás instituciones del Mercosur), debemos insistir en su clara dependencia a la voluntad de cooperar de los gobiernos de los Estados Parte, falencia que muy probablemente se repita en la Unasur, debido a que en ella se replican los procesos normativos y la forma de abordar sus organismos.

1.1.2. Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM).

El Consejo del Mercado Común, mediante una Decisión del año 2003, ante la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la estructura institucional, decidió crear con carácter permanente, la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) como órgano del Consejo del Mercado Común. Ella está integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte y por un Presidente elegido por un período de dos años renovable por otro año.

La CRPM funciona de modo permanente en la ciudad de Montevideo. Es su función asistir en todas las actividades que le sean requeridas al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Témpore del Mercosur.

Al mismo tiempo, puede presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común. Asimismo, es de su competencia afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el Mercosur, estableciendo vínculos con el Parlamento, con el Foro Consultivo Económico y Social, y con las Reuniones Especializadas del Mercosur³⁰⁵.

³⁰⁵ *Ibíd.* p. 161

1.1.3. Grupo Mercado Común. (GMC)

El Grupo Mercado Común, dotado de competencia normativa, es calificado como el **órgano ejecutivo del Mercosur** (arts. 13 del T.A. y 10 del P.O.P.). Jerárquicamente se encuentra por debajo del C.M.C. Su composición consta de cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por cada país, designados por los respectivos Gobiernos³⁰⁶, “entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los **Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía o equivalentes y de los Bancos Centrales**” (art. 11 del P.O.P.).

El GMC se reúne por lo menos una vez cada tres meses en forma ordinaria y cuando lo disponga, en forma extraordinaria.

Las atribuciones del Grupo Mercado Común, según el art. 14 del P.O.P., son las siguientes:

- I. Proponer proyectos de decisión al Consejo del Mercado Común;
- II. Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- III. Crear, modificar o suprimir órganos tales como Subgrupos de Trabajo y Reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;
- IV. Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias;
- V. Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- VI. Adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;
- VII. Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite;
- VIII. Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- IX. Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur;

y

- X. Homologar los Reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social.

³⁰⁶ Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de Argentina. DNPCE-MERCOSUR. Grupo del Mercado Común. [en línea]. <http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=192&btn=163> [consulta: 28 de enero de 2012]

Entre las competencias que acabamos de recoger, destacamos las **atribuciones legislativas para dictar resoluciones**, así como la facultad de **iniciativa** de proponer al C.M.C. la aprobación de decisiones sobre materias de su competencia, ejerciendo en estos supuestos “una suerte de iniciativa en relación al proceso legislativo, cuando culmina con una Decisión instada por el GMC”³⁰⁷.

El Grupo Mercado Común **constituye el órgano más importante de realización y supervisión de las políticas del Mercosur, en un grado de mayor complejidad que el Consejo**. Y a pesar de su naturaleza intergubernamental, el Grupo es el órgano responsable de la elaboración de la agenda colectiva de la organización, siendo el más perceptivo a los intereses comunitarios³⁰⁸.

Este Grupo podrá constituir **Subgrupos de Trabajo** y convocar, cuando fuera necesario para el cumplimiento de sus cometidos, **Reuniones Especializadas ad hoc**, que deberán presentar sus conclusiones al G.M.C. Los Subgrupos de Trabajo vendrían a funcionar a manera de foros en cuyo ámbito se acuerdan las pautas de armonización técnicas y jurídicas en cada uno de los sectores implicados en el proceso de integración. Esta multiplicidad de órganos auxiliares, de carácter mixto técnico-negociador y cuyas tareas involucran a funcionarios de casi todas las áreas de gobierno, ha permitido difundir ampliamente en la administración pública la problemática de la integración³⁰⁹.

Hay que enfatizar, además, que el G.M.C. se manifestará mediante **Resoluciones**, las cuales tendrán carácter obligatorio y serán “tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.” (Art. 11 del Reglamento Interno)³¹⁰.

³⁰⁷ MARTINEZ, PUÑAL A. Op. Cit., p. 195

³⁰⁸ GARRIGA, ANA. Análisis Institucional del Mercosur. *Studia Politicae*. N° 3: 2004. p. 2.

³⁰⁹ PENA, C; ROZEMBARG R. Op. Cit., p. 8

³¹⁰ MARTINEZ, PUÑAL A. Op. Cit., p. 198.

A la vista de lo expuesto, podemos calificar al Grupo Mercado Común como órgano decisorio (en razón de sus competencias normativas) y ejecutivo del Mercosur, con derecho y deber de iniciativa y de ejecución, y competencia para elaborar y proponer proyectos de Decisión para el Consejo del Mercado Común y ejecutar o garantizar la ejecución de las Decisiones de éste.

1.1.4. Comisión de Comercio del Mercosur. (CCM)

La Comisión de Comercio fue creada a fines de 1994 con el fin de contribuir al GMC en la administración y/o aplicación de las diferentes disciplinas comerciales del bloque. Como consecuencia de la puesta en marcha del arancel externo común y de una serie de regulaciones comerciales conjuntas a partir del 1 de enero de 1995, se creó este nuevo órgano para operar los aspectos comerciales concretos del esquema integrador, en otras palabras, **un administrador más que un creador de nuevas reglas comerciales**³¹¹.

Se encuentra integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se reunirá por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el GMC o por cualquiera de los Estados Parte. Cabe destacar que la CCM tiene la particularidad única, en relación a los demás órganos del Mercosur, de **poder sesionar con la presencia de tres Estados Parte**. Así lo faculta su Reglamento Interno, aunque esto no afecta la norma general del consenso para la toma de decisiones³¹².

Las funciones de la Comisión son objeto de un mayor desarrollo en el art. 19 del P.O.P., siendo las siguientes:

³¹¹ *Ibíd.* p. 219.

³¹² *Ibíd.* p. 226.

- I. Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- II. considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y el cumplimiento del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común;
- III. efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes;
- IV. analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común;
- V. tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes;
- VI. informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas;
- VII. proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur;
- VIII. establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos;
- IX. desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el GMC;

Además, esta Comisión estuvo fuertemente dedicada al análisis y evaluación de las tensiones y conflictos que se fueron suscitando en el Mercosur, sobre todo en sus primeros años, por su participación en el **mecanismo de consultas y el procedimiento de reclamaciones** al amparo del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias³¹³.

La Comisión se pronuncia por medio de **Directivas**, de **carácter obligatorio** para los Estados partes, y de **Propuestas** (art. 20 del POP) aprobadas ambas por consenso y en presencia de todos los Estados³¹⁴.

Para el cumplimiento de sus funciones, la CCM puede establecer **Comités Técnicos (CT)** (art. 19 POP), quienes a su vez pueden crear Subcomités. Las funciones de los Comités Técnicos serán las de: (i) asesoramiento técnico, (ii) elaboración de informes

³¹³ *Ibíd.* p. 225.

³¹⁴ PENA, C; ROZEMBARG R. *Op. Cit.*, 2005. p. 10

relativos a la administración y aplicación de los instrumentos comerciales comunes, (iii) elaboración de dictámenes técnicos no vinculantes a solicitud de la CCM.

Está previsto que estos CT elaboren sus informes, recomendaciones y dictámenes técnicos por consenso pero que en caso de no alcanzarse, “los diferentes informes y opiniones con sus respectivos fundamentos” deberán ser remitidas a la CCM, para su consideración. Actualmente los Comités más destacados son³¹⁵:

- C.T. 1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías.
- C.T. 2: Asuntos Aduaneros.
- C.T. 3: Normas y Disciplinas Comerciales.
- C.T. 4: Políticas Públicas que distorsionan la Competitividad.
- C.T. 6: Prácticas desleales y Salvaguardias: Por su propio éxito ha sufrido una evolución. Actualmente se denomina "Comité de Defensa Comercial y Salvaguardia".
- C.T. 7: Defensa del Consumidor.
- C.T. 8: Restricciones y Medidas No Arancelarias: se derivó a un "comité" más permanente.
- C.T. 10: Sector Textil.

1.2. Órganos de Representación Parlamentaria.

La dimensión parlamentaria de la integración fue escasamente considerada en la génesis del proceso. El Tratado de Asunción apenas hace referencia a la constitución de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) en su último párrafo, en el cual se afirma que con el objeto de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”, así como también que los Poderes Ejecutivos de los Estados partes “mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común”³¹⁶.

Al incluir a la CPC en la estructura institucional del Mercosur, el POP le confirió legitimidad jurídica como órgano de la integración. Y al transformarse en ley interna, el

³¹⁵ Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de Argentina. DNPCE-MERCOSUR. Op. Cit.

³¹⁶ PENA, C; ROZEMBARG R. Op. Cit. 2005. p. 230

Protocolo legitima la inserción del “brazo parlamentario” de la integración en el seno de los Parlamentos nacionales de los Estados Partes³¹⁷. A dicha conclusión se llega pues, el POP establecía que la CPC “procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur [...]. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitara a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) el examen de temas prioritarios”³¹⁸.

Su objetivo, en una primera etapa, era insertar al Poder Legislativo en el proceso de implementación del Bloque, siendo la Comisión un canal de comunicación entre los Poderes Ejecutivos y los Legislativos de los Estados parte. Durante doce años la CPC se constituyó en el brazo parlamentario del Mercosur, integrando los Parlamentos Nacionales de los Estados parte con los órganos institucionales del bloque, y en especial, con el Consejo del Mercado Común y con el Grupo Mercado Común³¹⁹.

El lugar que tuvo en el proceso de integración fue muy débil, entre otras cosas porque esta institución era solamente un órgano consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas; no poseía atribuciones de control, de creación legislativa o de codecisión. Asimismo, el carácter nacional de la emisión del voto impedía la expresión de las divergencias internas de cada delegación, así como una posible estrategia de construcción de alianzas ideológicas, que trascendieran las fronteras nacionales³²⁰.

Como una forma de superar estos problemas, y en especial el déficit democrático y de legitimidad del proceso, se instituyó el Parlamento del Mercosur, conocido como Parlasur, que reemplazó la CPC.

³¹⁷ DRUMMOND, CLAUDIA en libro “La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo. Ediciones Trilce. 2009. p. 62

³¹⁸ GARRIGA, ANA. Op. Cit. p. 2

³¹⁹ MARTINEZ, PUÑAL A. Op. Cit. pp. 230-234

³²⁰ CAETANO, G; VASQUEZ M; VENTURA D. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto en La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo. Ediciones Trilce. 2009. p. 63

1.2.1. Parlamento del Mercosur. (PM)

El Parlamento del Mercosur fue creado el 9 de diciembre de 2005, comenzando a funcionar el 7 de mayo de 2007, sustituyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Ha sido concebido como el órgano de representación de los ciudadanos del Mercosur y, por ende, **no representa a los Estados miembros, sino a sus pueblos en las materias que le han sido asignadas dentro de su competencia.**

Su origen se remonta a la CPC. Con la profundización del proceso de integración, quedó clara la necesidad de una mayor participación de los Legislativos Nacionales. Así pues, en 2006, los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros aprobaron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, y el 14 de diciembre, en Brasilia en una Sesión Solemne del Congreso Nacional, se constituyó el referido Parlamento Regional. El 07 de mayo de 2007 se realizó la Sesión de Instalación³²¹, dejando de existir la CPC definitivamente.

En una primera etapa y hasta 2011, los miembros del Parlamento fueron elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, y se espera que desde 2015, sean elegidos por voto directo y simultáneo de los ciudadanos, siguiendo el criterio de representatividad ciudadana³²².

Su sede oficial es Montevideo, Uruguay, y su funcionamiento se realiza en una sola cámara. Celebra reuniones al menos una vez al mes en sesión ordinaria y todas las veces que sea necesario en sesiones extraordinarias. Contempla la posibilidad de

³²¹ ALVAREZ MACIAS, María El Parlamento del Mercosur ¿hacia un proceso de integración más democrático? Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales. N° 16: 2008. p. 50

³²² Ídem

realizar sesiones virtuales, sin presencia física de los parlamentarios en un mismo lugar³²³.

En cuanto a sus **competencias**, las mismas definen la existencia de un nuevo actor institucional que vendrá a reforzar y democratizar la estructura institucional del bloque. Dichas competencias se encuentran en el artículo 4 del Protocolo Constitutivo, destacando:

- Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte, de conformidad con las Normas del Mercosur, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre **Compromiso Democrático en el Mercosur**, la República de Bolivia y la República de Chile.
- Elaborar y publicar anualmente un **informe sobre la situación de los Derechos Humanos** en los Estados partes.
- Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración.
- Recibir al finalizar cada semestre a la Presidencia Pro Tempore, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.
- Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del grupo.
- Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados partes, sean personas físicas o jurídicas.
- Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las Normas en los Estados partes, el Parlamento **elaborará dictámenes sobre todos los Proyectos de Normas** del bloque que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados partes.
- **Proponer proyectos de Normas** para su consideración por el CMC.
- Elaborar estudios y anteproyectos de Normas nacionales, orientados a la **armonización de las legislaciones nacionales** de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos Nacionales a los efectos de su eventual consideración.
- Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo del Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio.
- Realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias

³²³ Parlamento del Mercosur. Organización. [en línea].
<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/148/1/secretaria/organizacion.html?rightmenuid=146> [consulta: 3 de marzo de 2012]

Respecto de la toma de decisiones, se contemplan cuatro tipos distintos de mayorías (art. 15), pensadas para temas de distinta complejidad o que afecten diferentes intereses: **a) simple:** se necesita más de la mitad de los parlamentarios presentes; **b) absoluta:** se requiere más de la mitad del total de parlamentarios; **c) especial:** se exigen dos tercios del total de parlamentarios que además debe incluir votos de parlamentarios de todos los países y **d) calificada:** en cada bloque de países hay que alcanzar más de la mitad de todos los parlamentarios de ese país³²⁴.

El Parlamento del Mercosur es el primer organismo del bloque donde las **decisiones no requieren unanimidad**. Sin embargo, esta distinción no consigue convertir al Parlamento del Mercosur en un órgano supranacional, pues si bien se ha avanzado hacia esa dirección, las decisiones del Parlamento carecen de estatus superior a las normas adoptadas por los parlamentos nacionales. **La normativa del bloque es creada por los órganos decisorios intergubernamentales, y continúa vigente la necesidad de incorporar dicha normativa a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales**. En segundo lugar, la relevancia del procedimiento de decisión por mayoría resulta reducida por el hecho de que las competencias legislativas, de control y presupuestarias del Parlamento son débiles³²⁵, y carece de poderes que le permitan exceder su carácter de órgano consultivo y asesor.

1.3. Órganos Consultivos.

³²⁴ Este sistema de mayorías legislativas, sin necesidad de unanimidades ni consenso, difiere considerablemente del existente en los demás órganos con poder decisorio. En nuestra opinión, se aleja de la idea de proceso de integración totalmente intergubernamental, aportando matices de supranacionalidad, y así contribuye a que el Mercosur pueda cumplir sus objetivos de una manera más expedita.

³²⁵ ALVAREZ MACIAS, María. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. Colombia Internacional. N° 74: 2011. p. 225

Estos órganos, como su nombre lo indica, son consejeros de los demás órganos mercosureños y por lo tanto no poseen competencias decisorias, pero no por ellos son menos importantes a la hora de construir al progreso de este bloque regional.

Entre estos órganos, destacan la Secretaria del Mercosur y el Foro Consultivo Económico y Social.

1.3.1. Secretaria del Mercosur. (SM)

Esta Secretaria es el órgano de apoyo operativo y responsable de la presentación de los servicios a los demás órganos del Mercosur y tiene su sede en Montevideo, Uruguay.

En sus inicios, desempeñó principalmente tareas de carácter administrativo, y como archivo oficial de la documentación del bloque, publicando las normas aprobadas por los órganos decisorios, organizando los aspectos logísticos de las reuniones dentro y fuera de su sede permanente, brindando información regular a los Estados Parte sobre la situación de incorporación de las normas aprobadas, así como otras tareas solicitadas por los órganos aludidos³²⁶.

Con el Protocolo de Ouro Preto, esta Secretaria fue elevada a la categoría de **órgano autónomo de apoyo operativo**, dejando de ser un mero apéndice del Grupo Mercado Común. Desde entonces quedó como responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur.

La estructura de la Secretaría Administrativa ha sido objeto de renovación. Así, el 6 de diciembre de 2002, se la renombró como Secretaría Técnica, se le asignaron nuevas funciones y se creó el Sector de Asesoría Técnica (SAT), integrado por tres Asesores

³²⁶ FERREIRA, M; PAYSSÉ, S. Op. Cit. p. 35

Técnicos, a saber i) Sector de Asesoría Técnica; ii) Sector de Normativa y Documentación y iii) Sector de Administración y Apoyo³²⁷.

En aplicación de la Decisión CMC N° 07/07, se ha reforzado el perfil técnico de la Secretaria con la creación de 3 Unidades³²⁸: 1) Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior; 2) Unidad Técnica FOCEM “Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur” y 3) Unidad Ejecutora del PAMA “Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa”.

1.3.2. Foro Consultivo Económico y Social. (FCES)

El Foro Consultivo Económico-Social constituye el órgano de representación de los sectores económicos y sociales del Mercosur; es autónomo, pero sin facultades decisorias propias. Está inspirado en el Comité Económico y Social (CES) de la Unión Europea, creado atendiendo a la demanda de mayor participación de los sectores empresariales y sindicales. Por lo mismo está integrado por representaciones paritarias de las organizaciones de empleadores y trabajadores y por un tercer sector donde tienen voz otras categorías diversas, como cooperativas, medios de comunicación social, cultura, educación y ciencias, profesionales liberales, micro, pequeña y medianas empresas, etc.³²⁹.

La estructura institucional del FCES consiste en el **Plenario del Foro**, el cual podrá constituir órganos de asesoramiento. El Plenario del Foro es el órgano superior, correspondiéndole la adopción de las decisiones necesarias para asegurar el buen cumplimiento de sus funciones. Está compuesto por igual número de representantes

³²⁷ Biblioteca Virtual Eumed. Mercosur: estructura y resoluciones desde su creación. [en línea] <http://www.eumed.net/libros/2006b/mcs-sc/1g.htm> [consulta: 3 de marzo de 2012]

³²⁸ Mercosur. La Secretaria del Mercosur. [en línea] <http://www.mercosur.int/show?contentid=48&channel=secretaria> [consulta: 23 de marzo de 2012]

³²⁹ GARRIGA, Ana. Op. Cit. p. 3

de cada Estado Parte, que conformarán las respectivas **Secciones Nacionales**, integradas por los delegados designados por organizaciones debidamente acreditadas a tal fin, que representen a los diferentes sectores económicos y sociales de los Estados partes³³⁰. Además, como su nombre lo indica, este foro tiene funciones consultivas manifestándose mediante **Recomendaciones** adoptadas por consenso, que se elevan al GMC. Es amplio el espectro de tareas que puede realizar este foro, y entre sus principales cometidos se encuentran³³¹:

- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración y difundiendo su dimensión económico-social.
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración.
- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, que pueden referirse tanto a cuestiones internas del Mercosur, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del Mercosur, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social.
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el Mercosur.
- Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos.
- Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.

En definitiva, se pretende que este Foro venga a responder a los problemas que se plantean por la ausencia de participación de la sociedad civil, al tiempo que auxilia en el proceso de internacionalización de las normas en los ordenes jurídicos internos.

1.4. Órganos de Solución de Controversias.

³³⁰ Biblioteca Virtual Eumed. Mercosur: estructura y resoluciones desde su creación. Foro Consultivo Económico y Social. Op. Cit.

³³¹ FERREIRA, M; PAYSSÉ S. Op. Cit. p. 34.

El derecho originario de este bloque reconoce como único órgano jurisdiccional al Tribunal Permanente de Revisión, que dista mucho de ser un órgano supranacional.

Para tener una idea acabada del tema, es necesario conocer la **evolución de su Sistema de Solución de Controversias**. Esto servirá para tener una perspectiva de cómo podría desarrollar este ámbito en la Unasur dada la poca alusión del tema que se hace en su Tratado Constitutivo, que sólo menciona las llamadas negociaciones directas (intergubernamentales).

La primera instrumentación de un régimen de solución de controversias en el Mercosur fue prevista en el Anexo III Tratado de Asunción, donde se estableció un sistema provisorio para resolver diferencias, caracterizado por negociaciones intergubernamentales directas. Instado el procedimiento, de no lograrse una solución, se previó que los Estados partes se someterían a consideración del Grupo Mercado Común (GMC), que en un lapso de 60 días formularía recomendaciones para resolver la discrepancia. Para ello el GMC podía contar con el asesoramiento técnico de expertos o grupos de peritos. En caso de no lograrse una solución en esa instancia, se elevaría la controversia al Consejo de Mercado Común (CMC) para que adoptara las recomendaciones pertinentes³³².

El 17 de diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo de Brasilia (PB), que constituyó el inicio formal de un esquema procedimental dominado por Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH) es decir, formados para cada litigio concreto.

En 1994, el Protocolo de Ouro Preto, que constituyó legalmente el Mercosur y le dio su institucionalidad básica, asignó a la recientemente creada Comisión de Comercio del Mercosur la facultad de resolver controversias en el marco de su competencia. Sin

³³²PASTORINO, Ana María. El Protocolo de Olivos y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. La Onda Digital. [en línea] <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/201-300/203/a2.htm> [consulta: 3 de marzo de 2012]

embargo este sistema no estuvo exento de críticas, siendo la principal su escasa utilización³³³.

Debido a éstas y otras razones, en el 2002 se aprobó el Protocolo de Olivos. Dicho Protocolo vino a cambiar la estructura para la solución de controversias y a perfeccionar el sistema vigente, pues era un embrionario sistema de arbitraje ad hoc, insuficiente para un proceso de integración latinoamericana³³⁴.

El Protocolo de Olivos entró en vigencia el 2 de enero del 2004, y estructuró un sistema más desarrollado, de carácter permanente. Entre las modificaciones más importantes se destacan³³⁵:

- La prerrogativa del Estado demandante para elegir un mecanismo de solución de controversias diferente al establecido para el ámbito regional (**opción de foro**); pudiendo optarse por el régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o por cualquier otro establecido en el marco de acuerdos comerciales que vinculen a las partes en el diferendo. Cabe señalar que una vez elegido un foro queda excluido el otro³³⁶.
- La **eliminación de la intervención del Grupo Mercado Común** como etapa obligatoria, convirtiéndose en una etapa optativa, dependiente del acuerdo de partes. Esto permite, evidentemente, acelerar la solución del diferendo.
- Se modifica el mecanismo para la designación de árbitros.
- Se mantuvieron los Tribunales Ad Hoc, pero mejor estructurados. Pero, se crea una estructura permanente arbitral y se constituye un "**Tribunal Permanente de Revisión**" (TPR), con varias funciones que no se limitan a un órgano revisor de segunda instancia.
- Se introducen **procedimientos a seguir en caso de incumplimientos del laudo**, a fin de evitar la aplicación de medidas compensatorias en áreas diferentes a las del conflicto y desproporcionadas debido a la falta de reglamentación.

³³³ Durante su vigencia, desde 1999 hasta el 2004, dicho mecanismo fue activado en 9 oportunidades.

³³⁴ PASTORINO, Ana María. El Protocolo de Olivos y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. La Onda Digital. [en línea] Op. Cit.,

³³⁵ BID/INTAL Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 30/05 [en línea] http://www.iadb.org/Intal/detalle_instrumento.asp?i=1&idioma=esp&cid=684&aid=1347 [consulta: 23 de marzo de 2012]

³³⁶ La posibilidad de elección del foro ha sido criticada por considerarse que contribuye al debilitamiento del sistema y por dar oportunidad al **forum shopping**.

- Se introduce la posibilidad de concurrir al TPR para solicitar **Opiniones Consultivas** y un **mecanismo de urgencia** para los casos de bienes perecederos y estacionales, así como para atender situaciones de crisis en el Estado parte importador.

1.4.1. Tribunal Permanente de Revisión. (TPR)

Desde el punto de vista institucional, TPR constituye el principal órgano del sistema. En cumplimiento del Protocolo de Olivos, el 13 de agosto de 2004 se procedió a la instalación oficial de este Tribunal en la ciudad de Asunción, Paraguay, y se inauguró la sede en la que ejerce sus funciones.

