

# REPENSANDO LA INTEGRACIÓN Y LAS INTEGRACIONES

Eric Tremolada Alvarez

Editor

## TABLA DE CONTENIDO

**Presentación** pág

### **Parte I: Relaciones entre regiones**

- Procesos de integración y zona de libre comercio en la región euro-mediterránea.  
Adalgiso Amendola
- La asociación estratégica entre Brasil y la Unión Europea y la cooperación para promover la paz y la seguridad internacional.  
Karine De Souza Silva
- Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea: la visión desde un país pequeño  
Ignacio Bartesaghi,
- El TLC Andino-Estados Unidos: un tratado más de integración superficial para el continente americano.  
Julián Tole

### **Parte II: Procesos latinoamericanos**

- La integración sudamericana: entre el modelo europeo y la política exterior brasileña  
Rita Giacalone
- Integración y convergencia en UNASUR  
Alan Fairlie Reinoso
- El Mercosur: ¿Área de libre comercio o unión aduanera?  
Jeannette Valverde Chávez
- La Alianza del Pacífico: ¿Una organización consecuente con sus objetivos?  
Eric Tremolada Álvarez

### **Parte III: La seguridad jurídica en la integración**

- La protección de los derechos fundamentales por el juez nacional y el cumplimiento del derecho de la Unión: la inquietante jurisprudencia Mellonis  
Antonio Bueno Armijo

- Los sistemas jurisdiccionales regionales en Suramérica y el Caribe: un análisis comparado con la experiencia comunitaria europea  
Piero Pennetta y Elisa Pino
- El problema de la incorporación de las normas del Mercosur en el ordenamiento jurídico brasileño  
Paula Almeida
- La política comercial colombiana y sus esquemas de solución de controversias internacionales  
Fabián Vilar

#### **Parte IV: Las reformulaciones en la integración**

- Particularidades del proceso de integración latinoamericano: un camino inacabado.  
Silvana Insignares
- El futuro de la integración interregional. Hacia una reformulación de la comunidad internacional  
Carlos Hakansson
- Movimiento del comercio justo, Mercosur y ALBA-TCP. Una visión geopolítica en el eje económico sur-sur  
Rene Aguirre, Víctor Inciarte y Carlos Vera
- Indignados en Europa: Lucha contrahegemónica y movilización social  
Julián Darío Bonilla

#### **Acerca de los autores**

## **PRESENTACIÓN:**

Durante siete años la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia, además de su oferta regular en pregrado y posgrado, realizaba un seminario internacional anual, donde investigadores nacionales y extranjeros, en materia de integración europea y latinoamericana, presentaban sus reflexiones económicas, jurídicas, políticas, históricas e interdisciplinarias, que se recogían en un libro de memorias. Ahora, por el contrario, previamente se presentan y evalúan las investigaciones que se defenderán en el evento internacional.

La razón de este giro obedece a que al inicio de su octavo año de acciones, la Cátedra quedó adscrita a la nueva unidad académica de nuestro Departamento “Centro de Pensamiento Jean Monnet: Negocios, Comercio e Integración - CEPEC”, donde desde una perspectiva multidisciplinaria desarrollamos cinco ejes académicos: el estudio del derecho de la integración comparado: Unión Europea y América Latina, tres líneas de investigación a través del Grupo de Investigación en Comercio e Integración, la conformación de una maestría en integración y globalización de doble titulación con la Universidad de Valencia (España) y la Red en Comercio e Integración como espacio de interacción y formación de expertos, investigadores, empresarios y servidores públicos.

Así, este libro por capítulos de investigación, es el fruto de una convocatoria pública que hicimos a expertos académicos nacionales y extranjeros para que presentarán artículos científicos relativos a pensar y repensar los procesos de integración. Atendieron nuestra invitación once académicos nacionales y veinte extranjeros, sus escritos fueron sometidos a una rigurosa evaluación por pares ciegos, quienes recomendaron la publicación de dieciséis de ellos.