Al crearse este tribunal, se le asignó el carácter de **permanente**. No obstante ello, la doctrina ha señalado que es un tribunal de naturaleza arbitral y más que permanente, se trataría de un "**tribunal disponible**"³³⁷.

En cuanto a la estructura organizativa del TPR, ésta comprende los Árbitros y la Secretaría del Tribunal (ST)³³⁸. El Tribunal está integrado por cinco Árbitros titulares, uno por cada Estado Parte, con un suplente, y un quinto árbitro designado por unanimidad por los Estados Partes³³⁹. La Secretaría del Tribunal (ST) está compuesta por un Secretario nacional de cualquiera de los Estados Parte, designado por el Consejo del Mercado Común por concurso de méritos, y cuatro áreas bajo su supervisión indispensables para el funcionamiento del TPR.

Las funciones del TPR comprenden la sustanciación de cuatro procedimientos.

³³⁷ FELDSTEIN, S. SCOTTI, L. RODRÍGUEZ, M. MEDINA, F. CÁRDENAS, Y. Del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos: Los desafíos pendientes. Ponencia presentada y aprobada ante el II CONGRESO BONAERENSE DE DERECHO COMERCIAL. COMISIÓN 6: ARBITRAJE COMERCIAL. 11,12 y 13 de Mayo del 2006. p. 6.

³³⁸ Art. 18 Protocolo de Olivos y art. 35 CMC/DEC N°37/03, GMC/RES N°66/05 y GMC/RES N°39/10

³³⁹ Por CMC/DEC N°16/11 se designó a los Miembros del TPR para el periodo del 28 de junio del 2011 al 28 de junio de 2013. Árbitros titulares: Dr. Carlos María Correa (Argentina); Dr. Welber Barral (Brasil); Dr. Roberto Ruiz Díaz Labrano (Paraguay) y Dr. José María Gamio (Uruguay). El Quinto Árbitro, el Dr. Jorge Luiz Fontoura Nogueira fue designado, por unanimidad, para el periodo del 15 de diciembre de 2011 al 15 de diciembre de 2014.

1.4.1.1 Procedimiento General del Sistema de Solución de Controversias.

Es una actuación arbitral de única instancia, donde las partes en controversia de común acuerdo pueden prever someterse a esta única instancia arbitral dejando de lado el TAH³⁴⁰. Los laudos que emitan los TAH y el TPR serán obligatorios para los Estados Parte en la controversia una vez que hayan quedado firmes y tendrán carácter de cosa juzgada³⁴¹.

1.4.1.2 Procedimiento de Revisión.

En el caso de que una controversia se haya planteado inicialmente ante un TAH, existe la posibilidad de interponer recurso de revisión contra el Laudo. De esa forma, el TPR actúa como tribunal de alzada, y podrá confirmar, modificar, o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del TAH. Su pronunciamiento será inapelable prevaleciendo sobre el Laudo del TAH.

1.4.1.3 Procedimiento para atender casos excepcionales de Urgencia.

El TPR actúa como única instancia cuando se inicia un procedimiento conocidos como casos excepcionales de urgencia. Son únicamente los Estados Parte quienes tienen la legitimación activa para iniciar dicho procedimiento. En la Decisión CMC N° 23/04 se estableció que el presente mecanismo podrá utilizarse cuando “se trate de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran

³⁴⁰ MARTINEZ, PUÑAL A. Op. Cit. p. 369

³⁴¹ Tribunal permanente de Revisión. Solución de Controversias. [en línea]
http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm [consulta: 23 de marzo de 2012]

sus propiedades, utilidad y/o valor comercial en un breve período de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país reclamado; o de bienes que estuviesen destinados a atender demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado parte importador”³⁴².

1.4.1.4 Procedimiento sobre Opiniones Consultivas.

Consiste en responder mediante opiniones consultivas, las preguntas que le planteen los órganos decisorios del Mercosur (CMC, GMC y CCM) y el Parlamento del Mercosur (PM), los Estados partes actuando conjuntamente, y los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados partes (o los tribunales inferiores, a través de los Superiores Tribunales de Justicia). **La respuesta del TPR no es obligatoria.** “Estas opiniones, a diferencia de las sentencias de las Cortes nacionales, no deciden con fuerza obligatoria un caso contencioso entre partes. Sólo dan respuesta no vinculante a una pregunta de carácter jurídico.”³⁴³

Desde su implementación, el TPR sólo ha dictado 3 opiniones consultivas, 2 cursadas por Uruguay y una por Paraguay:

- Opinión Consultiva N° 01/2007: "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante", solicitud cursada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay con relación a los autos del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción. En ella se considera que las normas del MERCOSUR internalizadas prevalecen sobre las normas del derecho interno de los Estados Partes, por lo tanto, el Protocolo de Buenos Aires se debe aplicar en los países que lo han internalizado.
- Opinión Consultiva N° 01/2008: "Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos", solicitud cursada por la

³⁴² Tribunal permanente de Revisión. Solución de Controversias. Medidas de Urgencia. [en línea] http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm [consulta: 23 de marzo de 2012]

³⁴³ PEROTTI, Alejandro. Elementos básicos para la constitución de un Tribunal de Justicia del Mercosur. En La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo. Ediciones Trilce. 2009. p. 202

Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1º turno IUE 2-32247/07. Alude a la prevalencia de las fuentes normativas mercosureñas sobre las leyes nacionales, refiriéndose la consulta tanto al criterio a seguir en virtud del tiempo anterior como del posterior a las normas Mercosur.

- Opinión Consultiva N° 01/2009: "Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2º Turno. Aquí también se hace referencia a la supremacía de las normas del Mercosur respecto del derecho interno de un Estado parte.

En cuanto al derecho aplicable en estos procedimientos, hay que tener en cuenta lo siguiente: "Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH) y el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia"

³⁴⁴.

Pese al avance que significó la institución de este nuevo tribunal, persisten importantes falencias. Esto es, la falta de un mecanismo de resolución de controversias definitivo, que contemple diversas acciones y vías según los distintos tipos de reclamos y conflictos que puedan suscitarse en el área, así como que no se contemplen las **cuestiones prejudiciales a fin de lograr una interpretación uniforme de la normativa del Mercosur**. Para ello es esencial revestir de efectos vinculantes a las opiniones consultivas³⁴⁵.

Más relevante aún resulta la **falta de un órgano jurisdiccional permanente y supranacional, a semejanza del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o de la Comunidad Andina**, que permita la formación de una **jurisprudencia uniforme** y

³⁴⁴ Art. 34 inc. 1 del Protocolo de Olivos. En otras palabras, el TPR se valdrá del derecho originario y del derecho derivado del Mercosur para resolver el litigio.

³⁴⁵ PEROTTI, Alejandro. Op. Cit. p. 212

brinde **previsibilidad, certidumbre y seguridad jurídica** a los operadores económicos y a la ciudadanía en general³⁴⁶.

2. El Derecho del MERCOSUR.

La formación del derecho en los procesos de integración viene a responder a las cuestiones planteadas por el avance del proceso específico, debiendo ser capaz de regular la conducta de los actores implicados, determinar el grado de actuación, controlar los actos tanto de los propios órganos como de los agentes, y finalmente, aplicar las sanciones debidas en el caso de incumplimiento³⁴⁷.

2.1. Derecho Internacional Público, Derecho Comunitario o Derecho de Integración Mercosureño.

En casi veintiuno años de existencia como proceso de integración y dieciséis como organización internacional de naturaleza intergubernamental, **el Mercosur ha producido una normativa cuantitativamente impresionante**. El problema está en la eficacia de estos instrumentos, debido en gran parte a la falta de internalización y de aplicación en el territorio de los Estados miembros o, si ese no es el caso, a la frecuente colisión con normas internas.

La situación referida anteriormente se debe en parte a la percepción que durante el período de transición y hasta bien avanzada la aplicación del Protocolo de Ouro Preto, los Estados miembros, así como las propias instituciones mercosureñas, consideraron las normas producidas en el ejercicio de sus competencias como verdaderos

³⁴⁶ FELDSTEIN, S. SCOTTI, L. RODRÍGUEZ, M. MEDINA, F. CÁRDENAS, Y. Op. Cit. p. 9

³⁴⁷ BERGAMASCHINE, JAMILE. Mercosur: Origen, Fundamentos, Normas y Perspectivas. Curitiba. Juruá Editora. 2007. p. 335.

dispositivos de **derecho internacional público**³⁴⁸. Esto se puede explicar porque, según la concepción clásica, los actos de las organizaciones internacionales son actos jurídicos derivados; su elaboración está reglamentada por el derecho internacional y especialmente por la carta constitutiva de la organización. Es a partir de los tratados, tales actos asumen su existencia jurídica, quedando por lo tanto subordinados a aquéllos en cuanto a su eficacia y validez, y como tratados que son, se rigen por el derecho internacional público³⁴⁹.

Del grado de avance y perfeccionamiento que han ido teniendo las normas mercosureñas, la mayoría de los expertos opina que **estas normas son autónomas frente al Derecho Internacional Público**. Esa autonomía estaría siendo defendida en relación a la propia naturaleza jurídica del Derecho del Mercosur, pues éste se origina de relaciones estatales específicas, con objetivos y fines propios, distintos de los imperantes en el derecho internacional público³⁵⁰.

En el primer Laudo adoptado en un recurso de revisión el TPR también destacó la autonomía del derecho de integración frente al Derecho Internacional Público: “.no obstante de que los principios y disposiciones del Derecho Internacional están incluidos en el Protocolo de Olivos como uno de los referentes jurídicos a ser aplicados (art. 34) su aplicación debe ser sólo en forma subsidiaria (o en el mejor de los casos complementaria) y sólo cuando fueren aplicables al caso. Nunca de manera directa y primaria...”³⁵¹. Es decir, el derecho de integración tiene y debe tener autonomía de las otras ramas del derecho. Se dice que él no considerar ello contribuye de manera negativa al desarrollo de la institucionalidad y normativa mercosureña.

En este sentido es clarificador lo que sostuvo el TPR en su primera opinión consultiva de 2007, donde se reconoce características propias al derecho del Mercosur, a partir

³⁴⁸ OLIVAR, JIMENEZ, M. El Derecho del MERCOSUR y el Derecho Internacional - La lucha por independencia. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N°18 (2009); p. 9

³⁴⁹ VENTURA D, PEROTTI A. El proceso Legislativo del Mercosur. Montevideo. KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. p. 28.

³⁵⁰ BERGAMASCHINE, JAMILE. Op. Cit., p. 336

³⁵¹ OLIVAR JIMENEZ, M. Op. Cit., p. 21

de la naturaleza misma del proceso integracionista. Las normas del Mercosur “internalizadas” prevalecen sobre las normas del derecho interno de los Estados Partes....dicha primacía resulta de la propia naturaleza del Derecho del Mercosur”³⁵². Sin embargo, lo realmente significativo de esta resolución, fue haber conceptualizado este nuevo orden jurídico como “**derecho de integración mercosureño**”.

2.2. Carácter intergubernamental o supranacional del proceso de integración.

Cabe preguntarnos entonces por qué a la normativa mercosureña no se la conceptualiza como Derecho Comunitario propiamente tal. Una respuesta simplista dice relación con la idea de que este derecho se creó y se aplica únicamente en el ámbito de la Unión Europea (o Comunidades Europeas, de ahí su nombre de comunitario).

El argumento que consideramos más acertado y según nuestra investigación, que reúne más consenso doctrinario, tiene relación con los conceptos de supranacionalidad e intergubernamentalidad aplicados a los procesos de integración. Estos conceptos serán tratados por cuanto los mismos argumentos que se apliquen para el caso del Mercosur, serán utilizados para la Unasur, ya que ambas organizaciones se expresan en términos semejantes respecto a la creación de normas y a la toma de decisiones.

No existe una definición jurídica única de **supranacionalidad**, siendo habitualmente utilizado este concepto para designar aquellas relaciones que, por su especificidad e intensidad, distinguen las relaciones jurídicas comunitarias de las relaciones existentes en las organizaciones tradicionales³⁵³.

³⁵² *Ibíd.* p. 19

³⁵³ MARTINEZ, PUÑAL A. *Op. Cit.*, p. 396.

Es así como en una primera aproximación, el concepto de supranacionalidad habría que ubicarlo dentro de las relaciones de índole comunitaria. En otras palabras, la supranacionalidad caracteriza a las instituciones que ejercen competencias de nivel superior a los Estados, por **existir una transferencia o delegación del ejercicio de soberanía permanente a un ordenamiento jurídico independiente de los Estados**, cuyas normas prevalecen sobre las normas nacionales y son incorporadas directamente a cada ordenamiento jurídico nacional³⁵⁴. Así descrito, el elemento supranacional se convierte en el núcleo normativo del Derecho Comunitario.

La delegación o transferencia del ejercicio de soberanía por los Estados miembros a la organización supranacional conlleva los siguientes elementos: “posesión de competencias legislativa y jurisdiccional propias, independencia en relación a sus miembros, sistema decisorio por el principio mayoritario, autonomía financiera y en general, primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo de su ordenamiento”³⁵⁵.

Conforme a la estructura orgánica creada por el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y demás normas establecidas con posterioridad, podemos afirmar que están basadas esencialmente, en la **intergubernabilidad**. El **organismo internacional no posee voluntad propia, diferenciada de los Estados miembros** y son precisamente éstos quienes ejercen una influencia preponderante en la toma de decisiones al interior de la organización.³⁵⁶

De esta manera, Martínez Puñal, al tratar el carácter intergubernamental del Mercosur, indica las siguientes características: a) adopción de disposiciones por **consenso** de los Estados, los cuales actúan según sus propios intereses, viniendo a ser sus decisiones una especie de “coordinación de entendimientos; b) inexistencia de vinculación directa entre los Estados y las normas regionales; c) conservación por los Estados de todas

³⁵⁴ PIMENTEL, LUIZ Octavio., Direito Internacional e da integração. Revista de Estudos Internacionais. Florianópolis, Fundação Boiteux. (2003) p. 169

³⁵⁵ MARTINEZ, PUÑAL A. Op. Cit., p. 401

³⁵⁶ PASTORINO, Ana. Reflexiones III Sobre el derecho del Mercosur. [en línea] <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/101-200/146/A3.htm> [consulta: 23 de enero de 2012]

las prerrogativas constitucionales y subordinación de la eficacia de sus normas a los ordenamientos internos de los Estados, en cuanto a los mecanismos de recepción de tales normas y de su jerarquía en relación con las normas internas.³⁵⁷

A pesar de lo expuesto sobre estos dos conceptos aparentemente en pugna, nos jugamos por la postura que reconoce la existencia de un Derecho Comunitario en el Mercosur. No por no cumplirse cabalmente todos los elementos de la supranacionalidad, deja de ser un ordenamiento distinto al nacional y al internacional, pues es más relevante evaluar el resultado que el camino, resultado que finalmente lo caracteriza como un verdadero Derecho Comunitario al ser entendido, aplicado y justificado como tal.

No somos ajenos a las críticas sobre esta forma de concebir el derecho mercosureño, y se debiera meditar seriamente sobre avanzar hacia la creación de estructuras supranacionales que faciliten la eficacia de las normas mercosureñas sin necesidad de internalizarlas, evitándose también la colisión con normas internas.³⁵⁸

2.3. Mecanismo de creación e implementación de las Normativa Mercosur.

La importancia que le atribuimos al análisis de los mecanismos de implementación radica precisamente, en la comprobación de la **primacía, el efecto directo y la aplicabilidad inmediata de las normas comunes** sobre las leyes internas, características ya vistas en el capítulo respectivo y que para algunos resultan imprescindibles en la formación del Derecho Comunitario.

³⁵⁷ MARTINEZ, PUÑAL A. Op. Cit., p. 401

³⁵⁸ VIGIL, TOLEDO, Ricardo. La cooperación entre el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia Permanente de Revisión del Mercosur. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Op. Cit. p.796

La supremacía sí se presenta en el marco del Mercosur, comprobándose que en más de un laudo arbitral el ordenamiento Mercosur tiene primacía sobre los derechos internos de los Estados miembros³⁵⁹.

La norma comunitaria MERCOSUR también tiene la capacidad jurídica para generar derechos y obligaciones tanto para los Estados como para los particulares (llamado efecto directo); y en consecuencia el particular puede invocar jurisdiccionalmente esa normativa. Así, en su Tercer Laudo Arbitral, el tribunal ad-hoc ha manifestado que las normas comunitarias no sólo deben beneficiar a algunos, sino a todos los actores que actúen en el mercado integrado³⁶⁰.

Distinto es el escenario respecto a la aplicabilidad directa de este derecho. Una situación semejante ocurriría en la UNASUR, si se observara cómo se concibió la creación de normas dentro de ésta.

No existe un único mecanismo para la incorporación y vigencia de la normativa Mercosur. Es necesario distinguir entre la vigencia del derecho originario y del derecho derivado. El primero, como es sabido, está formado por los **instrumentos internacionales celebrados por los Estados parte** en el marco del Tratado de Asunción, y su entrada en vigor está sujeta a las disposiciones constitucionales de los miembros, que indican la necesidad de su aprobación legislativa, su ratificación por los Poderes Ejecutivos y el depósito del instrumento de ratificación.

El **derecho derivado** es aquél que surge de los órganos con capacidad decisoria y está formado por las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de las CCM. En concordancia con la naturaleza intergubernamental del proceso de integración, el Protocolo de Ouro Preto consagró la personalidad jurídica del bloque y estableció en su artículo 38 que “los Estados partes se comprometen a adoptar todas

³⁵⁹ PEROTTI, Alejandro Daniel. Op. Cit. p. 82.

³⁶⁰ TAHM: asunto 1/00, Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOySP), 10/III/00. Texto en Revista Derecho del Mercosur N° 3, año 3, agosto 1999, pp. 257/278.

las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas emanadas por los órganos del Mercosur e informar de tales medidas a la Secretaría Administrativa”, mientras que el artículo 42 dispone que **“Las normas emanadas de los órganos del Mercosur tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario³⁶¹, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por las legislaciones de cada país”³⁶².**

La obligatoriedad de las normas Mercosur implica para los Estados miembros una **obligación positiva** de incorporar el dispositivo al ordenamiento jurídico interno y una **obligación negativa** de no adoptar actos que puedan obstaculizar la efectividad del mismo³⁶³.

Esta obligatoriedad fue confirmada por el Laudo Arbitral sobre fitosanitarios, donde se expresa que la obligación de incorporación establecida en los arts. 38 y 40 del POP, “surge como consecuencia de la **no aplicación directa** en los Estados parte de la normativa Mercosur, distinguiendo el POP entre las nociones de obligatoriedad y vigencia de las normas que componen el derecho derivado en el Mercosur”³⁶⁴

Surge así otro tema importante vinculado a la vigencia de la normativa Mercosur, que mencionó el laudo recién visto, en cuanto a la incorporación de la norma como una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar su vigencia. En efecto, el art 40 del POP ha creado un sistema de vigencia distinto al europeo que se basa en el **principio de aplicabilidad inmediata, reemplazándolo** por la llamada **vigencia simultánea**, la cual consta de tres etapas:

³⁶¹ La definición de los instrumentos amparados por la excepción fue realizada por el CMC, mediante la Decisión 23/00 que en su artículo 5 dispone que no necesitarán incorporación a) las normas relacionadas al funcionamiento interno del Mercosur, por consiguiente estas normas estarán vigentes a partir de su aprobación; b) si existen normas nacionales que contemplen en idénticos términos la norma Mercosur aprobada.

³⁶² PAZ, CARLOS. El Mercosur en la Integración Latinoamericana. *Azpilcueta*. N°14; 1999. p. 27

³⁶³ VENTURA DEISY; PEROTTI ALEJANDRO. El proceso legislativo del Mercosur. Montevideo. Fundación Konrad Adenauer, Uruguay, 2004, p. 34.

³⁶⁴ PENA, C; ROZEMBARG R. Op. Cit., p. 20

- La primera fase de esta vigencia simultánea exige la adopción por los Estados miembros de las medidas necesarias para la incorporación del acto Mercosur en el ordenamiento jurídico nacional y su comunicación a la Secretaria. Una vez que éste órgano haya recibido la información de todos los Estados, procederá a comunicarla a cada uno de ellos y así, finalmente, treinta días después de tal comunicación, los dispositivos normativos entrarán en vigor en el territorio de la Región. Dentro de ese plazo, en los respectivos Diarios Oficiales deberá constar la información de la entrada en vigor de dichas disposiciones. Una segunda publicación, en el plano interno, se impone entonces como condición para que esas normas produzcan sus efectos.³⁶⁵.
- En la práctica, las normas del Mercosur producen sus efectos en cada país luego de la transposición interna de la norma, de acuerdo con el procedimiento constitucional de incorporación respectivo, y ella se torna invocable en juicio como norma nacional.³⁶⁶.
- La brasileña Jamile Bergamaschine considera el esquema como una “**supranacionalidad mínima**”, al optar por mantener paralelamente dos ordenamientos jurídicos distintos: el mercosureño y los nacionales. Se critica así, la no existencia de esfuerzos gubernamentales suficientes tendientes a reconocer plenamente los principios intrínsecos de los procesos de integración más profundos para así poder llegar a una postura común relativa a la transferencia de poderes a órganos comunitarios³⁶⁷.

³⁶⁵ En verdad, es solamente la primera publicación del texto que se reviste de importancia. La segunda publicación (de la fecha de vigencia) jamás ha sido cumplida por ningún Estado.

VENTURA, DEISY. Asimetrías cruzadas o cubismo normativo: la incorporación de normas en el Mercosur. Nueva York. IDB. Inter-american Developmet Bank. 2008. p. 4

³⁶⁶ Idem. p. 9

³⁶⁷ BERGAMASCHINE, JAMILE. El Sistema de Internalización de Normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea. Ius et Praxis. 11(2): 2005. p. 233.

- A través del propio Derecho Derivado³⁶⁸, se ha intentado corregir las deficiencias que en los hechos, ha demostrado tener el mecanismo instaurado en Ouro Preto. Entre las disposiciones destinadas a **corregir las fallas en la implementación de la normativa regional**³⁶⁹, se encuentran aquéllas que han introducido fecha de entrada en vigor de la misma, solicitud a los Parlamentos nacionales para una rápida incorporación, establecimiento expreso en diversas normas sobre la no necesidad de incorporación, y reformas institucionales como la destinada a fortalecer la Secretaría Administrativa y transformarla verdaderamente en una Secretaría Técnica con competencias en la materia.

Aún cuando estos logros han sido importantes, deben continuar los esfuerzos para mejorar los mecanismos de internacionalización, para así ir avanzando hacia una aplicación inmediata de las normas Mercosur, lo que contribuirá a la formación de un derecho mercosureño más gravitante y dirigido al cumplimiento de los objetivos de este proceso.

³⁶⁸ **Decisión 55/00 CMC** “Vigencia simultánea de normas Mercosur”; **Decisión 20/02 CMC** “Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa Mercosur a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes”; **Decisión 22/04 CMC** “Vigencia y aplicación de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur”; **Decisión (35/08)** relativa al seguimiento y actualización del acervo normativo del Mercosur con el objetivo de definir el futuro de normas derivadas que no hayan sido incorporadas;

³⁶⁹ PASTORINO, Ana. Reflexiones III Sobre el derecho del Mercosur. [en línea] Op. cit.

CAPITULO VII: “UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANA (UNASUR)”.

1. Antecedentes. El rol de las Cumbres Presidenciales hasta la suscripción de su Tratado Constitutivo.

La Unasur nació de la intención de los Jefes y Jefas de Estado y Gobierno de hacer del subcontinente un actor relevante en el escenario internacional. Es por ello que se empezaron a desarrollar acciones que marcan un nuevo estilo de hacer política en América del Sur.

Este proceso no se hubiera desarrollado sin la fuerte iniciativa y empuje de Brasil, país que querría convertirse en un líder que contrapesa el poder que ejercen los Estados Unidos y México, dadas las grandes dimensiones de sus economías. “El compromiso de Brasil con la integración suramericana es directamente proporcional a la utilidad de

esta última en la promoción de sus intereses nacionales”³⁷⁰ así lo considera José Briceño-Ruiz.

La primera cumbre donde se empezó a conformar este proceso se llevó a cabo en Brasilia (2000), siendo seguida de una serie de otras reuniones: Guayaquil (2002), Cuzco (2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006) e Isla Margarita (2007), hasta llegar a la firma de Tratado Constitutivo de UNASUR en Brasilia (2008) entrando en vigencia el marzo de 2011, cuando Uruguay depositó la novena ratificación en la Secretaría General (Quito, Ecuador). En octubre del mismo año, el bloque obtuvo el puesto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Unión de las Naciones Suramericanas es un organismo regional que tiene como objetivo construir de manera participativa y consensual, un espacio de articulación en el ámbito cultural, social, económico y político.

Sus prioridades son el **diálogo político**, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, con el objetivo de crear la paz y la seguridad, eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar 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.

Esta iniciativa subcontinental no se da en detrimento de los esfuerzos de integración ya existentes en Suramérica, como el MERCOSUR y CAN. Los compromisos de estas instancias son distintos en contenido y densidad, lo que no impide que en el futuro, aquéllos de la UNASUR sean más densos y produzcan una convergencia con los de la CAN y del MERCOSUR.

1.1. I Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 2000).

³⁷⁰ BRICEÑO-RUIZ, José. Unasur y las transformaciones del nuevo Regionalismo Sudamericano. Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos. Caracas. N°4: 2010. p. 146

La primera reunión de los presidentes y jefe de Estado de América del Sur tuvo lugar en Brasilia (Brasil) el 31 de agosto y 1 septiembre de 2000. La iniciativa del ex-Presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso logró la presencia de los 12 mandatarios de los países de la región. Estuvieron presentes los jefes de Estado de Argentina Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Rinaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez; y los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García.

A partir de esta reunión cobró fuerza la idea de una integración **“sudamericana”**, **más que** una integración “latinoamericana”. Los presidentes apostaron por una “concertación suramericana”. Este no es un tema menor, ya que hasta esos años los ideales de la “integración” siempre se enfocaban en toda América Latina, incluyendo México, Centroamérica y el Caribe junto a los demás países de América del Sur. Brasilia pasó a ser un paso significativo en redefinir las metas de la integración en América del Sur, dejando de lado al resto de la región.

Esta posición respondería a su vez a dos procesos en marcha en esos años. Por un lado, se negociaba el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciada en 1994, por iniciativa de Estados Unidos, y que buscaba un acuerdo de comercio convencional para todos los países de las Américas. Por otro lado, tenían lugar los primeros intentos de acuerdos comerciales entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, lo que se analizó en esa primera cumbre junto con la integración física (infraestructura).

Esta cumbre se cerró con la firma del **“Comunicado de Brasilia”**, en el cual se acordó un proyecto común que envuelve cinco aéreas temáticas: democracia, comercio

infraestructura, conocimiento e información, junto con drogas y narcotráfico³⁷¹ considerados peligrosos para la integridad de las estructuras políticas, económicas y sociales. Por esto motivo, la integración cobra un espacio más completo que no solo incluye el ámbito comercial, sino también la esfera de lo social.

La democracia tuvo un papel destacado en dicho comunicado. Allí, los mandatarios consideraron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. Es el principal valor que se destaca en esta reunión, porque para formar parte del grupo suramericano es esencial que el país posea un régimen democrático. El MERCOSUR y la CAN tienen cláusulas democráticas que garantizan su funcionamiento y representatividad. Así, el Comunicado señala que "reconoce la importancia de la democracia y considera el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático, en cada uno de los doce países de la región constituye un objetivo y un compromiso tornándose condición para la participación en futuros encuentros"³⁷².

En esta cumbre también se puso énfasis en acelerar las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN para establecer, en el plazo más breve posible la señalada zona de libre comercio entre ambos bloques. El Comunicado de Brasilia expresa que esas negociaciones permitirían avances "hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur³⁷³", al que se sumarán Chile, Guyana y Surinam. Así, Cardoso defendió **que la convergencia, en una perspectiva de integración, del MERCOSUR y la CAN, será la "espina dorsal de América del Sur como espacio económico ampliado"**³⁷⁴, y debe ser vista como un objetivo político prioritario. Desde aquel entonces hasta hoy las ideas de integración

³⁷¹ I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, Comunicado de Brasilia, [en línea]. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]

³⁷² Ídem.

³⁷³ Ídem.

³⁷⁴ GUDAYNAS, EDUARDO; Integración Sudamericana. Las cumbres sudamericanas y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional; [en línea]. http://www.rel-uita.org/internacional/integracion_sudamericana.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]

como "espacio económico", "espacio económico ampliado" y la búsqueda de "convergencia" aparecen una y otra vez.

Adicionalmente, esta cumbre otorgó especial atención a la infraestructura regional con la aprobación, del **“Plan de acción para la integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, IIRSA”**, cuyo principal objetivo es la conformar una red en Suramérica de infraestructura energética, comunicaciones y transporte, motivado principalmente porque en la región existe una gran disparidad geográfica, lo que ha dificultado la integración física y el desarrollo de políticas en este sentido.

A IIRSA, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), se le encomendó el diseño y desarrollo de un paquete de proyectos que incluyen la construcción de carreteras, puentes, ferrovías, aeropuertos, líneas de comunicación y de energía. Según el comunicado de Brasilia, “el objetivo de este proyecto era hacer que las fronteras sudamericanas dejen de ser un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.”³⁷⁵

1.2. II Reunión de Presidentes de América del Sur (Guayaquil, Ecuador 2002).

Los presidentes de América del Sur se volvieron a reunir en Guayaquil (Ecuador) dos años más tarde. La cita tuvo lugar entre el 26 y 27 de julio de 2002 dando así continuidad al nuevo sistema de cumbres presidenciales a nivel sudamericano que había sido inaugurado en Brasilia.

En esta ocasión la cumbre se cerró con la suscripción por parte de los mandatarios sudamericanos de la declaración **“Consenso de Guayaquil sobre Integración,**

³⁷⁵ Ídem.

Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, donde se reitera la voluntad de los países firmantes de continuar impulsando acciones conjuntas de coordinación y cooperación que conduzcan a la conformación de un espacio común sudamericano y el compromiso de fortalecer la democracia, los derechos humanos, la cooperación solidaria entre los países de la región, la integración y la seguridad, al tiempo que reafirma la voluntad de coordinar acciones encaminadas a combatir con eficacia flagelos como el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción³⁷⁶. En este contexto político, finalmente, los Presidentes adicionalmente adoptaron la **“Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”**, proscribiendo el uso de la fuerza en la región y convocando a la limitación de gastos en armamentos.

Los Jefes de Estado enfatizaron la importancia de las negociaciones CAN-MERCOSUR y reiteraron que resultaba imprescindible concluir las en ese año. Sin embargo, a pesar del compromiso de ambos bloques, el cierre de negociaciones no llegaría en la fecha prevista, sino un año más tarde, con la firma del **Acuerdo de Complementación para la Conformación de una Zona de Libre Comercio** el 16 de diciembre de 2003, con lo cual se dio un paso decisivo hacia el establecimiento de este nuevo bloque.

Además se reiteró el apoyo a IIRSA, destacándose sus atributos como promotor del crecimiento económico, incentivador de la competitividad y creador de mercados ampliados que fortalecerían la integración. En el marco de su Plan de Acción, se habían identificado ya más de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones. En cuanto al financiamiento de estas obras, se consideró que requerirán el concurso de los sectores público y privado, junto a la banca internacional ya comprendida.

³⁷⁶ II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, [en línea]. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]

Respecto a lo anterior, cabe mencionar que en el numeral 9 del Consenso de Guayaquil, se desprende que la labor de IIRSA se limitará a la de una agencia que estudie los proyectos de relevancia a nivel de Sudamérica, para que luego sean los propios países, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, los que promuevan y ejecuten dichas obras de infraestructura. Esto quiere decir que los Estados sudamericanos mantienen para sí todas las potestades ejecutivas en cuanto a la creación de infraestructura, lo que permite concluir que en este tema habría una mera cooperación, más aún si se considera que **los proyectos que propone el IIRSA, no son vinculantes para los Estados, son solo una mera sugerencia, que puede o no ser acatada por los Estados**, lo que hace que las competencias de la UNASUR en esta área no sobrepasen en nada a las de una organización internacional cualquiera.

Se puede apreciar que en esa etapa la integración en Suramérica avanzaba en el ámbito comercial y de infraestructura, para conformar la consolidación de un espacio suramericano de cooperación. Estas dos primeras cumbres contribuyeron de manera decisiva a afirmar y consolidar la existencia no sólo de un espacio genuinamente suramericano sino, al mismo tiempo de proclamar que existe una identidad suramericana que justifica el desarrollo del proceso de cooperación e integración de esa envergadura. Así se definieron los pasos para llegar a la Comunidad Suramericana de Naciones en 2004.

1.3. III Reunión Sudamericana de Presidentes (Cusco, Perú 2004).

En la reunión de Cusco estuvieron presentes ocho presidentes, faltando los mandatarios de Argentina, Paraguay y Uruguay, que igualmente enviaron a sus representantes. Los objetivos de esta cumbre mostraron algunas diferencias importantes con los anteriores encuentros, en tanto se buscaba un salto sustancial en la vinculación entre los países. Se invocó la creación de una “comunidad” sudamericana la cual se materializó con la firma de la **Declaración de Cuzco que**

creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), piedra angular en el desarrollo de la futura UNASUR.

En cuanto a la Declaración misma, el numeral uno contiene una exposición de los valores que sustentan la formación de UNASUR, y no incorpora disposiciones específicas, sino solamente declaraciones. Primeramente, se afirma que “la Comunidad Suramericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta: la historia compartida entre sus naciones, el pensamiento político y filosófico nacido de su tradición; el reconocimiento de los derechos humanos; la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad; el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional; y la distribución equitativa de ingresos y mejor inserción social³⁷⁷”.

Este numeral también define las características que tendrá esta nueva organización y que recoge el Tratado constitutivo de la UNASUR: “La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una **conciencia ambiental responsable** y el reconocimiento de **asimetrías en el desarrollo de sus países**, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el **acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social**, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible³⁷⁸”. También en esta Declaración se afirma la “determinación de desarrollar un **espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura**, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional”, y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe, que le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales. Lo que demuestra que el tipo de

³⁷⁷ III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Declaración de Cuzco. [en línea]. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]

³⁷⁸ Ídem.

integración que se pretende realizar va más allá de la mera integración económica abarcando áreas que conllevarían a la llamada integración profunda.

Dicho espacio sudamericano integrado se conformaría mediante acciones en los siguientes ámbitos:

- a) concertación y coordinación política.
- b) un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques regionales entre sí (CAN y MERCOSUR), y con Chile, Surinam y Guyana.
- c) integración física, energética y en comunicaciones.
- d) armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario.
- e) cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura.
- f) integración entre empresas y sociedad civil.

Otro aspecto relevante que se plasmó en esta Declaración, fue el establecimiento de un marco orgánico funcional de la siguiente manera: a) Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores quienes podrán formular propuestas concretas de acción y de decisión ejecutiva. Se contará con la colaboración del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del Director de la Secretaría de la CAN, del Secretario General de la ALADI y las Secretarías Permanentes de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, y otras instituciones de cooperación e integración regional; b) Reuniones de los Jefes de Estado concebidas como la instancia máxima de conducción política.

También se menciona que las actividades de la CSN se realizarán **sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos** y sin que implique nuevos gastos financieros. Ello quería decir que no se partirá desde cero, sino de las estructuras ya existentes, de **la CAN y el MERCOSUR** fundamentalmente, que deberán armonizar gradualmente en el ámbito sudamericano, su normativa y programas a través del trabajo conjunto de sus órganos e instituciones.

1.4. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (Brasilia, Brasil 2005).

La creación de la CSN reemplazó a la Cumbre Presidencial Sudamericana por la de Cumbre de Jefes de Estados de la Comunidad Suramericana de Naciones. La primera de éstas tuvo lugar en Brasilia en septiembre del 2005. La reunión fue muy fructífera, pues los mandatarios, teniendo en mente desarrollar mejores relaciones con el resto de las regiones del planeta, suscribieron declaraciones sobre las cumbres de América del Sur y los Países Árabes y de la Unión Africana. También fueron aprobadas las propuestas de los Presidentes de Uruguay y Venezuela; así como la Declaración de la Seguridad Ciudadana en Sudamérica; la Declaración sobre Integración en el Área de infraestructura; y la Declaración sobre la Convergencia de los procesos de Integración en América del Sur.

Por otra parte, esta Cumbre fortaleció las metas establecidas en la Declaración de Cusco y manifestó en su Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria (principal documento firmado en esa ocasión) que “la asociación recíproca de los Estados partes del MERCOSUR y de la CAN, así como la asociación de Surinam, Guyana y Chile, son esenciales para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, con miras a la finalidad última de la unión sudamericana³⁷⁹”. Así, la declaración establece una institucionalidad mínima para la CSN creándose las reuniones ministeriales sectoriales (por ejemplo, de energía), junto con reafirmar a las Reuniones de Jefes de Estado, como la instancia máxima de la conducción política de este esquema integracionista, que se llevarían a cabo anualmente.

El principal logro de esta Reunión fue el establecimiento de 8 áreas de acción prioritarias: diálogo político; integración física; medio ambiente; integración energética; mecanismos financieros suramericanos; asimetrías; promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y telecomunicaciones.

³⁷⁹ I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. [en línea]. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]

Dos meses después de esta Cumbre, en diciembre de 2005, se llevó a cabo una Sesión Extraordinaria de la Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones donde, a través del documento sobre la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión, se estableció la necesidad de reforzar la coordinación política, la convergencia de los mecanismos regionales de integración económica y la aceleración de las iniciativas concretas en el área de unificación de la infraestructura para proseguir e intensificar el esfuerzo hacia la construcción de la unidad sudamericana.

1.5. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (Cochabamba, Bolivia 2006).

En 2006, se efectuó la segunda Cumbre CSN de mandatarios sudamericanos, y se delinearán aspectos decisivos para la elaboración del futuro tratado constitutivo de la UNASUR.

En este encuentro, fueron dos los documentos principales: la **Declaración de Cochabamba**³⁸⁰ y el **Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión**³⁸¹. En ambas, se trató del desarrollo de un nuevo modelo de integración para el siglo XXI, sentando sus principios rectores, las premisas para su construcción, los objetivos de la misma y su arquitectura institucional, todos los cuales se replicaron a la hora de construir la UNASUR, con solo algunas diferencias en el plano institucional que más adelante comentaremos

³⁸⁰ II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, Declaración de Cochabamba [en línea]
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm [consulta: 29 de marzo de 2012]

³⁸¹ Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. [en línea]
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm [consulta: 29 de marzo de 2012]

En cuanto a los principios que guiarán este proceso de integración tenemos: 1) solidaridad y cooperación para una mayor equidad regional; 2) soberanía y respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; 3) paz y resolución pacífica de controversias; 4) democracia y pluralismo que impidan las dictaduras y el no respeto a los derechos humanos; 5) la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los mismos; y 6) el desarrollo sostenible. Sobre los objetivos que se trazaron podemos mencionar la superación de las asimetrías para una integración equitativa; integración energética para el bienestar de todos; infraestructura para la interconexión de la región; cooperación económica y comercial; integración industrial y productiva; cooperación en materia ambiental y cooperación en materia de defensa, entre otras.

La Declaración de Cochabamba esboza la estructura organizacional de la CSN e incluye el denominado “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”³⁸², que describe los organismos que conformarían este modelo de integración, destacándose su rasgo intergubernamental:

- Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno
- Reuniones semestrales de Cancilleres
- Reuniones ministeriales sectoriales
- La Comisión de Altos Funcionarios
- La Secretaría Pro Tempore.
- Grupos de trabajo.

La novedad fue la creación de la **Comisión de Altos Funcionarios**. Ésta tenía como finalidad la ejecución de los proyectos perfilados durante las Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno así como en las Reuniones de ministros en general. Fue la institución encargada de la coordinación de las actividades realizadas por el MERCOSUR y la CAN, lo cual la reviste de vital importancia en la constitución de la organización conforme a sus fines. Se concibe a UNASUR como un organismo ejecutante que no crea políticas propias, siendo solo un órgano con capacidad de sugerir iniciativas en el marco de los objetivos trazados. Además, en el ejercicio de sus

³⁸² Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana. [en línea] <http://www.comunidadsudamericana.com/cochabamba/CsnBorradorDeclaracionFinal.htm> [consulta: 29 de marzo de 2012]

funciones tiene la potestad de constituir grupos de trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética, y políticas sociales, entre otras.

En torno a esta declaración se desarrolla ideas concretas respecto a la llamada “**ciudadanía sudamericana**”, dirigida a otorgar “derechos civiles, políticos, laborales y sociales a los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros”. Así pues, **el primer acto jurídico internacional emanado de UNASUR es justamente un acuerdo de 2006 para dispensar de visado y permitiendo la utilización del documento de identificación por los nacionales de los Estados miembros en los países del bloque.**

Adicionalmente, la propuesta de Lula de crear un **Parlamento Suramericano** fue aprobada por los demás Presidentes. La sede de la institución estaría en Cochabamba.

Para reforzar la actuación de América del Sur en el escenario internacional, la Declaración de Cochabamba reafirmaría las intenciones de buscar nuevos socios en regiones como África, Oriente y Asia. De la misma forma, los países suramericanos coordinarían sus posiciones en los organismos internacionales, como la OMC.

Teniendo en cuenta la Declaración de Cochabamba y los hechos ocurridos en la II Cumbre de Presidentes de la CSN, el proceso de integración avanzó en su institucionalidad y en la búsqueda de consenso común hacia la confección de un Acuerdo Constitutivo para este nuevo modelo de integración.

1.6. I Cumbre Energética Suramericana (Isla Margarita, Venezuela 2007).

En 2007, en medio de la tendencia al incremento sostenido del valor internacional del petróleo, la CSN estuvo marcada por el tema energético. Bajo este contexto se realizó la I Cumbre Energética Suramericana coincidentemente en Islas Margaritas,

Venezuela, país con grandes reservas de este hidrocarburo³⁸³. En dicha ocasión se reunieron por primera vez los Presidentes suramericanos para debatir un tema en concreto, el energético, y avanzar en el proceso de integración.

Esta Cumbre resultó ser un importante paso para la integración del subcontinente, cuando ocurrían cambios relevantes en el bloque. **La Comunidad Suramericana de Naciones pasó a ser llamada Unión de Naciones Suramericanas.** La propuesta de cambio de nombre del Presidente Hugo Chávez, con el objetivo de acelerar el proceso de integración. En el sentido más amplio, la Unión de Naciones Suramericanas deseaba ser algo más que una comunidad; ella debía cambiar el concepto de integración y agregar mayor valor político al proceso. Cardona lo explica así: "...el razonamiento fue dual: por una parte, se dijo que UNIÓN era más comprometedor que COMUNIDAD. Por otra, que SUDAMÉRICA es una acepción correcta, pero que SURAMÉRICA es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejan a un anglicismo o galicismo. Por otra parte, se preservó la referencia a las NACIONES, por corresponder más apropiadamente al contenido humano del proceso que se pretende, que no puede ser sólo Estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana³⁸⁴".

Uno de los documentos oficiales de esta reunión fue el de las "Decisiones del diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno"³⁸⁵, donde, además de la integración energética y cambiar el nombre a este esfuerzo integrador, se designó a Quito como la sede de su Secretaría Ejecutiva Permanente, sustituyéndola Secretaría Pro Témpace que existía hasta el momento.

³⁸³ ALVAREZ, RODRIGO. Serie documentos: Programa de Seguridad y Ciudadanía. (Documento N° 6. Santiago, Chile, 2009). UNASUR: desde la perspectiva regional a la regional. Santiago, Chile. FLACSO. 2009. p. 11

³⁸⁴ CARDONA, DIEGO. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana, n° 2: 2008. p. 19

³⁸⁵ Decisiones del diálogo político entre los jefes de estado y de gobierno. [en línea] <http://www.integracionsur.com/americalatina/VzDialogoPolitico2007Unasur.htm> [consulta: 29 de marzo de 2012]

Cabe destacar que la mencionada Comisión de Altos Funcionarios pasó a ser llamada de **Consejo de Delegados o Comisión Política**, institución que se conservó en el Tratado Constitutivo de la UNASUR. A este consejo se le encomendó muy especialmente, la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo UNASUR a ser presentado en la próxima cumbre.

1.7. II Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (Brasilia, Brasil 2008). Firma del Tratado Constitutivo.

Se esperaba que en la III Reunión de la UNASUR, prevista para el mes de diciembre de 2007 en Cartagena de las Indias, Colombia, se firmase el Tratado Constitutivo del bloque. No obstante, la reunión fue pospuesta. El motivo fue que el Tratado Constitutivo de la Unasur no estaba redactado y aprobado del todo. Se retrasó la fecha para enero, luego febrero, y posteriormente marzo. Durante el período en que los Cancilleres definían el borrador del Tratado, América del Sur sufrió una crisis diplomática entre Ecuador, Colombia y Venezuela, a raíz de maniobras del Plan Colombia en territorio ecuatoriano.

El Secretario General de la UNASUR durante el período de 2007-2008, Rodrigo Borja, ex Presidente de Ecuador, se inclinó por presentar una propuesta inclinada a crear órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales³⁸⁶, lo que no fue aceptado por la mayoría de los mandatarios. Ese fue uno de los principales motivos de su renuncia al cargo 3 días antes de la firma del Tratado Constitutivo.

³⁸⁶ Borja se va de la Unasur por tres razones. [en línea] <http://integracionydesarrollo.blogspot.com/2008/05/borja-se-va-de-la-unasur-por-tres.html> [consulta: 29 de marzo de 2012]

Pasada la crisis por el plan Colombia, la Secretaría Pro Témpore de la UNASUR confirmó la realización de una Cumbre Extraordinaria en Brasilia, en marzo del 2008.

En la cita presidencial, los Presidentes suramericanos dieron un paso decisivo para el proceso de integración. Después de meses de debate entre los Delegados y Ministros sobre el formato que debería asumir el proceso de integración, se aprobó el texto final del Tratado Constitutivo de la UNASUR. El documento es el resultado de los consensos en más de tres años de cumbres, Cuzco (2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006) e Isla Margarita (2007).

El texto aprobado dota de personalidad jurídica internacional a esta organización dejando en claro su carácter eminentemente político. En su preámbulo, los Estados miembros afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina.

El tratado expone un marco amplio de objetivos justificados en la idea de **concebir a la Unión como un proceso de integración de largo aliento**³⁸⁷, expresándose en dos artículos, uno como objetivo central y otro como objetivos específicos, quedando el primero de ellos con la siguiente redacción: **“Articulo 2 (Objetivo):** La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, 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.”

³⁸⁷ SOLÓN, PABLO. Reflexiones a Mano Alzada sobre el Tratado de la Unasur. Revista de la Integración. N  2: 2008. p. 16

Respecto a **las metas económicas y comerciales, éstas aparecen diluidas dentro de una agenda muy amplia de objetivos**, optándose por una formulación más extractada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR “la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza³⁸⁸”; y “la integración industrial y productiva³⁸⁹”. No se emplean los términos habituales de otros modelos (zonas de libre comercio, unión aduanera, etc.), ni políticas comunes asociadas a la integración económica. No es por tanto, un marco de integración esencialmente económico. **Esto no quiere decir que se descarte la integración comercial**, pues se acuerda que este tema se canalice a través del MERCOSUR y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam, porque es aquí donde mayores complejidades existen debido al patrimonio acumulado por cada uno de estos dos procesos de integración subregional, y por los diferentes enfoques en la región, en torno a los acuerdos comerciales en general y a los tratados de libre comercio en particular.

2. La Institucionalidad de la UNASUR.

La Unasur cambió la estructura de la CSN para adecuarse a la realidad suramericana. Sus instituciones son una mezcla entre los parámetros del Grupo de Río y los existentes en los demás mecanismos de integración³⁹⁰. Con la adopción del Tratado de Brasilia se ofrece una articulación institucional más completa para el logro de los objetivos y se detallan las funciones y competencias de cada uno de los órganos que

³⁸⁸ Art. 3 letra l) del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericana. [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm [consulta: 3 de julio de 2011]

³⁸⁹ *Ibíd.* art. 3 letra m)

³⁹⁰ CARDONA, DIEGO. Op. Cit. p. 22.

se indican. En este sentido, nos parece oportuno presentar, a continuación, la articulación institucional que se detalla en el Tratado constitutivo. Así, en el artículo 4 del Tratado de Brasilia nos dice que “los órganos de UNASUR son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General”.

2.1. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Establecido como “**órgano máximo**” que establecerá los lineamientos generales de UNASUR a través de reuniones ordinarias anuales, así como reuniones extraordinarias, que podrán ser convocadas por la presidencia Pro Tém-pore, a petición de un Estado miembro y con el consenso de todos los demás miembros. Este Consejo es el responsable de establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas, proyectos y decidir las prioridades para su implementación; convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros, entre otros.

La Presidencia Pro Tém-pore del Consejo, que podrá actuar como representante en eventos internacionales, se ejercerá de manera sucesiva por los Estados miembros, por orden alfabético y por periodos anuales. En la III Cumbre suramericana de 2008 Chile asumió esa función a través de su presidenta, Michelle Bachelet.

La centralidad del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es consistente con el presidencialismo que ha caracterizado los procesos regionales y la política exterior en muchos países de la región.

2.2. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Es el principal **órgano ejecutivo** de los acuerdos del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, aprueba el programa de actividades, el presupuesto y las resoluciones y reglamentos de carácter institucional y prepara las decisiones a adoptar por el citado Consejo. Se reúne semestralmente con carácter ordinario, y podrán convocarse reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados miembros.

2.3. Consejo de Delegadas y Delegados.

Integrado por representantes acreditados de cada Estado miembro, que se reunirán bimestralmente en el país que asuma la Presidencia Pro Tempore para definir la agenda, asegurar la implementación y dar seguimiento a los acuerdos adoptados.

Entre sus principales atribuciones destacan, la implementación de las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. Asimismo, elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación y; **conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo.**

1.8. Secretaría General.

Con sede en Quito, ejecuta los mandatos de los demás órganos y cumple funciones esencialmente de apoyo a los mismos. El secretario general es designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un periodo de dos años, renovable por una sola vez, y no puede ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

La definición de **las funciones de la Secretaria General fue motivo de discusión**, ya que unos defendían un modelo más cercano al de la Comisión Europea, con funciones ejecutivas más altas, y otros querían algo parecido a una oficina de coordinación intergubernamental, pequeña y de carácter operacional o técnica.³⁹¹ Se llegó a un consenso en torno a una Secretaria pequeña, pero representativa, designándole entre sus atribuciones el coordinar el desarrollo de las actividades con otras entidades de integración de América Latina y el Caribe; celebrar los actos jurídicos necesarios para su buena administración y gestión; puede proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur; participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones; preparar la Memoria Anual y los informes respectivos; servir como depositaria de los Acuerdos, disponer su publicación correspondiente; preparar el proyecto de presupuesto anual y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución³⁹². La Secretaría General no tiene funciones políticas, sino técnicas, con acciones limitadas al entorno suramericano.

Esta instancia política es la única con rasgos de supranacionalidad ya que en sus funcionarios “no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno”³⁹³ siendo la **única instancia permanente**, que está **integrada por funcionarios técnicos**

³⁹¹Ídem.

³⁹²Artículo 10 del Tratado Constitutivo UNASUR.

³⁹³MORALES, DANIEL; REYES, VERÓNICA. Institucionalidad de la Unasur, 2008-2009: ¿crónica de un fracaso anunciado? Anuario de la integración latinoamericana y caribeña. Puebla. Redialc. 2008. p. 175

especializados y, de una u otra manera, representan el interés general del esquema, pudiendo además proponer iniciativas y actuar en las reuniones de los demás órganos.

2.5. Grupos de Trabajo.

Los **Grupos de trabajo** se ocupan de ámbitos específicos. En 2008, ya estaban trabajando seis grupos de trabajo para definir políticas y acciones a nivel de: Integración Financiera, Infraestructura, Energía, Políticas Sociales, Educación, y Mecanismos de solución de controversias en materia de inversiones.

Estos grupos están formados por representantes de cada país y deben estar en constante contacto con instituciones como la CAN, el MERCOSUR, ALADI, entre otras.

El Tratado también prevé la conformación de consejos ministeriales sectoriales y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional.

3. Panorama Jurídico actual de la UNASUR

El cumplimiento de los objetivos finales y muy ambiciosos que se han dado los Estados suramericanos y que se reflejan en el Tratado Constitutivo, precisan de un marco jurídico y del diseño de normas e instrumentos a través de los cuáles se hagan efectivos.

El artículo 11 del Tratado constitutivo afirma que las **Fuentes Jurídicas** de UNASUR son las siguientes:

1. **El Tratado Constitutivo y los demás instrumentos adicionales;**
2. **Los Acuerdos** que celebren los Estados miembros sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. **Las Decisiones** del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. **Las Resoluciones** del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. **Las Disposiciones** del Consejo de Delegadas y Delegados.

Los dos primeros, califican como “**Derecho Originario**”. En cambio, los 3 últimos constituyen un “**Derecho Derivado**” de este bloque

Se establece así una amplia variedad de normas destinadas en el fondo, a lograr la integración entre los Estados suramericanos y a conformar jurídicamente este proceso de integración.

Será la práctica la que irá describiendo con mayor precisión el contenido y alcance de cada uno de los tipos diferentes de normas que se enumeran en el artículo 11, y los efectos que vayan a producir en cada caso.³⁹⁴.

En una perspectiva jurídica y política, UNASUR es un marco de **organización intergubernamental** y no una organización supranacional, pues no existe atribución de competencias soberanas a esta organización por parte de los miembros. Además se establece como regla básica de toma de decisiones para todo tipo de materias y cuestiones, el “**consenso**” (art. 13 del tratado constitutivo). Ninguna decisión se puede tomar en contra de un Estado miembro; de esta forma todos los Estados están seguros

³⁹⁴ CANO, María Ángeles. La Unión de Naciones Suramericanas: Un Ambicioso e Innovador Proceso de Construcción de Integración Regional. p. 33

que serán tomados en cuenta a la hora de decidir. Esta fórmula del consenso habría sido esencial para la elaboración y firma del tratado constitutivo de la UNASUR³⁹⁵.

Cada país tendrá la opción de eximirse de aplicar total o parcialmente una política adoptada por un plazo definido o indefinido, o de eximirse de participar en la institución, organización o programa que se crea. Ello posibilita que una minoría no utilice su derecho a veto (por existir regla de unanimidad) como mecanismo para evitar costos o perjuicios inaceptables a sus principios o intereses y simultáneamente soslayar perjuicios igualmente inaceptables a la paz organizacional interna³⁹⁶, evitándose como se mencionó, las posibilidades de veto.

La naturaleza intergubernamental de UNASUR también radica en que los acuerdos adoptados por UNASUR sólo serán obligatorios cuando hayan **sido incorporados al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro**, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos. En otras palabras, se establece la necesidad de internalizar las normas aprobadas para que éstas tengan vigencia en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos³⁹⁷.

Esta regla implica que la entrada en vigencia del ordenamiento comunitario de este nuevo sistema de integración variará con relación a cada país, puesto que se hace referencia a “procedimientos internos” para la incorporación de las normas comunitarias al orden de cada uno de los Estados, para que sean obligatorias.

En cuanto al **Mecanismo de Solución de Diferencias**, se ha previsto solucionar las diferencias relativas a la interpretación del Tratado. El mecanismo no es otro que el de las **negociaciones directas**, con un mecanismo subordinado si el otro falla, cual es el del Consejo de Delegados, quién debe emitir recomendaciones en 60 días. El Plan C, es elevar el tema al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

³⁹⁵ SOLÓN, PABLO. Op. Cit. p. 14

³⁹⁶ FLISFISCH, ÁNGEL. La Política Exterior Chilena y América Del Sur. Revista Estudios Internacionales, Universidad de Chile. n° 168: 2011. p. 133

³⁹⁷ CANO, María Ángeles. Op. Cit. p. 34

Este mecanismo permite llegar a soluciones políticas, aunque a juicio de los autores, puede entorpecer algunos procesos, pues se ha escogido el más débil y politizado mecanismo de solución de controversias. Con el tiempo seguramente deberán contemplarse otros mecanismos y seguir así el ejemplo del MERCOSUR, quien también instauró como primer mecanismo de solución de disputas las negociaciones directas, pero que hoy en día posee un sistema más acabado y acorde con un proceso de integración complejo.

La propuesta inicial de creación de un tribunal de UNASUR fue desestimada, acordándose no mencionarlo en el tratado y trabajar en relación a este aspecto en un futuro mediante un protocolo adicional. Esto implica un cierto grado de supranacionalidad que hasta el momento no se desea asumir³⁹⁸.

Aunque no se pueda decir que las disposiciones del Tratado de Brasilia en esta materia ofrezcan soluciones plenamente satisfactorias, hemos de anotar que los Estados de América del Sur, han optado por instaurar un sistema normativo para el logro de los objetivos que señalan el tratado fundacional.

4. Iniciativas creadas bajo el marco de la UNASUR y que podrán ser base para un futuro Derecho Comunitario en la Unión.

Si bien es cierto, ninguno de los temas que aquí se expondrán, están bajo lo que se conoce como Derecho Comunitario, es decir que cumplan con las características de una organización de integración como lo hemos expuesto en los capítulos anteriores, es preciso analizarlos someramente, pues es nuestra intención, que ellas sean la base de una efectiva legislación comunitaria vinculante y no meras declaraciones de voluntad sin fuerza obligatoria real. En otras palabras, que se demuestre que UNASUR

³⁹⁸ SOLÓN, PABLO. Op. Cit. p. 17

no sólo se configuró como un “foro de diálogo político”, sino como un verdadero bloque de integración con todo lo que ello implica.

4.1. Conflicto por acción militar colombiana en territorio ecuatoriano.

UNASUR ayudó a distensionar las relaciones entre Ecuador y Colombia, a raíz del conflicto ocasionado por la intervención de fuerzas militares colombianas el 1 de marzo de 2008, para bombardear un campamento guerrillero localizado en Ecuador, próximo a la frontera con ese país. La acción emprendida resultó con 17 guerrilleros muertos, entre ellos, Raúl Reyes, el portavoz de las FARC. La acción generó una crisis diplomática que envolvió a Venezuela y Nicaragua en el proceso.

En esta ocasión, el gobierno colombiano presentó su posición y demandas frente a la OEA, mientras el gobierno ecuatoriano recurrió a la UNASUR como foro político para exponer sus agravios. Así, la UNASUR convocó una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores durante la celebración de la XX Cumbre del Grupo de Río. En esta Cumbre el presidente de Colombia Álvaro Uribe reconoció el error cometido por su Ejército y se comprometió a que estos hechos no se repetirían, respetándose la soberanía de sus países vecinos³⁹⁹.

La labor de UNASUR y de las demás organizaciones latinoamericanas, en especial el Grupo de Río, contribuyeron a dismantelar un curso de colisión que por su alto grado de complejidad, podría haber escapado en ese momento al control de sus principales protagonistas: Colombia, Ecuador y Venezuela. La superación de esta crisis, y también la de Bolivia unos meses más tarde han demostrado que los países suramericanos

³⁹⁹ El Tiempo. Com. Colombia y Ecuador zanjaron crisis diplomática con apretón de manos en Grupo de Río. [en línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3989622> [consulta: 23 de marzo de 2012]

están más maduros y que son capaces de solucionar sus problemas en conjunto aunando sus voluntades políticas.

4.2. Declaración de la Moneda sobre los acontecimientos ocurridos en Bolivia.

La versión del Gobierno de Bolivia señala que el 11 de septiembre de 2008, fuerzas (paramilitares)⁴⁰⁰ afines a Leopoldo Fernández (prefecto del departamento de Pando) fueron instruidas para reprimir a indígenas y campesinos que se dirigían a Cobija (capital pandina) con el objetivo de respaldar al gobierno del presidente Evo Morales y de convocar a un cabildo que condenara las acciones violentas cometidas en contra del gobierno democráticamente electo. El enfrentamiento dejó un lamentable saldo de al menos 20 muertos, decenas de heridos y un número impreciso de desaparecidos.

El presidente Evo Morales recurrió a la UNASUR, según se dice, en razón de la falta de participación de Estados Unidos⁴⁰¹.

La Presidenta Pro-Tempore de UNASUR, Michelle Bachelet, convocó una reunión de emergencia el 15 de septiembre en Santiago de Chile. Esta fue una de las primeras sesiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de este tipo. En dicha oportunidad, mediante la suscripción de la llamada “**Declaración de la Moneda**”, los presidentes refrendaron los principios “del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos”⁴⁰². También tomaron importantes medidas prácticas, como la creación de una **Comisión de**

⁴⁰⁰ MORALES, DANIEL; REYES, VERÓNICA. Op. Cit. p. 176

⁴⁰¹ Ídem.

⁴⁰² Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur. Declaración de La Moneda. [en línea] http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=446:declaracion-de-la-monedasantiago-de-chile-septiembre-de-2008&catid=96:declaraciones [consultado: 03 de marzo de 2012]

Investigación⁴⁰³ para indagar a fondo las causas de las muertes ocurridas y una Comisión de Apoyo a la labor de negociación entre la oposición y el gobierno boliviano para superar la crisis.

El Informe de la Comisión sobre los acontecimientos de Pando fue entregado a los Presidentes de UNASUR el 16 de diciembre de 2008 en Costa do Sauípe, Brasil.⁴⁰⁴ La Comisión sugirió que los actos cometidos en Pando fuesen juzgados por la justicia ordinaria y que los responsables castigados, ofreciéndose ayuda técnica al sistema judicial y al Ministerio Público boliviano en la investigación del caso.

La oportuna respuesta de la UNASUR a esta crisis reflejó la capacidad y la voluntad política de los países suramericanos para realizar aportes concretos a la solución de problemas que puedan alterar la paz y la estabilidad en la región, junto con transmitir al mundo la idea de que están preparados y dispuestos a asumir sus responsabilidades colectivas en la región.⁴⁰⁵

A su vez, creemos que el **“Informe de la Comisión sobre la masacre de Pando” puede ser considerado como el primer gran logro político-diplomático de la nueva organización suramericana.**⁴⁰⁶

4.3. Conformación de Consejos Suramericanos temáticos.

Teniendo en cuenta que el Tratado Constitutivo permite la convocatoria y conformación de Consejos Ministeriales y Grupos de Trabajo (de naturaleza intergubernamental e

⁴⁰³ Esta comisión multinacional realizó trabajo de campo en el lugar de los hechos y contó con el apoyo de especialistas en criminología, forenses y antropólogos.

⁴⁰⁴ En dicha ocasión también se aprobaron la creación del Consejo Suramericano de Defensa y del Consejo Suramericano de Salud.

⁴⁰⁵ PEÑA, FÉLIX. La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Revista Nueva Sociedad*, n° 219: 2009. p. 48

⁴⁰⁶ MORALES DANIEL E; REYES, VERÓNICA. Op. Cit. p. 178

integrados en su mayoría por los ministros de las diversas carteras), se han creado hasta la fecha nueve Consejos Suramericanos encargados de las temáticas que los Estados miembros han considerado importantes para la UNASUR. Se han conformados consejos de Desarrollo Social; de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); de Salud; del Problema Mundial de las Drogas; de Economía y Finanzas (CSEF); Electoral; Energético Suramericano; de Infraestructura y Planeamiento y de Defensa. De ellos, los tres últimos han tenido un protagonismo mayor.

4.3.1. Consejo Energético Suramericano.

Desde la I Reunión de Jefas y Jefes de Estado en Brasilia en 2000, estuvo en la perspectiva de los países miembros la necesidad de extender y profundizar la cooperación energética en el ámbito sudamericano, entendieron que se debía enfatizar en el papel de la energía. En ese contexto se crea la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) con la idea de crear una agenda común de proyectos en sectores tales como transporte, telecomunicaciones, obras públicas y energía. En el segundo encuentro de Jefas y Jefes de Estado se aprobó el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, donde se reafirma el papel estratégico que cumple la energía en el desarrollo económico y social de América del Sur. Se avizoraba la necesidad de avanzar hacia una adecuada y progresiva armonización de los marcos legales y técnicos del intercambio en el sector energético en la región, como un factor clave para la mejor integración económica regional⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ UNASUR: Un espacio que consolida la integración energética. [en línea] http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=675%3Aunasur-olade-un-

En el marco de la II Reunión de Jefas y Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, se llevó a cabo la I Reunión de Ministros de Energía de América del Sur, ocasión en la cual se elevan propuestas que se concretaron con la “Declaración Presidencial sobre Integración Energética Suramericana”, suscrita el 09 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia. Dicha declaración indentifica los principios sobre los cuales se basaría la integración energética, a saber:

1. Principios de cooperación y complementación,
2. Derecho soberano a la utilización de los recursos naturales y en la administración de tasas de explotación,
3. Respeto a la regulación de cada país y a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos,
4. Solidaridad y reciprocidad,
5. El propósito de eliminar las asimetrías entre los Estados,
6. Respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos,
7. Principio de integridad territorial,
8. Un marco jurídico común de integración energética.

En el marco de la II Reunión de Ministros de Energía de América del Sur se crea el **Consejo Energético Suramericano**, en 2007 (antes de la firma del Tratado Constitutivo) en la Cumbre de Isla Margarita. Por tratarse de una reunión de Ministros del ramo, tuvo la concurrencia de varios países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Uruguay, Brasil y Venezuela).

Para la creación de este Consejo ya se había recorrido un buen trecho en la iniciativa de profundizar la integración energética y había plena conciencia en la necesidad de seguir avanzando. El informe final del año 2006 de la Comisión Estratégica de Reflexión señaló que “la energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea”.

A través de la promoción de la seguridad de abastecimiento energético en la región, el fortalecimiento de la infraestructura energética regional, o el incentivo del desarrollo

[espacio-que-consolida-la-integracion-junio-2012&catid=73%3Apublicaciones&Itemid=347](#) [consultado: 16 de mayo]

energético regional el Consejo Energético Suramericano busca impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración suramericana. Esto porque la integración energética ha sido considerada objetivo fundamental para la integración suramericana.

Sobre la base de principios como la cooperación y complementación; solidaridad entre los pueblos; derecho soberano a establecer los criterios que aseguren un desarrollo sustentable; la integración energética como herramienta para promover el desarrollo socio-económico y la erradicación de la pobreza, este Consejo ha aprobado lineamientos de Plan de Acción para la Integración Energética Regional, con especial referencia a la estructuración de un Tratado Energético Suramericano. Estos lineamientos están contenidos en 15 puntos:

1. Promoción de la seguridad del abastecimiento energético de la región.
2. Promoción del intercambio energético regional.
3. Fortalecimiento de la infraestructura energética regional.
4. Plantear mecanismos de complementariedad entre las empresas estatales nacionales de hidrocarburos y otros tipos de energía.
5. Propiciar el intercambio y transferencias de tecnologías, así como la formación de recursos humanos.
6. Incentivar el desarrollo energético regional a fin de propiciar un modelo de consumo racional y sostenible que preserve los recursos naturales y del ambiente.
7. Promover la industrialización y desarrollo del sector energético y su complementación regional.
8. Promover la armonización de los aspectos regulatorios y comerciales asociados con la integración energética.
9. Incorporar en las planificaciones energéticas nacionales el componente de la integración regional.
10. Promover el uso eficiente de la energía y el intercambio de experiencias en esta materia.
11. Impulsar el desarrollo de las energías renovables y alternativas.
12. Estimular la asociación entre el sector público y el sector privado.
13. Propiciar el mantenimiento de los acuerdos bilaterales o regionales y subregionales existentes, así como la negociación de futuros acuerdos.
14. Promover una relación equilibrada entre países productores y consumidores de energía.
15. Avanzar en propuestas de convergencias de las políticas energéticas nacionales tomando en cuenta el marco legal vigente en cada país.

Junto con estos lineamientos se aprobó en la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en Cardales, en mayo de 2010, un Plan de Acción que contempla objetivos y acciones específicas particularmente en petróleo, gas natural, carbón, energía eléctrica, energías renovables y alternativas, energía nuclear, biocombustibles y en el ahorro y uso eficiente de la energía.

Después de la III Reunión del Consejo Energético Suramericano, realizada en el mes de mayo de 2012, se reafirmó el compromiso de dar forma final al Tratado Energético Suramericano, cuya estructura se definió en la reunión extraordinaria de Cardales.

4.3.2. Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

A partir de los acontecimientos ocurridos en Pando, Bolivia, y la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, se planteó la necesidad de contar con un órgano autónomo (respecto de otras potencias) e independiente, capaz de diseñar políticas de defensa regionales. Esto quedó concretado con la creación del Consejo de Defensa Suramericano.

Este Consejo fue creado oficialmente en la reunión del Consejo de Presidentes de UNASUR en Costa do Sauípe, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. La UNASUR aprobó la creación del **CDS como mecanismo de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa** de acuerdo con su Tratado Constitutivo. Tiene como principal objetivo constituirse en un foro de diálogo político con el ánimo de desactivar potenciales conflictos bélicos en la región. Concretamente **busca consolidar América del Sur como una zona de paz, construir una identidad de defensa y fomentar la cooperación**. Su intención además es la de **tener políticas de defensa, instancias reales de cooperación militar (acciones humanitarias y operaciones de paz), desarrollar una industria y tecnología, y homologar la formación y capacitación militar**.

El Consejo está formado por los Ministros de Defensa, apoyados por sus vice-ministros, representantes y asesores de los países miembros y subordinado por la Presidencia Pro-Tempore del bloque.

La I Reunión de los Ministros de Defensa después de la creación del Consejo de Defensa se celebró bajo la presidencia chilena, el 10 de marzo de 2009 en Santiago de Chile. En la ocasión el Consejo presentó un Plan de Acción para el período 2009/10 anclado en cuatro ejes principales: **política de defensa, cooperación militar, industria y tecnología de la defensa**, y formación y capacitación para el desarrollo de programas conjuntos⁴⁰⁸. En este punto, se planea el objetivo de constituir en Buenos Aires un **Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED)**, el cual fue aprobado mediante la Declaración de Guayaquil del 7 de mayo de 2010, actualmente en funcionamiento.

Según sus objetivos, el CSD no busca conformar unas Fuerzas Armadas sudamericanas con capacidad operativa conjunta, ni un mando conjunto, y ni una política común de defensa al estilo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o similar a la Política Europea de Seguridad y Defensa europea (PESD)⁴⁰⁹.

Uno de los resultados concretos del CDS fue la decisión de Colombia de formalizar, en un documento dirigido al organismo, los compromisos de que las bases que usarán militares estadounidenses en ese país no serán utilizadas para operaciones fuera de su frontera, situación que había generado críticas de sus países vecinos, especialmente de Venezuela.

⁴⁰⁸ UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, Ministros de Defensa de la Unasur. [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm [consultado: 21 de mayo]

⁴⁰⁹ MALAMUD RIKLES, C. El Consejo Suramericano de Defensa: Entre Grandes Expectativas y una Realidad Compleja y Fraccionada. La Creación de Unasur en el Marco de la Seguridad y la Defensa. Documentos de Seguridad y defensa. N° 29: 2010, p. 63

4.3.3. La labor de IIRSA y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

La Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), tiene su origen en la I Cumbre de Presidentes de América del Sur celebrada el 30 de agosto de 2000 en Brasilia, Brasil. En dicha oportunidad se creó este mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales, para construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Con un mandato inicial de 10 años IIRSA se planteó como objetivos más relevantes el impulso de la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio sudamericano, con el fin de crear sólidas bases sobre las cuales sustentar un proceso de integración regional para alcanzar competitividad de la región en el contexto de globalización.

Para llevar a cabo su misión, se planteó un ordenamiento espacial del territorio sobre la base del reconocimiento de la realidad geopolítica y geoeconómica de la región; asimismo, la búsqueda de convergencia de normas y mecanismos institucionales a fin de permitir el libre comercio de bienes y servicios dentro de la región. En esta agenda destaca la IIRSA que cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).

Con la creación de la UNASUR, en mayo de 2008, se otorga un nuevo marco para el proceso de integración suramericano, y se crea el Consejo de Infraestructura y Planeamiento que reemplaza al Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, reconociéndose los resultados alcanzados en el ámbito de dicha iniciativa.

El Consejo Suramericano de Infraestructura y planeamiento (COSIPLAN) es, de acuerdo a la definición de su propio estatuto, una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y

coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. Fue creado en la III reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR el 10 de agosto de 2009.

De acuerdo al artículo 3º de sus Estatutos, tiene por objetivos generales: desarrollar una infraestructura para la integración regional reconociendo y dando continuidad a lo realizado por la IIRSA; fomentar la integración regional en planificación e infraestructura; promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países miembros de UNASUR que regulan el desarrollo y operación de la infraestructura en la región; identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento.

El COSIPLÁN está integrado por los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados miembros de UNASUR, quedando la presidencia radicada en el Ministro del país que ocupe la Presidencia Pro Témpore de UNASUR. La voluntad del COSIPLÁN se expresará a través de **acuerdos, los** que se adoptarán por **consenso**.

4.3.4. Consejo Electoral de UNASUR

El 8 de mayo de 2012 en la III Reunión de Organismos y Autoridades Electorales se aprobó el proyecto de Estatutos del Consejo Electoral de UNASUR y el proyecto sobre Criterios y Normativas para la Observación y el Acompañamiento en los Procesos Electorales, elaborados por los Grupos de Trabajo creados para este propósito⁴¹⁰.

⁴¹⁰ Secretaría General UNASUR. Venezuela solicita acompañamiento de UNASUR en elecciones generales en octubre. [en línea]
http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=637:venezuela-solicita-acompanamiento-electoral-de-unasur-en-elecciones-generales-en-octubre&catid=66:noticias-unasur
[consultado: 9 de mayo de 2012]

Dicho proyecto, sujeto a la aprobación de los órganos de UNASUR, propone que la naturaleza del Consejo Electoral sea una instancia de consulta, funcional y técnica de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, observación y acompañamiento en materia electoral, que promocionará la participación ciudadana y la democracia y en los Estados que lo soliciten, de observadores y acompañamiento electoral.

El Consejo estaría integrado por las máximas autoridades de los organismos electorales de los países miembros, estableciéndose una estructura conformada por el plenario y por la Presidencia Pro Tempore.

La principal función de este Consejo es la de observar las elecciones en los 12 países miembros. Bajo este contexto, Venezuela solicitó una Misión de Acompañamiento Electoral de UNASUR para presenciar las elecciones presidenciales en ese país del próximo 7 de octubre de 2012, la primera labor de esta iniciativa.

Como corolario debemos decir que los Consejos de la UNASUR han nacido con una impronta claramente política, lo cual se debe a la propia naturaleza de este proceso de integración, diferente por cierto de otros bloques regionales cuyo acento está puesto en la dimensión económica. Esperamos se logre aunar voluntades para así poder confeccionar un derecho vinculante que recoja la labor focalizada por temas que realizan estos consejos.

4.4. Banco del Sur.

En el ámbito de la UNASUR otro elemento a destacar se refiere al Banco del Sur. Luego de intensas negociaciones desarrolladas a lo largo de 2007, en diciembre de ese año se firmó el **Acta Fundacional del Banco** por parte de los presidentes de

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En dicha acta se estipulo que para estos 7 países el Banco sería considerado “**como una institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional**”⁴¹¹, acordándose su creación asignándole los objetivos de “financiar el desarrollo económico y social de los países de la UNASUR miembros del Banco, en forma equilibrada haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del Banco”⁴¹². Se establecieron como funciones las de financiar proyectos de desarrollo en sectores económicos claves y en sectores sociales, y financiar proyectos que favorezcan la integración suramericana, así como “crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales”⁴¹³. En dicha acta se acordó también, que la sede del banco sería Caracas, con subsedes en Buenos Aires y La Paz.

Finalmente y tras veinte meses de negociaciones, se firmó el **Convenio Constitutivo del Banco del Sur** en Porlamar, Isla Margarita, el 28 de septiembre del 2009. A la fecha, cinco de los siete países fundadores (Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay) ratificaron este convenio y se espera que Brasil y Paraguay lo hagan en el futuro.⁴¹⁴.

El convenio constitutivo que formalizó la existencia de la institución, prevé el desarrollo de reglamentaciones por comisiones a nivel de ministerios de economía y de hacienda, sobre los aportes de capital, el mecanismo de votación, el reclutamiento de personal, la jurisprudencia, las consideraciones tributarias y jurídicas de los funcionarios, y en general sobre la funcionalidad del banco. Asimismo, el capital suscrito inicial es de 7.000 millones de dólares (que en su mayoría serán destinados a promover la

⁴¹¹ Acta Fundacional del Banco del Sur. [en línea]
<http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf> [consultado: 01 de marzo de 2012]

⁴¹² Ídem.

⁴¹³ Ídem.

⁴¹⁴ UGARTECHE, OSCAR. Se firmó Convenio Constitutivo del Banco del Sur. [en línea]
<http://alainet.org/active/33345> [consultado: 02 de junio de 2012]

construcción de infraestructuras regionales), equivalente al doble del capital suscrito de la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁴¹⁵.

Resultados concretos de la creación de este banco, se daría al financiar 31 proyectos pendientes de infraestructura.

Además del Banco del Sur, los siete países sudamericanos resolvieron trabajar en la constitución del Fondo del Sur que captaría parte de sus reservas monetarias internacionales y que se constituiría en una suerte de escudo de la región para defenderse de eventuales crisis financieras.

La eventual participación de Colombia, Chile y Perú aumentaría considerablemente el poder de acción de la institución.

4.5. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

Entre los primeros objetivos aprobados en las cumbres presidenciales suramericanas estaba también la promoción de la democracia en la región y el impulso de Sudamérica como “zona de paz”. Consecuentemente, el 26 de noviembre de 2010, en la IV Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Georgetown, Guyana, se aprobó el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, estableciendo la “**cláusula democrática**”. Ocho jefes de Estado y cuatro ministros de Relaciones Exteriores adoptaron dicho texto.

El Protocolo establece el llamado a una sesión extraordinaria de Jefes de Estado o, en su defecto, de Ministros de Relaciones Exteriores, **en caso de ruptura o amenaza de**

⁴¹⁵ Ídem.

ruptura del orden democrático de algún país miembro, para "considerar las medidas a ser aplicadas, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático"⁴¹⁶. El documento señala, como **medidas aplicables**, la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR y el **cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros**. Asimismo los mandatarios reiteraron el compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático; del Estado de Derecho y sus instituciones; de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y para su participación en la UNASUR.

Esta clausula democrática avanza hacia una concreción real del Derecho Comunitario Unasureño, toda vez que, al **configurarse como un Protocolo adicional al Tratado Constitutivo (Derecho Comunitario Originario), pasa a formar parte directa de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros**, pudiendo exigirse su cumplimiento y aplicar las medidas necesarias como señal internacional de repudio y de sanción moral al país que esté incurriendo en alteraciones democráticas.

4.6. Parlamento Suramericano.

La creación de esta instancia cuya sede se encontrará en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, está contemplada en el Art. 17 del Tratado Constitutivo de UNASUR, y será materia de un Protocolo Adicional. Y, por esto, en la Declaración de Quito, de 2009, se sostuvo que en cumplimiento con el Artículo Transitorio del Tratado Constitutivo,

⁴¹⁶ UNASUR. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Artículo 3. [en línea]
http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340
[consultado: 30 de mayo de 2012]

“expresan su renovado compromiso con el Parlamento Suramericano”, destacando la realización en octubre de 2008, de la Reunión de Representantes Parlamentarios Nacionales y Subregionales de la UNASUR en Cochabamba, Bolivia, oportunidad en la que se puso la primera piedra.

En la Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de Naciones que integran UNASUR realizada en Quito, Ecuador en junio de 2010 se pretendía llegar a acuerdo para la aprobación del **Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento de la UNASUR**. Dicho proyecto suponía la integración de⁴¹⁷ noventa y nueve parlamentarios de los cuales cada país delegaría a cinco de ellos, más algunos miembros del parlamento Andino, del Parlamento del Mercosur y de los parlamentos de Guyana y Surinam. También lo integrarían los presidentes de los poderes legislativos de cada país integrante de la Unasur. Tendría una rutina de funcionamiento consistente en dos reuniones anuales: una en junio y la segunda en noviembre, aunque podrá sesionar en forma extraordinaria. También se concibieron comisiones y subcomisiones, presidencias y vicepresidencias, secretarías y subsecretarías. Finalmente se acordó que todos los pronunciamientos del Parlamento de la Unasur se publicarán a través de un diario oficial a crearse para tales fines. En cuanto a sus atribuciones y competencias, éstas no diferían en casi nada a los cometidos establecidos en los órganos parlamentarios en funcionamiento: velar por la democracia en la región, establecer relaciones de cooperación entre los países miembros, emitir declaraciones y recomendaciones, fomentar el desarrollo de la democracia representativa y ejercer el control político a los órganos e instituciones de la Unasur.

Pero el encuentro reflejó fuertes discrepancias entre los países del MERCOSUR y la CAN (para quienes el Parlamento Suramericano debe surgir de la convergencia del Parlamento del Mercosur y el Parlamento Andino), y un grupo de países integrado por

⁴¹⁷ La Red 21/Política. Se viene el Parlamento de la Unasur. [en línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/413605-se-viene-el-parlamento-de-la-unasur> [consultado: 02 de mayo de 2012]

Bolivia, Venezuela y Ecuador, para quienes el nuevo legislativo debe surgir de cero⁴¹⁸. La Cumbre concluyó sin la aprobación de dicho Protocolo, pero sí con una Declaración en la que se destaca la voluntad política de seguir impulsando un tratado constitutivo de un parlamento suramericano y que para ello, se destacó además la necesidad de concretar primero la aprobación del propio Tratado Constitutivo por parte de los Estados que aún no lo había hecho.

Lo rescatable es puntualizar que se han dado pasos importantes para aclarar cuestiones conceptuales respecto a un Parlamento Sudamericano. Actualmente, el proceso de creación de este Parlamento está estancado, pero esperemos a que ahora que está aprobado el Tratado marco por todos los Estados miembros, se pueda firmar el Protocolo que daría vida al Parlamento.

Para concluir, podemos decir que lo expuesto es sólo algunos logros del funcionamiento inicial de UNASUR, pero que muestra que existe una nueva mentalidad y deseos de avanzar en forma integral entre los países y gobiernos que conforman el bloque. Especialmente para abordar problemas económicos, sociales, tecnológicos, industriales, científicos, culturales y políticos. Este nuevo espíritu fortalece la prevención de los conflictos entre países suramericanos; y genera mayores posibilidades de desarrollo integral.

⁴¹⁸ Somos Mercosur. Fuertes discrepancias entre los países de la Unasur y ausencia de Brasil por la puesta en marcha de un Parlamento Suramericano. [en línea] <http://www.somosmercosur.net/general/fuertes-discrepancias-entre-los-paises-de-la-unasur-por-la-creacion-de-un-parlamento-suramericano.html>
[Consultado: 02 de mayo de 2012]

CONCLUSIONES

Una adecuada integración a nivel subregional podrá dar lugar a una mejor inserción internacional del grupo de países que componen esa subregión. Este **regionalismo abierto es** una tendencia clara en el mundo globalizado y cada vez más multipolar. De esta forma, en la medida que el grupo se beneficie, cada país en particular lo hará, pues en la potenciación de los activos regionales pueden alcanzarse mayores niveles de negociación, sobre todo entre países cuyas economías se encuentran en vías de consolidación. Por el contrario, en la medida que cada país siga sus propias directrices- y en ocasiones con evidentes divergencias- las expectativas de una inserción internacional pueden ser más dificultosas.

Esta adecuada integración debe hacerse con la voluntad de obligarse a cumplir los compromisos pactados. A su vez, los compromisos deben apoyarse institucionalmente en el marco de un ordenamiento jurídico acorde a las obligaciones contraídas. Ese ordenamiento jurídico debe ser un complejo normativo supranacional y autónomo de los ordenamientos jurídicos interno de los Estados miembros, para así asegurar mayor estabilidad jurídica. Esta estabilidad jurídica no sólo es fundamental entre los Estados miembros, sino que también para otros Estados y/u organismos internacionales que se relacionen con un bloque. También esa seguridad jurídica es relevante para que los

particulares puedan atreverse a dar utilidad a los bloques de integración, pues en definitiva, si un bloque de integración no está activo en su interior, malamente podrá insertarse con éxito hacia el exterior.

Entendemos que el complejo ordenamiento jurídico autónomo y supranacional que denominamos Derecho Comunitario, no se logra a través de un simple acto fundacional, sino por la voluntad constante de ir avanzando en la integración.

Nuestra labor ha consistido en determinar si esa voluntad reflejada en los procesos de integración que existen en Sudamérica- especialmente en UNASUR-, ha llegado a alcanzar un espacio común que dé lugar, a lo menos, a un incipiente Derecho Comunitario.

Para tales fines, hemos querido enmarcar teóricamente ciertos conceptos que a nuestro juicio son relevantes, pues en cierta medida definen la realidad del derecho internacional actual. En primer lugar, la **globalización**, con la creciente importancia de elementos como los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial o global, redefinen las relaciones internacionales, particularmente los procesos de integración regional a los cuales moldea y, en cierta medida condiciona. Señalamos asimismo, que el **regionalismo implica** la organización, aproximación y cohesión entre países de una misma región con la finalidad de obtener una posición más beneficiosa frente a países o competidores más fuertes o más industrializados; el nuevo regionalismo, a diferencia de lo que sucedía con el regionalismo cerrado y proteccionista de los años sesenta, hoy se manifiesta como un **regionalismo abierto** en sintonía con los delineamientos de la OMC en el sentido de fomentar el multilateralismo, la apertura económica y la liberalización del comercio.

Bajo este contexto los **procesos de integración regional** buscan llevar las relaciones internacionales, en palabras de Walter Kaune, a procesos multidimensionales que aunque inicialmente económicos, comprendan etapas tendientes a lograr la comunidad

y la unión de países con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente del nivel de vida de sus habitantes. Esta concepción que rebasa la consecución de fines meramente económicos, a la cual nosotros adherimos, es sin duda una alternativa positiva y útil para superar las dificultades que encierra el desenvolvimiento internacional de los países sudamericanos. Para lograr estos grados de integración profunda se debe contar con una realidad histórica y política que lo permita, junto con una infraestructura jurídica acorde a dichas circunstancias. Con los procesos de integración se forman comunidades de derecho y creadoras de derecho con caracteres que se distinguen de la voluntad política de los países particulares que las componen. A este derecho de las comunidades de países se lo denomina **Derecho Comunitario**.

Desde un punto de vista jurídico, para que la integración sudamericana sea la respuesta eficiente a los desafíos internacionales, es preciso contar con un andamiaje jurídico en relación a dichos objetivos; pensamos que aquello se da en la medida que vayamos construyendo derecho comunitario en la región.

En la práctica, el derecho comunitario europeo -paradigma y máxima expresión del derecho comunitario- no se construyó a través de un tratado fundacional (como podría afirmar la doctrina constitucionalista), sino con esfuerzos y pasos concretos que aunque sectoriales y pequeños, dieron lugar a avances significativos. Este trabajo ha expuesto que los avances de la experiencia integracionista en la región -cuyo punto de encuentro es la UNASUR- pueden ir concretamente configurando una realidad comunitaria suramericana.

Para ahondar en esta materia, profundizamos en lo que se ha entendido por **Derecho Comunitario**.

Desde un punto de vista conceptual existen dos visiones respecto a lo que se entiende por derecho comunitario. Por un lado, algunos autores plantean que sólo abarca el derecho de la Unión Europea. Para otros, en cambio, este derecho se aplica a todo proceso de integración con ordenamientos jurídicos que tienen por base una estructura

institucional autónoma respecto de los países que la componen. Según Orlando Guerrero, un complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros. Tales comunidades de Estados son constituidas por tratados que las instituyen como organizaciones internacionales de carácter *sui generis*, dando origen a un sistema jurídico-institucional u ordenamiento jurídico nuevo, autónomo, con primacía y eficacia directa en el ordenamiento interno de los Estados, cuyo *ius proprium* se basa un sistema judicial de garantía de su aplicación e interpretación uniforme.

Para hablar de derecho comunitario debemos atender a la **primacía** que éste tiene sobre el derecho interno de los países miembros. La primacía se traduce en la prevalencia de las normas comunitarias sobre las normas internas en caso de conflicto entre ambas. En segundo lugar, atendemos a la internalización de las normas emanadas de sus instituciones. En el derecho comunitario las normas derivadas tienen **aplicación directa**, es decir, no requieren de un acto de aprobación, ratificación o transformación en el ordenamiento interno de los países miembros para que entren a regir. Otro principio del derecho comunitario es **el efecto directo**, en cuanto genera derechos y obligaciones tanto para los Estados como para particulares que pueden hacer valer ante los tribunales internos de cada país miembro de la comunidad.

Este derecho se caracteriza por ser **autónomo** en el sentido que estamos hablando de un ordenamiento jurídico distinto del Derecho de los Estados nacionales, aunque se incorpore en éstos; **operativo** y **pragmático** porque es un derecho que permite avanzar hacia la concreción de las metas y objetivos que inspiraron los procesos de integración, procurando establecer soluciones prácticas; **transitorio** pues rige hasta la consecución de los objetivos perseguidos en cada nivel de integración. Finalmente decimos que se trata de un derecho **flexible** pues para adecuarse a las realidades

cambiantes de los escenarios regionales en que se encuentra inmerso debe adoptar una cualidad mutuable. Sobre todas las cosas importa que a través de este se logren los objetivos planteados en los tratados constitutivos.

Como ordenamiento jurídico autónomo, el derecho comunitario se relaciona indistintamente con organizaciones internacionales, con los Estados miembros de la comunidad y con sujetos de derecho público o privado internos.

Como todo ordenamiento jurídico, el comunitario tiene su base en las fuentes de las cuales emanan las normas e instituciones que lo componen, diferenciándose en éste las fuentes originarias de las derivadas. Son **fuentes originarias** los tratados o acuerdos marco a través de los cuales los Estados plasman su voluntad de construir espacios comunitarios. A su vez son **fuentes derivadas** el Derecho creado por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias en virtud de los Tratados. Así, el derecho en su sentido más estrictamente comunitario, es el producido como fuentes derivadas o secundarias, pues tiene su origen no en el acuerdo intergubernamental de los países que componen la organización, sino en la decisión (sujeta a la voluntad o intereses de los Estados miembros) propia de instituciones autónomas respecto del derecho interno de cada país miembro.

Para complementar lo que entendemos como derecho comunitario, recurrimos a la Unión Europea, pues consideramos que esta organización es hasta el día de hoy, el proceso de integración más acabado. Para ello, retrocedemos hasta los albores del siglo XX pues consideramos que para entender la UE hay que entender su gestación, y cómo se fue moldeando su naturaleza hasta la actualidad.

Su origen más inmediato lo podemos situar en la postguerra. Los países del viejo continente se vieron en la necesidad de levantarse literalmente desde el piso dando lugar al movimiento denominado **Panuropeo**, cuyos teóricos más influyentes fueron Friedrich Nauman, Coudenhove-Kalergi, Aristide Briand, Gustav Stresseman, dándose origen al llamado Plan Marshall (Programa de Reconstrucción Europeo, anunciado por

el Secretario de Estado norteamericano George Marshall), creándose posteriormente la OCDE, la UEO y la OTAN.

El primer acto concreto hacia un bloque de integración europea se sitúa en la década de los 50 con la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores francés, Robert Schuman, también conocida como **Declaración Schuman**, quién, inspirado en las ideas de Jean Monnet, propuso que la producción franco-alemana del carbón y el acero debían estar bajo una autoridad común, organización que estaría abierta al resto de los países europeos. Dicha declaración inspiró la firma en 1951 del Tratado de Paris que creó la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**.

Posterior a la creación del CECA, en la década del cincuenta, se crearon el Banco Europeo de Inversiones y un Fondo Social Europeo, como también la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y en 1957 se firma el **Tratado de Roma**. Éste significó un gran avance ya que creó la **Comunidad Económica Europea (CEE)**, acuerdo suscrito por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Se convino que la CECA, CEE y EURATOM tendrían una Asamblea y un Tribunal común con atribuciones supranacionales.

Asimismo, a instancias del presidente francés De Gaulle se establece una fórmula de cooperación intergubernamental, consistente en reuniones trimestrales de los Ministros de Asuntos Exteriores para discutir “la prolongación de la actividad de las Comunidades Europeas y otros problemas internacionales”.

En Europa occidental se fue produciendo una integración comunitaria supranacional y una cooperación intergubernamental que a la postre daría lugar a lo que se denominaría “los tres pilares de la Unión Europea”. Estos son lo económico (supranacional) y los dos restantes intergubernamentales, que con el correr de los tiempos se fueron comunitarizando llegando a ser subsumidos y actualizados en el reciente Tratado de Lisboa.

Sin perjuicio del aporte que en la construcción de la comunidad europea tuvo la jurisprudencia del Tribunal -principalmente moldeando los principios de la misma y en definitiva del Derecho Comunitario- la Unión ha ido evolucionando a través de una serie de tratados que han constituido el derecho originario, marco del posterior derecho comunitario derivado, a saber: Acta Única Europea (AUE); Tratado de Maastricht; Tratado de Ámsterdam; Tratado de Niza; y en especial el Tratado de Constitución Europea (cuya misión era armonizar y estabilizar la legislación comunitaria ya existente, reforzar las competencias del Parlamento Europeo, avances en libertad, seguridad y justicia común, cambio de sistema de votos, etc.) y el **Tratado de Lisboa** que vino a zanjar la crisis provocada por el rechazo de la Constitución Europea, aunque manteniendo más del ochenta por ciento de sus normas. Lisboa mantuvo prácticamente intacto el cuerpo de la Constitución Europea, eliminando el revestimiento constitucional y la denominación de Constitución Europea, así también los símbolos y la terminología que pudieran llevar a pensar a la ciudadanía en la creación de una suerte de macroestado.

Otro punto a destacar es que, a diferencia de las organizaciones internacionales clásicas, el ordenamiento jurídico comunitario de la UE sobrepasa con creces las relaciones internacionales económicas, y comprende una variada gama de funciones políticas, sociales y culturales, semejantes a la desarrollada en la UNASUR, plasmada en su tratado constitutivo.

Por otro lado debemos indicar que las competencias que posee la UE vienen dadas por una delegación voluntaria de los Estados miembros. El artículo 1° del TUE señala que son los Estados miembros los que atribuyen competencias a la UE para lograr los objetivos que se le han encomendado. En la práctica los límites de las competencias vienen dados por los tratados constitutivos los que son fuentes de derecho originario.

Por su parte el TFUE aclara y explica en forma didáctica las competencias que tiene la UE en base a tres categorías: a) Competencias exclusivas de la UE (artículos 2°.1 y 3° del TFUE); b) Competencias compartidas con los Estados miembros (artículos 2°.2 y 4

del TFUE) y; c) Competencias de apoyo a la labor de los Estados miembro (artículos 2º.5 y 6 del TFUE).

El marco institucional de este bloque ha jugado un rol importante en otros esquemas de integración, especialmente en América Latina. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Instituciones son siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo. Asimismo, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas

El **Consejo Europeo** marca la dirección política general de la UE, pudiendo también aprobar leyes. El **Consejo**, antes llamado Consejo de Ministros y Consejo de la Unión Europea, tiene como principal función legislar, misión que desempeña en el marco del **procedimiento de codecisión conjuntamente con el Parlamento Europeo**. El órgano más importante y que más ha influido en lo que entendemos como integración y derecho comunitario, es el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**. Este Tribunal ejerce la función judicial suprema y exclusiva para la resolución de todas las cuestiones relativas al Derecho de la Unión. Su misión general se describe así: el Tribunal de Justicia “garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados” y concretamente es competente para conocer los recursos por incumplimiento, por omisión, de anulación, cuestiones prejudiciales, entre otros. Esas funciones han sido replicadas por sus homónimos latinoamericanos.

En cuanto a los actos jurídicos que se adoptan en la UE, tenemos a los **Reglamentos**, que poseen las características de una ley cuando se adoptan en codecisión con el Parlamento Europeo; **Directivas**, que tienen por finalidad no la unificación del derecho, sino la armonización de las legislaciones; **Decisiones**, mediante las cuales se regulan situaciones particulares; **Recomendaciones y Dictámenes**, destinados a sugerir a sus destinatarios (por lo general, los Estados miembros) un determinado actuar que no es

vinculante a diferencia de los anteriores actos jurídicos mencionados, a lo cuales se les puede asociar directamente con la supranacionalidad.

Esta normativa se produce a través de procedimientos legislativos y no legislativos, categorías introducidas recientemente mediante el Tratado de Lisboa. Los **actos no legislativos** son una noción residual que se deduce del art. 289 TFUE referido a los actos legislativos y del procedimiento legislativo según el art. 294 TFUE. A diferencia de los actos legislativos que vienen predeterminados, el resto de los actos serán no legislativos.

En cuanto al **procedimiento legislativo, existe el ordinario**, denominado así por adoptarse conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, y por dar lugar a los actos normales del procedimiento normativo de la UE. En cambio, el **procedimiento legislativo especial** se distingue por la preponderancia del Consejo o del Parlamento, frente a la paridad de Parlamento y el Consejo en el ordinario. El procedimiento especial afecta todavía a cierto número de bases jurídicas y cubre los antiguos procedimientos de consulta, cooperación y dictamen conforme.

Quisimos destacar los actos jurídicos y los procedimientos que dan su origen, pues consideramos relevante conocerlos y aprender para así adaptarlos con sus ventajas y rechazando sus falencias en el ámbito de la UNASUR.

Estamos conscientes de los problemas que se han manifestado en la Unión Europea en la actual crisis económica, pero es una reflexión que escapa a los límites que nos hemos puesto en esta tesis. Seguimos considerando que la Unión Europea, como paradigma de proceso de integración comunitario, ha logrado dar respuestas eficaces a muchas de las problemáticas que hoy plantea un mundo globalizado.

En el ámbito latinoamericano, las primeras ideas de integración vienen dadas desde los tiempos de la independencia bajo el genio político **Simón Bolívar, conocido como el Libertador de América**. Para Bolívar no solamente se trataba de llevar a cabo una

liberación respecto de la Corona Española, sino que además entendía que nuestras naciones estaban unidas por una serie de factores como el idioma, la religión, la costumbre, o el tipo de economía en la que estaban inmersas (elementos que hasta nuestros tiempos son importantes para un proceso de integración en nuestro continente).

Después de la batalla de Ayacucho que marca el fin del proceso independentista, comienza la nueva etapa impulsada por Bolívar y su llamado a las naciones recientemente emancipadas a participar en el Congreso de Panamá de 1826, conocido como **Congreso Anfictiónico de Panamá**. Entre los temas abordados destacan la creación de una Asamblea Parlamentaria supranacional, la defensa recíproca con cuerpos militares comunes, la solución pacífica de los conflictos internacionales entre las naciones americanas (proscribiendo la guerra entre ellas), libertad de movimiento y trabajo, reciprocidad en los derechos de exportación e importación. Incluso se previó la aplicación directa e inmediata de las decisiones del Congreso.

Este proyecto destinado a unir al subcontinente en una gran nación confederada, terminó sus días entre las disputas políticas de quienes se disputaban el poder en las nacientes repúblicas. Sin embargo, sirvió para señalar los graves problemas que enfrentaba América del Sur.

En 1848 se realiza un segundo **Congreso en la ciudad de Lima** bajo la amenaza de una invasión de la Corona Española. Con las asistencias de Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Nueva Granada, se aprobó un Tratado de Confederación o Liga, el cual quedó en intenciones. Finalmente en 1864 se realiza nuevamente en la ciudad de Lima el tercer Congreso, esta vez Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Perú se dieron cita para enfrentar el peligro que significaba la ocupación española de las islas peruanas Chinchas, ocupación que a la postre significaría la guerra contra España.

Posteriormente Estados Unidos convoca a la **Primera Conferencia de los Estados Americanos**, la que se efectuaría el 2 de octubre de 1889 en la ciudad de Washington,

dando comienzo así a un nuevo período en la evolución histórica de las relaciones internacionales interamericanas, el **panamericanismo**. Así también se inició un ciclo de conferencias siendo la novena y última la celebrada en 1948, en donde se aprobó la carta de la OEA. Esta serie de conferencias dieron por fruto convenciones y resoluciones muy interesantes como las que se refieren a solución de controversias, asilo diplomático, extradición, no intervención, Código de Derecho Internacional Privado (Código de Bustamante), derechos de la mujer, entre otros. Asimismo, paralelamente se fue gestando un movimiento que llamaba a la integración latinoamericana, el **latinoamericanismo**. Este movimiento surge como respuesta a la creciente posición dominante de Estados Unidos y a la precaria situación económica, política y social de Hispanoamérica.

Es precisamente en el contexto de término de la II guerra mundial donde se redefinieron las relaciones internacionales. Surgen de esta forma una serie de instituciones que repercutirán en nuestra región. En 1945 se funda la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**; luego de los acuerdos de Bretton Woods en 1946 se vuelven operativos el **Banco Mundial** y el **Fondo Monetario Internacional** y en 1947 surge el **multilateralismo en el comercio internacional**, con la firma del **Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT**.

La tensión entre dos bloques fue un antecedente inmediato para que Estados Unidos y la Europa occidental consideraran relevante poner atención a la región latinoamericana. Es así que al alero y dependiente de la ONU, nace la **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**. A la CEPAL le fue encargada estudiar la realidad económica latinoamericana y generar propuestas para avanzar hacia el desarrollo de nuestros países. Con Raúl Presbich a la cabeza, la CEPAL aporta una nueva visión respecto de los problemas regionales. La importancia de la CEPAL en la integración regional se debió a que aparte de proporcionar una solución nueva, original y propia a los problemas del subcontinente, fue una fuente de inspiración de las políticas económicas y de integración por más de dos décadas.

Cabe recordar que la inserción económica sudamericana hasta ese momento –y desde los tiempos en que nuestros países eran colonias de España- privilegiaba la monoproducción de materias primas y su exportación a los países centrales. Los países sudamericanos por separado, seguían estrategias bilaterales (**bilateralismo**) con los países más industrializados y las relaciones dentro de la región eran débiles.

La tesis planteada por la CEPAL se denominó **teoría del desarrollismo** y se basó en que el subdesarrollo regional se debía al deterioro en los términos de intercambio en el comercio internacional donde el esquema centro industrial- periferia agrícola, perpetuaba el subdesarrollo y acrecentaba la brecha entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas. Para acabar con este problema abogó por un desarrollo protegido fundado en la **industrialización por sustitución de importaciones**, estrategia que fue facilitada por la situación de escasez de divisas a raíz de los efectos de la segunda guerra mundial, lo cual limitaba la posibilidad de importar bienes para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo.

La importancia del rol de la CEPAL se debe a que su irrupción en el escenario latinoamericano influyó ciertamente en las políticas económicas de la región, particularmente en la década de los cincuenta, posibilitando futuros procesos de integración regionales. Eso era hasta entonces, inédito. Concretamente, esta influencia en materia de integración se tradujo en la creación en 1960 de la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**. Para nosotros el verdadero comienzo de la inserción económica regional (**regionalismo**) y de integración latinoamericana comienza con la Asociación. Las condiciones para la integración, teniendo en consideración la voluntad de la **Alianza para el Progreso** de acelerar la integración en América Latina, eran propicias.

La ALALC contemplaba una gradual desgravación arancelaria esencialmente mediante la eliminación de todas las restricciones, cupos y gravámenes al comercio entre los Estados Miembros. Tuvo como objetivo inmediato elevar el intercambio comercial recíproco a los más altos niveles posibles mediante la desviación o la

creación de corrientes comerciales entre los países miembros. Los principios que regulaban el intercambio comercial en el marco de la ALALC – después recogidos por la ALADI- fueron la multilateralidad basada en la **reciprocidad**, la **no discriminación** (ambos principios rectores del GATT y por ende de las relaciones económicas multilaterales) y la **preferencia zonal**. Los mecanismos o instrumentos que se usaron por la ALALC para lograr sus objetivos fueron principalmente las **Listas de Productos Nacionales, Lista de Productos Comunes, los Acuerdos de Complementación, los Acuerdos Agropecuarios y la Lista de Ventajas no extensivas a los demás países**. Ayudó al intercambio regional preferencial el hecho que en el marco de la Organización de Naciones Unidas para el Comercio y el desarrollo (UNCTAD) se ampliaran las posibilidades de extender tratamientos excepcionales de preferencias para promover el desarrollo en los países que estaban en vías de desarrollo.

Este proceso significó el tránsito de una estrategia de desarrollo de sustitución nacional de importaciones a una estrategia de sustitución regional de importaciones. Sin embargo, los países de desarrollo intermedio o menor se vieron perjudicados pues veían que el proceso avanzaba lentamente. Esto, sumado al fracaso del impulso de constituir un mercado común, llevó a la profundización de relaciones mutuas entre los países andinos, en el marco de la ALALC, y la suscripción en 1969 del Acuerdo de Cartagena. Este acuerdo dio lugar al Grupo Andino, cuyo artículo 1º de su Tratado Constitutivo destaca el objetivo de la **promoción de un desarrollo armónico** mediante la **integración y cooperación regional, acelerar el crecimiento** y aumentar la ocupación entre los miembros, **disminuir la vulnerabilidad externa, reducir las diferencias de desarrollo y mejorar la posición en el contexto internacional** de los países miembros. El proceso de integración andino se presentó entonces como el más ambicioso y original a nivel regional. Se trataba de un modelo de **Mercado Común y Asociación**. Se estableció una zona de libre comercio para un universo arancelario (con ciertas excepciones, claro), y la coordinación de políticas económicas relevantes tales como, política comercial, régimen común de tratamiento de capitales extranjeros, política de desarrollo industrial, de desarrollo agropecuario, de desarrollo tecnológico, entre otras. Se dice también que tiene rasgos de asociación pues abarcaba diversas

áreas que escapan al ámbito económico; ejemplos fueron el Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica y cultural; el Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud; y el Convenio Simón Rodríguez, de integración socio laboral.

A fines de los años cincuenta la guerra fría se agudizó. Sumado a la revolución cubana y a la crisis de los misiles, el mapa de los poderes globales cambió e hizo temer al mundo occidental y particularmente a Estados Unidos, la expansión de regímenes de izquierda en Latinoamérica. Dicha situación dio cabida a una mayor atención por parte de Estados Unidos a los intereses de la región y permitió que se pusiera esfuerzo e interés en consolidar lazos económicos regionales. Desde otra perspectiva la teoría desarrollista de la CEPAL, aportó a la liberalización del comercio intrarregional. Si bien es cierto que propugnó la sustitución regional de importaciones, es cierto que, aunque con un Sistema Generalizado de Preferencias, se enmarcaba dentro de los principios del GATT.

Los cambios políticos y de régimen en la región, izquierdas y regímenes militares, afectaron el ritmo de los procesos de integración. Un ejemplo de ello es la salida de Chile del Grupo Andino en 1976. A su vez, los países desarrollados entraron en crisis económicas estanflacionarias que trataron de paliar ingresando en la región "eurodólares", en forma de subsidios, ofertados desde la banca comercial privada a tasas reales negativas de interés. Este masivo ingreso de "eurodólares" hizo que los tipos de cambio se depreciaran, y la apertura comercial fue seguida de un debilitamiento de la poca competitiva industria latinoamericana.

Como era de esperar tanto la crisis económica mundial como nuestras propias crisis institucionales repercutieron fuertemente en los procesos de integración. En primer el modelo desarrollista perdió credibilidad (aunque como vimos en el Capítulo IV esto no se debió únicamente a la crisis, sino a debilidades propias del modelo). En segundo lugar los países del Grupo Andino vieron debilitada la competitividad de su industria por la entrada masiva de capitales extranjeros y el modelo de sustitución de importaciones en que se basaba su integración, entró en crisis. En tercer lugar y, a nuestro juicio lo

más relevante, se afectó a la industria latinoamericana y por consiguiente al modelo de sustitución regional de importaciones, que terminó incidiendo en el reemplazo de la ALALC por la ALADI.

Respecto del último punto remarcamos que las razones del fracaso de la ALALC se dieron por una multiplicidad de factores entre las que destacan la utilización del **método de negociación "producto por producto"**, por la ambigüedad que existía respecto de las condiciones, la **rigidez de los plazos** comprometidos en el Tratado, **inestabilidad política** de la región, la **falta de una estrategia común** de inserción internacional, gran **heterogeneidad económica entre los "socios"** y la **escasa voluntad integracionista** de los países latinoamericanos.

La ALALC fue reemplazada por la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**, organización intergubernamental creada por el Tratado de Montevideo, en 1980. Esta organización fue provista con el **objetivo** de **promover el desarrollo económico social**, armónico y equilibrado de la región y el **objetivo final** de establecer, en forma gradual y a largo plazo, un **mercado común latinoamericano** a través de la promoción del comercio recíproco y la cooperación en la ampliación de los mercados. La ALADI adoptó como **principios** el **pluralismo** (aceptando divergencias políticas), la **convergencia** a través de la **multilateralización progresiva** de los compromisos, la **flexibilidad** en la convergencia, **tratamientos diferenciales** y **mecanismos múltiples**. A diferencia de su antecesora, estableció mecanismos más realistas y delimitados para avanzar en la integración, a saber: **Áreas de Preferencias Económica; Acuerdos de Alcance Regional; Acuerdos de Alcance Parcial y Acuerdos de Complementación Económica**.

Esta organización, la ALADI, es considerada por muchos como la organización regional más exitosa que ha tenido nuestra región, prueba de ello es que aun sigue en pie y con más miembros que los que tenía cuando se gestó.

En el ámbito político es importante destacar que muchos de los países que contaban con regímenes dictatoriales experimentaron una transición a la democracia. Esta transición o retorno a la democracia influyó directamente en la disposición que los nuevos gobiernos tuvieron respecto de las relaciones internacionales en materia de integración regional. Así, países como Argentina y Brasil que en 1985 firmaron la **Declaración de Iguazú** que es el antecedente más remoto que existe de lo que será posteriormente el MERCOSUR. Económicamente los años ochenta, gran parte de los países de la región tuvieron una crisis de deuda externa, lo que a la postre redundaría en la necesidad de generar lazos intrarregionales. Otro factor relevante para la integración latinoamericana, se vinculó a la relación que estableció la administración Reagan para con el subcontinente, particularmente el conflicto con la revolución sandinista en Nicaragua y la intervención estadounidense que dio origen a la formación del **Grupo De Contadora**, conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Éste fue un intento intergubernamental por encontrar una salida pacífica al conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua. A este grupo luego se uniría el **Grupo de Apoyo a Contadora** (Argentina, Perú, Brasil y Uruguay) con el mismo fin. De la unión de voluntades de estos ocho países nacería en 1986 el **Grupo de los Ocho**, organización intergubernamental, que tuvo por principales objetivos: consolidar la democracia, ampliar la cooperación política y económica, activar los mecanismos de integración y fortalecer el diálogo con otras naciones. A nuestro modo de ver, tuvo el mérito de intentar formar un foro político regional con miras al fortalecimiento democrático. Este grupo continúa en lo que se denominó el **Grupo de Río**, reemplazado por la CELAC en 2011, teniendo como países miembros a un gran número de países de la región latinoamericana y del Caribe. Es un espacio de consulta y cooperación política que aporta con su presencia y opinión política a la política regional. Paralelamente, los años ochenta significaron para los países del Grupo Andino años ir abandonando el modelo desarrollista y sustitutivo de importaciones que lo había caracterizado. La dura crisis que enfrentaron los países andinos los motivaron a dar un viraje hacia la apertura económica, lo que se concretaría en la siguiente década y repercutiría en lo institucional, en una reestructuración profunda.

A nuestro parecer, es precisamente desde los años noventa que los procesos de integración en nuestra región se comienzan a potenciar. A nivel mundial se destacaba en esa época el esfuerzo por constituir un dialogo multilateral de comercio mediante la **OMC**. Por otro lado, al alero del modelo de integración flexible de la ALADI, se firmaron diversos tratados bilaterales. Sin embargo hay dos hechos significativos en la región que dan un nuevo enfoque a la integración subregional. Se trata de la firma del **Tratado de Asunción** que constituye el **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)** en 1991 y la firma del **Protocolo de Trujillo** que transformó al Grupo Andino en la **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**.

La CAN fue el resultado de la convicción de los países miembros de otorgar mayor amplitud al proceso de integración, en consideración a la globalización económica y a la liberalización de los mercados. Se trataba en buena forma de dejar en manos de las instancias políticas la conducción del proceso. Desde un punto de vista económico, la CAN revitalizaba el anhelado proyecto de formación de un mercado común mediante una formación gradual. Desde un punto de vista de los **procesos de integración la CAN se yergue como una organización** internacional comunitaria, con **derecho supranacional**.

Para llevar a cabo sus principales objetivos se estructuró bajo la formación del **Sistema Andino de Integración (SAI)**. Dentro de este sistema el órgano de mayor jerarquía es el **Consejo Presidencial Andino** (cuya misión es llevar la conducción política del proceso), luego tenemos el **Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores** (encargado de formular, ejecutar y evaluar la conducción política del proceso), el órgano encargado de llevar a cabo la integración económica es la Comisión de la Comunidad Andina; todos **órganos decisores**. Como **órgano ejecutivo** se encuentra la Secretaría General, la cual cuenta, dentro de sus potestades, con la posibilidad de sancionar a los Estados miembros que incumplan con sus obligaciones comunitarias. Como **órgano de representación parlamentaria** se encuentra el Parlamento Andino, que si bien no es colegislador, tiene entre sus atribuciones el coordinar legislación y promover normativa comunitaria. De especial relevancia dentro de la conformación del

SAI es el **órgano de solución de controversias; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**. El tribunal -al igual que su homólogo de la Unión Europea- ha ido modelado un derecho comunitario inédito en los procesos de integración subregional. Junto con ellos componen la CAN el *Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral* y otras instituciones como el *Convenio Hipólito Unanue*, el *Convenio Simón Rodríguez* o el *Fondo Andino de Reservas*.

El ordenamiento jurídico de la CAN está conformado por **normas originarias** como el **Acuerdo de Cartagena**, sus **Protocolos e Instrumentos Adicionales**; el **Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina** y sus **Protocolos Modificatorios**; y por **normas derivadas**, las **Decisiones** del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina; las **Resoluciones** de la Secretaría General de la Comunidad Andina y los **Convenios de Complementación Industrial y otros** que adopten los Países miembros entre sí y en el marco del proceso de integración subregional andino.

La CAN, tanto en su estructura orgánica como en lo que respecta a la aplicabilidad de sus normas derivadas es una institución vanguardista en Suramérica. Gran parte de la construcción comunitaria de la comunidad viene dada por la jurisprudencia del TJCA, que en diversos procesos ha ido aplicando los principios propios del derecho comunitario.

Sin perjuicio de ello, es de nuestra opinión que pese a que en la teoría el andamiaje de Comunidad Andina responde a una estructura comunitaria, en los hechos este proceso no funciona como una organización intergubernamental muy eficiente.

El MERCOSUR a su vez, fue concebido con un fuerte carácter económico, para construir un Mercado Común entre sus miembros. En la actualidad, solo ha llegado a ser una unión aduanera imperfecta.

Fue estructurado de manera muy similar a lo ya existente hasta el momento en los procesos de integración, con ciertas peculiaridades. Su órgano máximo es el **Consejo del Mercado Común**, luego el **Grupo Mercado Común** y la **Comisión de Comercio** (administrador más que creador de nuevas reglas) como los tres órganos **decisorios** del bloque. Consta de un **órgano de representación parlamentaria**, el recientemente creado **Parlamento mercosureño** que vino a reemplazar a la Comisión Parlamentaria Conjunta, para mitigar el déficit democrático del bloque; carece de poderes que le permitan exceder su carácter de órgano básicamente consultivo y asesor. A su vez, el **Tribunal** Permanente de Revisión, único **órgano** conformemente **jurisdiccional** del bloque, contribuye a fortalecer el débil procedimiento de solución de controversias anteriormente constituido por árbitros ad-hoc sin un verdadero poder real e independiente.

Respecto al derecho comunitario en el ámbito del MERCOSUR, para algunos no deber ser conceptualizado como derecho comunitario propiamente tal, y para otros, sí debe serlo. El argumento que consideramos más acertado y según nuestra investigación que reúne más consenso doctrinario, tiene relación con los conceptos de supranacionalidad e “intergubernabilidad”, aplicados a los procesos de integración. Estos conceptos fueron tratados en el capítulo del MERCOSUR, pero también se aplican a la realidad actual de la UNASUR, pues se expresan en los mismos términos respecto a la creación de normas y a la toma de decisiones, según lo que se desprende de sus respectivos Tratados.

Es bien conocido entonces que en el MERCOSUR no existe la supranacionalidad, constituyéndose más bien en un organismo **intergubernamental**, pues no posee voluntad propia diferenciada de los Estados miembros. Son ellos quienes ejercen una influencia preponderante en la toma de decisiones al interior del bloque.

Para el inicio del nuevo milenio el proceso de la globalización es una realidad indispensable para crear vínculos con los otros países de la región. Si el mundo hasta los ochenta era bipolar y durante los noventa era unipolar (hegemonía de Estados

Unidos), en el comienzo del nuevo siglo las relaciones de poder a nivel mundial han empezado a sufrir cambios. El crecimiento de los mercados asiáticos abre las puertas para que nuestros países desvíen la mirada hacia allá. Las negociaciones del ALCA han fracasado, y el gobierno de los Estados Unidos comenzó a bilateralizar las relaciones con los países de la región y comienzan las negociaciones entre Estados Unidos y el MERCOSUR para la firma de un Tratado de Libre Comercio, como así también con la Comunidad Andina. Otro aspecto muy relevante es el giro hacia la izquierda de algunos países del subcontinente. Emblemático es el caso del gobierno del venezolano de Hugo Chávez quién desde principios de la década fue abogando por la necesidad de reconstruir el sueño bolivariano de la integración regional. Los esfuerzos del mandatario venezolano tuvieron frutos porque en 2004 se constituyó la **Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)**.

La idea fue plantear una alternativa para contrarrestar el proceso de bilateralización comercial dirigida desde Norteamérica. La integración bolivariana, si así pudiéramos bautizarla es sin duda, una propuesta distinta a lo planteado anteriormente. Tanto en el sentido de la línea ideológica como en lo referente al hecho de asentarse en una base política no convencional. En este sentido ALBA escapa a las consideraciones tradicionales de integración económica (entendidos como Tratado de libre comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, etc.); ALBA tiene un perfil económico basado en formas no tradicionales de intercambio y financiamiento. Se destaca la importancia de esta alianza porque, si bien es cierto no posee una estructura jurídica ni institucional compleja, tiene un buen número de países miembros que afirman un alto grado de compromiso integracionista.

El liderazgo del Presidente venezolano Hugo Chávez ha logrado poner sus propuestas en la balanza de poderes suramericanos, resultando como un referente para otros gobiernos de tendencia de izquierda en el subcontinente. En ese contexto hay que recordar que los movimientos de Venezuela han alterado el mapa de la integración sudamericana. Primero se produce la salida del **Grupo de los tres (G3)** en 2006 por no estimar convenientes los acuerdos de libre comercio que sus socios estaban

adoptando (Colombia y México). En 2006 abandona la CAN en respuesta a los TLC's firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos. Luego, ese mismo año, solicita su ingreso al MERCOSUR.

Volviendo a la CAN y el MERCOSUR, la primera década del siglo XXI representa para ambos procesos tiempos de incertidumbre y desafíos, tanto en lo que a su estructura interna como la conducción efectiva en las direcciones que sus propios tratados constitutivos han planteado. Como veremos, ello traerá implicancias para la convergencia de estos procesos en UNASUR.

En el caso de la CAN, ella se ha estructurado en base a un sistema de instituciones complejas, de la interdependencia con los países y de funcionamiento autónomo. Destaca, más aún dentro del concierto suramericano, su ordenamiento jurídico que, como ha ido cimentando el TJCA, se caracteriza por tener primacía, aplicación y efecto directo sobre el derecho interno de los países miembros. Sin embargo la CAN no parece alcanzar las metas planteadas. Más aún, en 2006 sufre el retiro de Venezuela. Parece que la integración de la comunidad de los países andinos se pone en tela de juicio por la conducción nacionalista de los intereses por parte de los países miembros, dejando de lado el interés comunitario. Durante este siglo hemos visto como Colombia y Perú firman TLC's con Estados Unidos mientras Ecuador y Bolivia se asocian al ALBA con Venezuela. Hay en definitiva, a nuestro juicio, poco interés comunitario en la CAN. Se critica el desconocimiento de su normativa comunitaria por parte de los mismos Estados, pero más se critica la falta de voluntad de los miembros por cumplir lo pactado. Recordemos que los órganos encargados de la conducción política del proceso están conformados directamente por representantes directos de los gobiernos de los Países miembros.

A pesar de las deficiencias, la CAN representa en cierta medida la realidad de la integración sudamericana. Grandes declaraciones y ambiciosos proyectos que se van desdibujando en la medida que la voluntad política de alcanzar dichos objetivos se va

enfriando. Con todo, la Comunidad Andina ha alcanzado logros importantes y consideramos que su experiencia tiene mucho que aportar.

En el caso del MERCOSUR, pese a los avances que ha significado la institución del Tribunal Permanente de Revisión, persisten importantes falencias como la falta de un mecanismo de resolución de controversias definitivo, que contemple diversas acciones y vías según los distintos tipos de reclamos y conflictos que puedan suscitarse en el área; que entre los diversos recursos y acciones, no se contemplen las **cuestiones prejudiciales destinadas a lograr una interpretación uniforme de la normativa del Mercosur**. Para ello es esencial revestir de efectos vinculantes a las opiniones consultivas vertidas por el órgano jurisdiccional competente. Más relevante aún resulta la **falta de un órgano jurisdiccional permanente y supranacional, a semejanza del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o de la Comunidad Andina**, que permita la formación de una **jurisprudencia uniforme** que brinde **previsibilidad, certidumbre y seguridad jurídica** a los operadores económicos y a la ciudadanía en general. Por otro lado se critica a MERCOSUR que el sistema de toma de decisiones, el cual es lento y no soluciona muchas cuestiones, redundando en la pérdida de interés de parte de actores internos y externos de participar, lo que se traduce en una baja internalización de las normas mercosureñas. En el mismo sentido estimamos que la previsibilidad, certidumbre y seguridad jurídica que brindaría una jurisprudencia uniforme, junto con la constitución de un órgano judicial con verdadero poder coercitivo (cuyas sentencias o decisiones sean respetadas) son la clave para que la construcción de este sistema jurídico regional alcance irrefutable legitimidad

MERCOSUR tampoco ha estado exento de problemáticas. Se ha señalado permanente que existe una tensión entre los países grandes del bloque (Brasil y Argentina) y los pequeños (Uruguay y Paraguay) en la conducción político-económica del proceso. La crisis de las papeleras uruguayas también puso tensión entre sus miembros y sobre todo evidenció la poca voluntad por parte de Argentina y Uruguay de resolver estas diferencias en el marco del MERCOSUR, quizás por lo que destacábamos sería la falta de certidumbre y seguridad jurídica. El emergente

posicionamiento de Brasil en la esfera global, también puede generar un desequilibrio en las relaciones de poder al interior del bloque. La entrada de Venezuela a su vez puede poner sobre la mesa proyecciones de las propuestas integracionistas de Chávez. Interesante perspectiva pues claramente estas ideas chocan con la estrategia minimalista de Brasil. Finalmente habrá que ver qué consecuencias tendrá al interior del bloque la suspensión de la membresía de Paraguay después de los recientes acontecimientos político-institucionales al interior del país.

Hemos recogido la experiencia de los procesos integracionistas en América Latina desde los tiempos de la independencia. Pudimos notar que las iniciativas particularmente propias de la región nacen en la segunda mitad del siglo XX. Desde ese entonces hasta la actualidad evidenciamos que existe una tradición integracionista en la región, que se ha caracterizado por grandes declaraciones de voluntad y firmas de proyectos ambiciosos que, como lo demuestra la experiencia, no han logrado cumplir con sus objetivos de manera eficiente. Ello, en parte por las vicisitudes de la política y el contexto internacional al cual Sudamérica está indefectiblemente supeditado. Sin embargo pasa también por la evidente falta de voluntad política de concretar dichas metas. Podemos afirmar que las divergencias de diversa índole afectaron la posibilidad de construir una integración armónica.

Hasta inicios del siglo, la integración en América Latina se daba en una serie de acuerdos regionales y subregionales que convivían y hasta se superponían. En parte estimamos que se debe a la capacidad infinita que han mostrado los países regionales de crear, reformular, superponer y re-crear procesos integrativos especulativos de grandes intenciones. Pero, sin una visión unitaria de proyecto. Esto quizás se debe a la idiosincrasia propia de nuestras naciones, quizás a las divergencias ideológicas o simplemente porque -y estimamos que esto es fundamental- las estrategias de inserción en el mundo habían sido disímiles. Sea como fuere, con el comienzo de las negociaciones de UNASUR se produce un giro a esta realidad.

¿En qué sentido decimos que las cumbres presidenciales de UNASUR marcan el nuevo rumbo de la integración latinoamericana? Confluencias de distintos factores, pero en especial, el interés de Brasil en posesionarse como líder subregional, dieron un viraje en el enfoque geo-estratégico. Con UNASUR parece surgir una nueva identidad regional, la suramericana, aún un poco confusa. Es que la integración para los países de Latinoamérica tiene influjos de panamericanismo (con la clara hegemonía de Estados Unidos), regionalismo (que los ha habido en sus vertientes cerrado y abierto), multilateralismo, bloques subregionalistas, bilateralismo (en gran parte al alero del rol de la ALADI) y junto con ello señalamos, surge un nuevo actor; el gran bloque subregionalista UNASUR.

Es de trascendencia para entender el nacimiento de UNASUR, situar su contexto. El escenario mundial de un mundo globalizado avanza del unipolarismo hacia el multilateralismo impulsado por el surgimiento de nuevas economías emergentes. Este cambio implica un desajuste en las relaciones de poder.

Para el caso de nuestra región, tres factores a considerar marcan el inicio de este nuevo siglo en materia de integración. Primero, la influencia que Estados Unidos ejerce en las relaciones comerciales o de otras índoles (seguridad por ejemplo en el caso de Colombia) determina en gran medida las estrategias integracionistas de sus países aliados. En segundo lugar la posición opuesta de Venezuela a la influencia no sólo de Estados Unidos, sino del neoliberalismo en general ha llevado a que el Presidente Hugo Chávez inicie a principios del siglo XXI una estrategia distinta y con un marcado acento ideológico, como ya vimos. Esta estrategia venezolana ha captado indesmentiblemente la atención de países como Ecuador y Bolivia. En tercer lugar la irrupción de Brasil como un país emergente en el fenómeno del multipolarismo, hará que busque en Sudamérica un liderazgo estratégico que lo posicione en un destacado lugar en el concierto mundial.

Bajo estas premisas comienzan a desarrollarse en 2000 una serie de cumbres presidenciales que tuvieron por objetivo crear un gran espacio de integración

subregional, que abarcara a todos los países sudamericanos. El primigenio y principal impulsor del proyecto fue Brasil que, como señalábamos, comienza a representarse la idea de generar liderazgo. La visión brasileña sin embargo, está basada en una estrategia de integración ajena a una delegación de soberanía y ausente de una estructura compleja. En este sentido pensar en una integración comunitaria era una quimera. Por otro lado, se concibió como una estrategia suramericana, pues no incluía a México y Norteamérica. Venezuela también comenzó a influenciar en el diseño de UNASUR y quiso extender su visión bolivariana, evitando al mismo tiempo, la expansión de nuevos procesos integracionistas aperturistas. Estas dos visiones evidentemente no son compatibles. Si bien es cierto, consideramos que esas no eran y no son las únicas divergencias, en el contexto de formación de UNASUR, pero si eran las más relevantes.

La construcción de UNASUR debía basarse en los cimientos de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, por ser los dos bloques subregionalistas más relevantes, y porque en su conjunto, aunaban la mayor parte de los países de Sudamérica y la experiencia sumada de ambos los potenciaba. Consideramos que había conciencia entre los países participantes de la tendencia a crear instituciones. Sin embargo una convergencia de instituciones y metas entre ambos procesos era poco probable o disfuncional.

Poco probable, porque ya en la primera década de este siglo era posible notar que las estrategias de cada bloque eran incompatibles. Por un lado un enfoque más bien de regionalismo abierto de la CAN con una clara tendencia (al menos en Colombia y Perú) a la alianza de libre comercio con Estados Unidos y por otro un regionalismo más proteccionista del MERCOSUR (que terminó rechazando el TLC con Estados Unidos), con la intención brasileña de generar un nuevo referente. Poco probable también pues, como analizamos latamente, MERCOSUR es una organización intergubernamental (aunque con algunos distingos) y la CAN una organización comunitaria supranacional (o al menos así lo ha planteado en reiteradas veces el TJCA). En este sentido una institucionalidad compleja y supranacional era muy ajena a los intereses de Brasil, y

probablemente países como Chile tampoco firmarían un tratado de esas características.

UNASUR se fue proyectando como el conjunto de una suma de intereses relacionados, expresados en una serie de cumbres presidenciales que culminó con la firma del Tratado constitutivo en el marco de la II Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado en Brasilia, en 2008. Resultado; **“un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”** conformado por: **El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; El Consejo de Delegadas y Delegados; La Secretaría General.** Otras instituciones son el **Consejo Energético Suramericano; El Consejo de Infraestructura Suramericano; El Consejo Electoral de UNASUR; El Banco del Sur** y la creación **del Parlamento Sudamericano.**

De la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, poco quedó. Institucionalmente se sigue una lógica intergubernamental, pero cuyas metas centrales son la cooperación y el diálogo político y la integración social y productiva. Es decir, UNASUR terminó siendo el mínimo común denominador entre las posiciones lideradas por Brasil y Venezuela.

La **UNASUR** respondió, al menos en su **Tratado Constitutivo**, a un consenso de voluntades entre países con divergentes estrategias de inserción internacional que buscan una forma de integración en el marco de tendencia mundial a equilibrar el poder a través de grandes actores (ya sea países poderosos o bloques que les hagan contrapeso). Suena paradójico, pero es así. En el fondo se trata de un grupo de países que sabe de la imperiosa necesidad de interdependencia, pero que se mira con recelo. Algunas voces aún más críticas han llegado a plantear que con el Tratado Constitutivo no se establecen metas concretas a alcanzar en un plazo determinado, como suelen hacerlo otros tratados de integración y tampoco objetivos funcionales concretos.

En términos jurídicos podemos decir que la UNASUR sigue una línea intergubernamental institucionalmente simple. Remarcamos que su normativa, compuesta de un **Tratado Constitutivo y los demás instrumentos adicionales; Acuerdos** que celebren los Estados miembros, **fuentes de derecho originario**; más **las Decisiones** del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; **las Resoluciones** del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y **las Disposiciones** del Consejo de Delegadas y Delegados; como **fuentes de derecho derivado**; debe ser aprobada por **consenso**. Además dicha normativa se entenderá como obligatoria una vez que al menos tres cuartas partes de los Estados la hayan adoptado. A mayor abundamiento señalamos que cada país tiene la opción de eximirse de aplicar total o parcialmente la política adoptada por un plazo definido o indefinido, o de eximirse de participar en la institución, organización o programa que se crea. Finalmente en cuanto a la **solución de las controversias**, éstas se dirimirán a través de **negociaciones directas** o en caso de fallar éstas, mediante recomendaciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Es decir, la normativa de UNASUR nace por el consenso, se traspone de acuerdo al mecanismo que cada país contempla para aquello, haciéndose obligatoria cuando todos la adoptan y en caso de diferencias no hay un órgano neutral que las dirima. En definitiva nada escapa a las manos de los países miembros.

Esta Memoria fue comenzada pensando en la importancia de la implementación de un proceso de integración que comprenda una institucionalidad capaz de otorgar estabilidad y seguridad jurídica tanto a sus países miembros, como a organizaciones internacionales o países terceros que quieran relacionarse con éste.

Asimismo, como finalidad primordial de este trabajo, quisimos determinar si la actual realidad suramericana ha alcanzado, entre todos sus procesos de integración (considerando convergencias y divergencias tanto internas como de estrategias de inserción internacional), un espacio comunitario. Un punto mínimo de convergencia en UNASUR.

Para desarrollar esta tarea primero conceptualizamos el derecho comunitario y luego analizamos la evolución y el actual ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Continuamos analizando la evolución de los procesos de integración en Suramérica e hicimos un análisis de los que consideramos los tres procesos más relevantes actualmente.

Luego de ese análisis, hemos de señalar que la integración se va dando en forma progresiva entre un grupo de países que comparten una posición geo-estratégica común dentro del orbe, pero que nace en el interés de dichos países de potenciarse recíprocamente. En segundo lugar que los procesos de integración se estructuran en base a una normativa común, pero que esa normativa común puede quedar al arbitrio de los Estados que se obligan a cumplirla o enmarcarse en un ordenamiento jurídico supranacional y autónomo que denominamos derecho comunitario. En tercer lugar que el derecho comunitario no basta por sí mismo para obligar a los estados soberanos a cumplir lo pactado; es menester la voluntad seria de alcanzar los objetivos planteados en los Tratados Constitutivos cumpliendo la normativa comunitaria. Asimismo señalamos que la voluntad de cumplir los objetivos planteados en los Tratados Constitutivos, en los hechos, va en directa relación a los intereses y las estrategias de inserción internacional de los países que los suscriben. Señalamos también, que atendido a que la voluntad de los Estados soberanos es voluble y cambiante y que un derecho supranacional no asegura cumplimiento de lo pactado, lo más aconsejable es una relación armónica entre voluntad seria de cumplir y un ordenamiento jurídico autónomo y supranacional, lo que otorga seguridad jurídica a los actores internos y externos que se relacionen con el bloque. Consideramos que la experiencia de la Unión Europea, construida en forma progresiva, pero con voluntad seria, proponiendo objetivos acotados que se van adicionando con el tiempo, refrenda lo anteriormente dicho. Finalmente, si bien es cierto cada región debe conquistar su propia historia también es cierto que una actitud sabia y reflexiva debe tener en considerar las experiencias positivas.

Ante lo expresado precedentemente, podemos señalar la evolución integracionista se ha destacado por las grandes declaraciones de voluntad, plasmadas en Tratados Constitutivos, que no van acompañadas de una real voluntad de cumplir lo pactado, en gran medida debido a la frágil estabilidad interna de sus Estados y a la supeditación de los intereses nacionales a otros. Así, en vez de ir progresando en objetivos concretos pero logrados, hemos ido conviviendo y superponiendo en el tiempo objetivos mediana o derechamente no logrados. Esa convivencia y superposición de objetivos se ha extendido hasta nuestros días. Pese a lo anterior, desde inicios del presente siglo hasta hoy, ciertas circunstancias, confluencias y divergencias, han permitido la creación de un espacio inédito de integración subregional que abarca a todos los países de América del Sur. **Este espacio inédito que es UNASUR ha sido la resultante más que todo del mínimo común denominador de los intereses de todos los países suramericanos.** Si bien es cierto todos los países suramericanos están consientes de que comparten un interés geo-estratégico común, y aún compartiendo el interés de potenciarse recíprocamente, no es menos cierto que las posiciones respecto a cómo definir una integración común pueden volverse incompatibles si se maximizan. En tal sentido, UNASUR pudo ser más. UNASUR era la encargada de hacerse cargo de toda la experiencia acumulada en los procesos de integración previos; pudo ser el punto de convergencia, en virtud de aquello, constituir la bisagra que permitiera avanzar con pasos firmes hacia la consagración del bloque sudamericano como un actor relevante en el escenario internacional.

Todas estas razones llevan a concluir que no existe un espacio jurídico comunitario en la región y que UNASUR no consideró esta posibilidad.

Quizás, pueda irse avanzando hacia un futuro conquistando pequeños logros como lo hizo la UE. No cerramos la puerta a que UNASUR redirija el rumbo de la integración suramericana. Todavía vemos en ella la potencialidad de transformar la realidad en este sentido. La experiencia de otros procesos puede ayudarle. Consideramos que una mejora sustancial se podría dar con la institución de un Tribunal comunitario en materias específicas, como lo son la infraestructura y la energía. El Tribunal de la

Comunidad Andina tiene una vasta experiencia que aportar. Eso sin duda sería un avance pequeño, pero significativo que traería mayor seguridad jurídica en ámbitos relevantes en el presente siglo.

BIBLIOGRAFIA.

OBRAS

1. ALONSO García, R. Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional. N° 1: 2010.
2. ALONSO GARCÍA, R. Sistema Jurídico de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid, Civitas Ediciones S.L., 2010.
3. ANZOLA GIL, M., CABALLERO SIERRA, G., CORRAL STRASSMAN, L. C. De la OMC al ALCA. CONFECAMARAS. Bogotá. 2002.
4. ALVAREZ MACIAS, MARÍA “El Parlamento del Mercosur ¿hacia un proceso de integración más democrático?” Temas y debates: Revista universitaria de ciencias sociales. N° 16: 2008, pp.
5. ALVAREZ MACIAS, MARÍA. “Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”. Colombia Internacional. N° 74: 2011.
6. APOLINAR Yibirín, N. Propuesta de un Modelo Institucional para la Comunidad Sudamericana de Naciones. Tesis (Magíster en Derecho Internacional

Económico). Quito, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007.

7. ARBUET, HEBER. Claves Jurídicas de la Integración. Buenos Aires. Rubinzal Culzoni editores, 2004.
8. ARIAS, MÓNICA y RUZ, MARÍA. Análisis de la Política Agraria Comunitaria a la luz del Acuerdo de Asociación celebrado entre Chile y la Unión Europea: su evolución y consecuencias. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Internacional, Taller: El Derecho y las Organizaciones Internacionales. 2010.
9. ARNAUD, VICENTE. Mercosur, Unión Europea y NAFTA y los procesos de integración regional. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1996.
10. ARROYAVE-QUINTERO, MARIO. Ineficacia crónica del derecho andino: uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Papel Político. Nº 1:2008.
11. BALDINELLI, ELVIO. Resultado y expectativas del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Revista Integración Latinoamericana. 11 (119): 1986, pp.
12. BARBIERI LÁZARO. La integración de Latinoamérica. Problemática sociológica. Buenos Aires, Troquel, 1961.
13. BARONI Paola, RUBIOLO María: UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. Estudios Internacionales. 165(22):2010.
14. BARROS, RAYMUNDO. Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980 Revista Integración Latinoamericana. 5 (50), Septiembre 1980.
15. BARROS, R. En torno a una obra sobre integración latinoamericana. Revista Integración Latinoamericana. 15 (57). Enero-Marzo 1982.
16. BARROS, R. (editor). Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Internacional. Editorial Universitaria. Estudios internacionales (Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales), Santiago. 1979.
17. BARROS, R. Trayectoria y agenda de la ALADI. Revista Estudios Internacionales. 20 (77). 1987.

18. BASOMBRIO, IGNACIO. Integración Andina: Instituciones y Derecho Comunitario. Documento preparado para el Taller Internacional "Integración Regional – Lecciones de la Experiencia de la Unión Europea y la Comunidad Andina", Sao Paulo, 20 y 21 de octubre de 2004.
19. BENADAVA, SANTIAGO. Derecho Internacional Público. 6ª, ed. Santiago. Jurídica Conosur. 1999.
20. BERGAMASCHINE, JAMILE. El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea. Ius et Praxis. 11(2): 2005. pp. 227-260.
21. BERGAMASCHINE, Mata Diz J. Mercosur: Origen, Fundamentos, Normas y Perspectivas. Curitiba, Juruá, 2007.
22. BETHELL, LESLIE. Historia de América Latina, Tomo V. Barcelona, Crítica, 1991.
23. BLACK, MARISOL. La Integración en América Latina: ¿Utopía o Realidad? Revista Mundo Nuevo. 2 (4). Julio-Diciembre 2010.
24. BORCHARDT, Klaus-Dieter. El ABC del Derecho Comunitario. Comisión Europea. Luxemburgo. 2000.
25. BORCHARDT, Klaus-Dieter. El ABC del Derecho Comunitario. Comisión Europea. Luxemburgo. 2º ed. 2011.
26. BRICEÑO-RUIZ, JOSÉ. Unasur y las transformaciones del nuevo Regionalismo Sudamericano. Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos. Caracas. N°4: 2010.
27. CAETANO, G; VASQUEZ M; VENTURA D. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto en La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo. Ediciones Trilce. 2009.
28. CANO LINARES, M. La Unión de Naciones Suramericanas: Un Ambicioso e Innovador Proceso de Construcción de Integración Regional. Revista Electrónica Iberoamericana. 4 (1), 2010.

29. CARDONA, DIEGO. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana, nº 2: 2008.
30. CASANUEVA. HÉCTOR. La Integración latinoamericana en busca de un modelo. En: Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento. LEIVA LAVALLE, Patricio (editor). Chile. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes, 2010.
31. CATALANO, NICOLA. Manual de derecho de las Comunidades Europeas. Buenos Aires, BIDIINTAL. 1988.
32. CEPAL. Globalización y Desarrollo. LC/G 2157. Santiago de Chile, ECLAC. 2002.
33. CONTRERAS, Baspineiro A. Revista de la Integración. N° 2: 2008.
34. DAM, ELIANA. Proceso de Integración de la Unión Europea: El Caso de Dinamarca. Buenos Aires. Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2006.
35. DAMOTTA Veiga, P. Siete Hipótesis sobre los Procesos de Regionalización y la Integración del Cono Sur. Integración Latinoamericana. Ene-Feb. 1992.
36. DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. 11ª ed. Madrid. Tecnos, 2001.
37. DIEZ DE VELASCO, Manuel. Las Organizaciones Internacionales. 13ª ed. Madrid. Tecnos, 1999.
38. DIAZ Nieto, M. Perspectivas del Nuevo Regionalismo Latinoamericano desde el Enfoque de los Acuerdos "Sur- Norte": Análisis de la Experiencia Mexicana. Tesis de Doctorado. Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2010.
39. DRUMMOND, CLAUDIA en libro "La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo. Ediciones Trilce. 2009.
40. FELDSTEIN, S. SCOTTI, L. RODRÍGUEZ, M. MEDINA, F. CÁRDENAS, Y. Del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos: Los desafíos pendientes. Ponencia presentada y aprobada ante el II CONGRESO BONAERENSE DE DERECHO COMERCIAL. COMISIÓN 6: ARBITRAJE COMERCIAL. 11,12 y 13 de Mayo del 2006.

41. FERNÁNDEZ, ROZAS. José. Los modelos de integración en América Latina y el Caribe y el Derecho internacional privado. En: Actas de las XVIII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Madrid, 2000.
42. FERREIRA, M; PAYSSÉ S. La Formación Profesional en el Mercosur. Montevideo. OIT/Cinterfor. 2003.
43. FLISFISCH, ÁNGEL. La Política Exterior Chilena y América del Sur. Estudios Internacionales. 43 (168): Julio 2011.
44. FURCHE, Carlos. Chile 20 años de negociaciones comerciales. Santiago. B&B impresores. 2009
45. GARDINI, GIAN LUCA. Proyectos de Integración Regional Sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. Relaciones Internacionales. N°15: 2010.
46. GARRIGA, ANA. Análisis Institucional del Mercosur. Studia Politicae. N° 3: 2004.
47. GIMENEZ Sánchez, I. La eficacia de las sentencias dictadas por el TJCE. España. Thomson Aranzadi. 2003.
48. GIRON, Larrucea, J. La Unión Europea, la Comunidad Europea y el derecho comunitario. Sevilla. Manuales Universitarios de la Universidad de Sevilla. 2002.
49. GONZALEZ GUSTAVO. La Institucionalidad en el MERCOSUR: Intergubernamentalismo versus Supranacionalismo. Informe Integrar. N°46: diciembre 2007.
50. GUADYNAS, EDUARDO. El Camino de la Integración Sudamericana. En: Cumbre Sudamericana de Naciones de Cochabamba 2006. Integración Sudamericana. CLAES-D3e, CEADES, 2006
51. HEREDIA Vargas, R. América Latina: Una Mirada al Proceso de Integración en la Región. En: Ministerio de Relaciones Exteriores. Documento de Trabajo N° 63. Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997.
52. INSTITUTO DE LA INTEGRACIÓN. El Proceso de Integración Regional del Convenio Andrés Bello. La Paz. 2003

53. JANKA, HELMUT. ¿Ilusión o Posibilidad? Nueva Sociedad. 19 (20), Julio-octubre 1975.
54. KAUNE, WALTER y otros. Testimonio Comunitario. Quito. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. 2004.
55. KUNDMÜLLER CAMINITI, Franz: HERENCIA. S. Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina. Lima. Comisión Andina de Juristas. 2006
56. LAATS Henkjan. La Integración Suramericana: Actuar Juntos y Bien. Santa Cruz de La Sierra, CEADESC, 2009.
57. LAISECA, FERNANDO. La Integración Regional: El Aporte de las Negociaciones de Libre Comercio Bilaterales. Santiago. Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaria General OEA. 2004.
58. LEIVA, PATRICIO. Los Modelos de Integración en América Latina. En: Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento. LEIVA LAVALLE, Patricio (editor). Chile. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes.
59. MAGARIÑOS, G. Primer decenio de la ALADI. Principio e instituciones. Revista Integración Latinoamericana. 15 (160). Septiembre 1990.
60. MALAMUD RIKLES, C. El Consejo Suramericano de Defensa: Entre Grandes Expectativas y una Realidad Compleja y Fraccionada. La Creación de Unasur en el Marco de la Seguridad y la Defensa. Documentos de Seguridad y defensa. N° 29: 2010.
61. MANGAS, ARACELLI. Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía. Revista General de Derecho Europeo. N°18: 2009.
62. MANGAS, MARTÍN A. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. 6° ed. Madrid, Tecnos. 2010.
63. MARTINEZ, PUÑAL A. El Sistema Institucional del MERCOSUR: de la intergubernabilidad hacia la supranacionalidad. Santiago de Compostela. Tórculo Edicións. 2005.

64. MILLÁN, GARCÍA. Antonio. La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo? Revista ICE. N° 820: 2005.
65. MONTAÑO GALARZA, C. Comentarios y Reflexiones sobre el Derecho Comunitario. Revista de Derecho UASB-Ecuador. N°1: 2003.
66. MORALES, Daniel; REYES, Verónica. Institucionalidad de la Unasur, 2008-2009: ¿crónica de un fracaso anunciado? Anuario de la integración latinoamericana y caribeña. Puebla. Redialc. 2008.
67. NAÍM, Soto. N. Alternativa Bolivariana para Las Américas: una propuesta histórico política al ALCA. Geoenseñanza. 9(1), 2004 p.57-73.
68. NASCIMENTO Reis, R. Orden Público del MERCOSUR: Un Introito. Prismas. 4(2): 2007.
69. NOVAK, TALAVERA. Fabián. La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico. Lima. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). 2003.
70. NUQUES. Martínez M. y VELÁZQUEZ, Santiago. Preeminencia del Derecho Comunitario Andino frente a las Legislaciones Nacionales, en Materia de Propiedad Intelectual. Aspectos Constitucionales del Tema. Análisis Comparativo con la Unión Europea. Guayaquil. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2009.
71. OLIVAR, JIMENEZ, M. El Derecho del MERCOSUR y el Derecho Internacional - La lucha por independencia. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. N°18 (2009).
72. ORTIS, Urzúa, G. ALALC Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Tratado de Montevideo. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1964.
73. ORT

76. PAZ, CARLOS. El Mercosur en la Integración Latinoamericana. Azpilcueta. N°14; 1999.
77. PENA, C., ROZEMBERG, R. Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades. Buenos Aires, BID-INTAL, 2005.
78. PEÑA, FÉLIX. La Integración del Espacio Sudamericano ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse? Nueva Sociedad. N° 219: 2009.
79. PEÑA, FÉLIX. ¿Es posible una visión realista pero positiva de la integración Latinoamericana y del MERCOSUR? Revista Dialogo Político. Septiembre 2010.
80. PEREYRA, R. Los Desafíos de la Integración Regional en las Américas: el caso del Mercosur. Revista Académica de Economía Observatorio de la Economía Latinoamericana 1 (2): 2001.
81. PEROTTI, ALEJANDRO. Elementos básicos para la constitución de un Tribunal de Justicia del Mercosur. En el libro La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo. Ediciones Trilce. 2009
82. PEROTTI, ALEJANDRO. Integración y Supranacionalidad. Lima. Secretaría General de la Comunidad Andina. 2001.
83. PIMENTEL, LUIZ Octavio., Direito Internacional e da integração. Revista de Estudos Internacionais. Florianopolis, Fundação Boiteux. 2003.
84. REYES TAGLE, R. La relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Nacional en la Comunidad Europea y en la Comunidad Andina. Revista de la Academia Diplomática del Perú. N°84: ab-jun 2006
85. REYES, TAGLE R.: El principio de supremacía del Derecho comunitario y las constituciones de los Estados miembros de UE. Actualidad internacional- IESC. Abril, 2008.
86. REYES, TAGLE. R. La relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Nacional en la Comunidad Europea y en la Comunidad Andina. Lima. Academia Diplomática del Perú. 2006.

87. RIECHENBERG, KURT. El Proceso Prejudicial en la Unión Europea. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2004.
88. RIOSECO, ALBERTO. Apuntes resumidos del curso Derecho de la Unión Europea. 2º Semestre de 2008.
89. RIOSECO, ALBERTO. Antecedentes Históricos de los Procesos de integración Latinoamericana y la Participación de Chile. En: CASANUEVA, Héctor y RODRÍGUEZ, JOSÉ (compiladores). ¿Qué pasa en América Latina? Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago. 1996.
90. RIOSECO, ALBERTO. Reforma institucional de la ALALC. En: BARROS, R y ARMANET P. (editores). Estudios sobre la reestructuración de ALALC. Editorial Universitaria. Estudios internacionales (Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales), Santiago. 1980.
91. ROSENTHAL, GERT. Treinta años de integración en América Latina. Revista Estudios Internacionales, N° 101. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. 1990
92. SANCHEZ ORTIZ, A. Evolución de los Vínculos Comerciales en América del Norte y el Sudeste Asiático 1994.2004. Centro Universitario de los Lagos, Guadalajara. 2009.
93. SÁENZ DE SANTA MARÍA. PAZ Y OTROS. Introducción al derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid, Eurolex colección Estudios Internacionales. 1999.
94. SCHEMBRI CARRASQUILLA, Ricardo. Teoría Jurídica de la Integración Latinoamericana. Auspiciado por el Parlamento Latinoamericano.
95. SOLÓN, PABLO. Reflexiones a Mano Alzada sobre el Tratado de la Unasur. Revista de la Integración. N° 2: 2008
96. SUMARRAGA. Diego. Efectos Jurídicos de la Interpretación Prejudicial Frente a los Ordenamientos Jurídicos Nacionales, Casos de la Unión Europea y la Comunidad Andina. Quito. Universidad Simón Bolívar, sede Ecuador. 2009.
97. TOLEDO, VIGIL, R. El ordenamiento jurídico de la CAN. Revista Peruana de Derecho Internacional. N° 133: 2006.

98. VENTURA, DEISY. Asimetrías cruzadas o cubismo normativo: la incorporación de normas en el Mercosur. Nueva York. IDB. Inter-american Development Bank. 2008.
99. VENTURA DEISY; PEROTTI AIEJANDRO. El proceso legislativo del Mercosur. Montevideo. Fundación konrad-adenauer Uruguay. 2004.
100. VIGIL, TOLEDO R. La cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: La Consulta Prejudicial. En: VAILLANT, Marcel. Convergencias y Divergencias en la Integración Sudamericana. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2007.
101. VIEIRA, EDGARD. Los Obstáculos y Costos de la no Integración de América Latina. KASPaper. (8), Marzo 2010
102. VILALVA, MARIO. América Latina en el nuevo escenario mundial. Exposición realizada en Universidad Miguel de Cervantes. 14 de mayo de 2010.
103. VILLARINO, PINTO E. La construcción de la Unión Europea. Madrid. Arco/Libros. 1996.
104. VITTINI, IRIS. Apuntes de clases magistrales de la Cátedra de “Derecho Comunitario y de la Integración”. 1º Semestre de 2010.
105. WOLLRAD, D., MAIHOLD G., MOLS, M., La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas. Buenos Aires. Nueva Sociedad. 2011.
106. ZELADA, A. Convergencia y Multilateralización en la ALADI. En: BARROS, CHARLÍN, R (editor). Estudios sobre integración económica y cooperación regional en el cono sur. Editorial Universitaria. Estudios internacionales (Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales), Santiago. 1985.

OBRAS ELECTRÓNICAS

1. ALTAMIRANO, José. TRIBUNAL SURAMERICANO Necesidad de una decisión firme y final de cara a la integración [en línea]

- http://www.contactosyagronegocios.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=231&Itemid=1226 [consulta: 17 de septiembre de 2011]
2. ALVAREZ, Elsa. Derecho de la Integración y Derecho Comunitario [en línea]. <http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/integracion-comunitario.htm> [consulta: 18 de enero de 2012]
 3. Asociación Latinoamericana de Integración. [en línea] <http://www.aladi.org/NSFALADI/ARQUITEC.NSF/SITIOWEB/ALALC> [consulta: 8 de octubre de 2011.]
 4. Biblioteca Virtual Eumed. Mercosur: estructura y resoluciones desde su creación. [en línea] <http://www.eumed.net/libros/2006b/mcs-sc/1g.htm> [consulta: 3 de marzo de 2012]
 5. BID/INTAL Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 30/05 [en línea] http://www.iadb.org/Intal/detalle_instrumento.asp?i=1&idioma=esp&cid=684&aid=1347 [consulta: 23 de marzo de 2012]
 6. BOLÍVAR, Simón. Carta de Jamaica. 1815 [en línea] <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=5> [consulta: 2 de noviembre de 2011]
 7. Borja se va de la Unasur por tres razones. [en línea] <http://integracionydesarrollo.blogspot.com/2008/05/borja-se-va-de-la-unasur-por-tres.html> [consulta: 29 de marzo de 2012]
 8. Comunidad Andina de Naciones. Relaciones Externas. Unión Europea [en línea] <http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm> [consulta: 8 de noviembre de 2011]
 9. Comunidad Andina de Naciones. Reseña Histórica [en línea] <http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm> [consulta: 8 de noviembre de 2011]
 10. Comunidad Andina de Naciones. Unión de Naciones Suramericana, Artículo 2 del Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008, D.O. 11 de marzo de 2011, [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

11. Comunidad Andina. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. [en línea] <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=29&tipo=SA&title=tribunal-de-justicia-de-la-comunidad-andina> [consultado: 3 de marzo de 2011]
12. Consejo de la Unión Europea. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]
13. Consejo General de la Abogacía Española. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. [en línea]. http://delegacionbruselas.cgae.es/portalBruselas/printPortal.do?urlPagina=/S010009002002/es_ES.html&capaActiva=encabezado3&false [consulta: 28 de enero de 2012]
14. COOPERATIVA. Unasur obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la ONU. Octubre 2011 [en línea] http://www.cooperativa.cl/prontus_nots/site/artic/20111021/pags/20111021213053.html [Consulta: 01 de septiembre de 2011]
15. Decisiones del diálogo político entre los jefes de estado y de gobierno. [en línea] <http://www.integracionsur.com/americalatina/VzDialogoPolitico2007Unasur.htm> [consulta: 29 de marzo de 2012]
16. DI FILIPPO, Armando. Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur. [en línea] Publicaciones de la CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4235/indice.htm> [consulta: 4 de noviembre de 2011]
17. Diputados aprueban ingreso de Paraguay a Unasur [en línea] http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=314380&Itemid=1 [consulta: 6 de agosto de 2011]
18. El Banco Central Europeo. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecb/index_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]
19. ELORZA, Javier. La Batalla de Niza. [en línea] <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/files/elorza.pdf> [consulta 1 de febrero de 2012]

20. El Recurso de Anulación. [en línea].
http://europa.eu/legislation_summaries/other/l14549_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]
21. FITZGERALD, Valpy. La CEPAL y la teoría de la industrialización [en línea] Publicaciones de la CEPAL
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm> [consulta: 2 de noviembre de 2011]
22. GONZALEZ-GARILLETI, J. Del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea. [en línea]. <http://queaprendemoshoy.com/del-tribunal-de-justicia-de-las-comunidades-europeas-tjce-iii-el-tribunal-de-la-funcion-publica-de-la-ue/#.Tz2JdrT9AvF> [consulta: 28 de enero de 2012]
23. GUDAYNAS, Eduardo. Integración Sudamericana. Las cumbres sudamericanas y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional; [en línea]. http://www.rel-uita.org/internacional/integracion_sudamericana.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]
24. GUERRERO, Mayorga. O. El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres [en línea].
www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/.../pr19.pdf [consulta: 18 de enero de 2012]
25. HEIRMAN, Johannes; MATTOS, José. Multilateralismo y Regionalismo. Mayo 1998 [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4277/iimulti.htm> [Consulta: 01 de septiembre de 2011]
26. I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, Comunicado de Brasilia, [en línea]. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]
27. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, Declaración de Cochabamba [en línea]
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm [consulta: 29 de marzo de 2012]
28. II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, [en línea]. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm [consulta: 28 de marzo de 2012]

29. III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Declaración de Cuzco. [en línea].
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm
[consulta: 28 de marzo de 2012]
30. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. [en línea].
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm
[consulta: 28 de marzo de 2012]
31. INCIPE. La Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur: Hacia el Mercado Regional Sudamericano. Diciembre 2005 [en línea]
<http://www.incipe.org/lat8b.htm> [consulta: 30 de septiembre de 2011]
32. Instituciones y organismos de la UE. [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]
33. KERNER, Daniel. Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL [en línea] <http://www.allbusiness.com/public-administration/national-security-international/837785-1.html#ixzz1ce38JCPM> [consulta 3 de noviembre de 2011]
34. La CEPAL. Su rol en la Integración en América Latina [en línea] <https://www.u-cursos.cl/derecho/2007/2/D129C0714/2/.../147837> [consulta: 2 de noviembre de 2011]
35. La Construcción Europea a través de los Tratados. Las instituciones de la Unión. [en línea]
http://europa.eu/scadplus/european_convention/parliament_es.htm [consulta: 8 de enero de 2012]
36. La Cumbre de Unasur en Paraguay no tiene fecha definida de realización. Septiembre 2011 [en línea] <http://www.abc.com.py/nota/la-cumbre-de-unasur-en-paraguay-no-tiene-fecha-definida-de-realizacion/> [consulta: 2 de octubre de 2011]
37. La Red 21/Política. Se viene el Parlamento de la Unasur. [en línea]
<http://www.lr21.com.uy/politica/413605-se-viene-el-parlamento-de-la-unasur>
[consultado: 02 de mayo de 2012]

38. La Unasur cobra vida legal con la firma de la Legislatura de Uruguay. [en línea] <http://www.infolatam.com/2010/12/01/unasur-cobra-vida-legal-con-la-firma-de-la-legislatura-de-uruguay>[consulta: 19 de octubre de 2011]
39. LECCIÓN 5ª: Las Fuentes del Derecho de la UE [en línea]. www.uclm.es/profesorado/jmortega/web%20jmot/.../cta05lecc5.pptSimilares [consulta: 10 de enero de 2011]
40. MANGAS Martín, Araceli. Distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad [en línea] http://www.idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/distribucion_competencias_mangas_martin.pdf [consulta: 1 de febrero de 2012]
41. MARINI, Ruy Mauro. La crisis del desarrollismo [en línea] Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación "(1994)". http://www.mariniescritos.unam.mx/026_crisis_desarrollismo_es.htm [consulta: 04 de noviembre de 2011]
42. Mercosur. La Secretaria del Mercosur. [en línea] <http://www.mercosur.int/show?contentid=48&channel=secretaria> [consulta: 23 de marzo de 2012]
43. MORALES MANZUR, Juan Carlos y MORALES GARCÍA, Lucrecia. Origen y naturaleza de la Alternativa Bolivariana para las Américas [en línea] Universidad Autónoma Metropolitana México, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, primer semestre, año/vol 3., número 001 (ISSN 970-654-770-3) <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/726/72630104.pdf> [consulta: 8 de noviembre de 2011]
44. Multilateralismo y Regionalismo [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4277/iimulti.htm> [consulta: 01 de septiembre de 2011]
45. Negociaciones CAN-UE: la integración se cayó del barco. [en línea] http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11106.LA_TENDENCIA_1_.pdf [consulta: 8 de noviembre de 2011]
46. Parlamento del Mercosur. Organización. [en línea]. <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/148/1/secretaria/organizacion.html?rightmenuid=146> [consulta: 3 de marzo de 2012]

47. PASTORINO, Ana María. El Protocolo de Olivos y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. La Onda Digital. [en línea] <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/201-300/203/a2.htm> [consulta: 3 de marzo de 2012]
48. PASTORINO, Ana. Reflexiones III Sobre el derecho del Mercosur. [en línea] <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/101-200/146/A3.htm> [consulta: 23 de enero de 2012]
49. PEREYRA, Beatriz Rosa. MERCOSUR: De la ALALC al ALCA, pasando por la ALADI. [en línea]. Eumed.net. Observatorio de la Economía Latinoamericana. Revista Académica de Economía (ISSN 1696-8352) <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/oel/pereira-mercosur-a.htm> [consulta: 7 de noviembre de 2011]
50. PINEDA, Julio. La Integración Latinoamericana, UNASUR y la Unión Europea. Febrero 2010 [en línea] <http://www.quayoyoenletras.net/?p=898> [consulta: 2 de octubre de 2011]
51. PINEDA, Julio. Unasur: más allá de la CAN y Mercosur. Septiembre 2009. [en línea] <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/eluniversal3-9-09.htm> [consulta: 30 de julio de 2011]
52. Plan Estratégico Para la Profundización de la Integración Sudamericana. [en línea] <http://www.comunidadesudamericana.com/cochabamba/CsnBorradorDeclaracionFinal.htm> [consulta: 29 de marzo de 2012]
53. Proclama de Reforma Universitaria. Córdoba, Argentina, 1918. [en línea] <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=214> [consulta: 25 de noviembre de 2011]
54. Recurso por Omisión. [en línea]. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/14551_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]
55. Secretaría General UNASUR. Venezuela solicita acompañamiento de UNASUR en elecciones generales en octubre. [en línea] http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=637:venezuela-solicita-acompanamiento-electoral-de-unasur-en-elecciones-

[generales-en-octubre&catid=66:noticias-unasur](#) [consultado: 9 de mayo de 2012]

56. Somos Mercosur. Fuertes discrepancias entre los países de la Unasur y ausencia de Brasil por la puesta en marcha de un Parlamento Suramericano. [en línea] <http://www.somosmercosur.net/general/fuertes-discrepancias-entre-los-paises-de-la-unasur-por-la-creacion-de-un-parlamento-suramericano.html> [Consultado: 02 de mayo de 2012]

57. Subsecretaria de Política y Gestión Comercial de Argentina. DNPCE-MERCOSUR. Grupo del Mercado Común. [en línea]. <http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=192&btn=163> [consulta: 28 de enero de 2012]

58. Tribunal de Cuentas de la UE [en línea]. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_es.htm [consulta: 28 de enero de 2012]

59. Tribunal General. Presentación [en línea]. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/ [consulta: 28 de enero de 2012]

60. Tribunal de Justicia de la Unión Europea [en línea]. http://delegacionbruselas.cgae.es/portalBruselas/printPortal.do?urlPagina=/S010009002002/es_ES.html&capaActiva=encabezado3&false [consulta: 28 de enero de 2012]

61. Tribunal permanente de Revisión. Solución de Controversias. Medidas de Urgencia. [en línea] http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm [consulta: 23 de marzo de 2012]

62. Tribunal permanente de Revisión. Solución de Controversias. [en línea] http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm [consulta: 23 de marzo de 2012]

63. Unión Europea. Empleo y asuntos sociales [en línea] [www.http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm) [consulta: 1 de febrero de 2012]

64. UGARTECHE, Oscar. Se firmó Convenio Constitutivo del Banco del Sur. [en línea] <http://alainet.org/active/33345> [consultado: 02 de junio de 2012]

65. VIGIL, Toledo R. La cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: La Consulta Prejudicial [en

línea]

<http://cendoc.cci.org.ni/Documentos/Biblioteca/1789/15457/PONENCIA%20DE%20RICARDO%20VIGIL%20TOLEDO.pdf> [consulta: 23 de septiembre]

DOCUMENTOS

1. Acta Fundacional del Banco del Sur. [en línea] <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf> [consultado: 01 de marzo de 2012]
2. Actas de las Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. (18°, Madrid, España, 2000). Los modelos de Integración en América Latina y el Caribe y el Derecho Internacional Privado. Madrid, España, BOE, 2000.
3. ARENAS Gonzalo; CASANUEVA Héctor. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: 10 años de asociación estratégica. Santiago, CELARE, 2010.
4. ALVAREZ, RODRIGO. Serie documentos: Programa de Seguridad y Ciudadanía. (Documento N° 6. Santiago, Chile, 2009). UNASUR: desde la perspectiva regional a la regional. Santiago, Chile. FLACSO. 2009.
5. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, “Acuerdo de Cartagena”, Cartagena, Colombia, 28 de mayo de 1969, D.O. 16 de diciembre de 1969, [en línea] <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>
6. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, “Protocolo de Cochabamba”, Cochabamba, Bolivia. 28 de mayo de 1996, D.O. 25 de agosto de 1999, [en línea] <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/cochabamba.htm>
7. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, “Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, Trujillo, Perú, 10 de marzo de 1996, D.O. 2 de junio de 1997, [en línea] <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/trujillo.htm>
8. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur. Declaración de La Moneda. [en línea] http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=446:d

[eclaracion-de-la-moneda-santiago-de-chile-septiembre-de-2008&catid=96:declaraciones](#) [consultado: 03 de marzo de 2012]

9. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. [en línea] http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm [consulta: 29 de marzo de 2012]
10. EGUIGUREN, Juan Eduardo. Palabras de Apertura. En: Seminario En preparación de la Secretaría Pro Témpace Chile del Grupo de Río (2010-2012). Grupo de Río y la Convergencia de los procesos de integración en América Latina y el Caribe. Gobierno de Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Política Multilateral.
11. ENCUENTRO Internacional de Derecho de América del Sur. (9°, La Paz, Bolivia, 2000). Los procesos de integración en el nuevo milenio. La Paz, Bolivia, EIDAS, 2000.
12. HEREDIA Vargas, R. América Latina: Una Mirada al Proceso de Integración en la Región. En: Ministerio de Relaciones Exteriores. Documento de Trabajo N° 63. Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997.
13. MERCADO COMÚN DEL SUR, “Protocolo de Ouro Preto”, Ouro Preto, Brasil. 16 de diciembre de 1994, D.O. 15 de diciembre de 1995, [en línea] <http://www.rau.edu.uy/mercosur/opretosp.htm>
14. MERCADO COMÚN DEL SUR, “Tratado de Asunción”, Asunción, Paraguay. 26 de marzo de 1996, D.O. 4 de diciembre de 1996, [en línea] <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>
15. UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”, Lisboa, Portugal, 17 de diciembre de 2007, D.O. 1 de diciembre de 2009, [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>
16. UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Maastricht o de la Unión Europea”, Maastricht, Holanda, 7 de febrero de 1992, D.O. 1 de noviembre de 1993, [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>
17. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANA, “Tratado Constitutivo de UNASUR”, Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008, D.O. 11 de marzo de 2011, [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

18. UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, Ministros de Defensa de la Unasur. [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm [consultado: 21 de mayo]
19. UNASUR. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Artículo 3. [en línea] http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340 [consultado: 30 de mayo de 2012]