De esta manera el libro que presentamos *Repensando la integración y las integraciones*, recoge los citados dieciséis artículos -cuatro de estudiosos nacionales y doce de académicos extranjeros- que realizaron un profundo análisis en estas materias, y su principal riqueza radica en que se trata de una propuesta colectiva desde diversas perspectivas disciplinarias -política, económica, histórica, jurídica, etc.- que reflexiona y debate sobre las crisis, los cambios, vicisitudes y nuevas formulaciones de los procesos de integración.

El libro se dividió en cuatro secciones, el primer apartado dedicado a las relaciones entre regiones, donde se aborda la relación de la Unión Europea con el Mediterráneo, con Brasil y con el Mercosur, además la que en virtud del TLC ocupa a Colombia con Norteamérica. La segunda sección se consagra al estudio de los procesos de integración latinoamericanos, analizando primero el modelo que se sigue, y luego, la Unasur, Mercosur y la reciente Alianza del Pacífico. La tercera parte, hace un estudio de la seguridad jurídica en los procesos de integración, tratando temas relativos a los derechos fundamentales, al ejercicio comparado de los sistemas jurisdiccionales de la integración, a la recepción del derecho del Mercosur en el ordenamiento brasileño y a la solución de controversias comerciales internacionales de Colombia. Por último, un cuarto apartado que se ocupa de la reformulación de la integración y las integraciones, que estudió las particularidades de los procesos latinoamericanos, su futuro, los modelos alternativos y la movilización social de los indignados en Europa.

Bienvenidos todos estos análisis que piensan y repiensan los procesos de integración, invitándonos a reflexionar en un momento de definiciones, y que serán defendidos en la VIII Jornada Internacional de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia, los próximos 2 y 3 de octubre.

**Adriana Zapata**  
Directora  
Departamento de Derecho de los Negocios

**Eric Tremolada**  
Titular  
Cátedra Jean Monnet

## **Parte I: Relaciones entre regiones**

## PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y ZONA DE LIBRE COMERCIO EN LA REGIÓN EURO-MEDITERRÁNEA.

Adalgiso Amendola  
*adamendola@unisa.it*

### **Resumen**

La ponencia analiza los procesos de integración económica y comercial hasta ahora alcanzados entre los países euro-mediterráneos y las consecuencias que ellos podrán tener. Se hace énfasis sobre los perfiles económicos relacionados con el proceso de construcción de una zona de libre comercio euro-mediterránea y sobre las estrategias de integración que deberían actuarse en el futuro inmediato. Las preguntas alrededor de las cuales se organiza la exposición son las siguientes: (i) en cuál medida el proceso de construcción de la zona de libre comercio se está plasmando en una auténtica reducción de las barreras al comercio internacional; (ii) cuáles son los efectos que la implantación de los acuerdos de asociación bilaterales euro-mediterráneos están produciendo en términos de efectiva integración económica y comercial, tanto entre la Unión Europea y los países árabes mediterráneos y entre estos últimos; (iii) cuáles son los principales factores de criticidad que, hasta ahora, han retrasado el proceso de integración euromediterránea y cuáles son las estrategias que es conveniente poner en el campo a este respecto.

### **Palabras Claves:**

Mediterráneo, integración, Unión Europea, política de asociación euro-mediterránea

### **Abstract:**

The paper analyzes the processes of economic and commercial integration so far achieved between Euro-Mediterranean countries and the consequences they may have. The emphasis is on economic profiles

related to the process of building a euro-Mediterranean free trade area and on integration strategies that should be actuated in the next future. The questions around which the exposition is organized are as follows: (i) to what extent the building process of the free trade area brings to a real reduction of barriers to international trade, (ii) what are the effects that the implementation of the bilateral euro-Mediterranean agreements are producing in terms of commercial and economic integration, both between the EU and the Arab Mediterranean countries and among the latter, (iii) what are the main critical factors which delayed, until now, the Euro-Mediterranean integration processes and what are the strategies that is convenient to put on the field in this regard.

**Key Words:**

Mediterranean, Integration, European Union, Politics Euro-Mediterranean Partnership

**1. Premisa**

El ambicioso objetivo de crear una zona de libre comercio euro-mediterránea y de "construir una verdadera entidad regional, a través del progreso económico, político y social", lanzado en la Conferencia de Barcelona de 1995, no ha sido hasta ahora realizado, por tres órdenes de razones.

En primer lugar porque, a partir de la mitad de los años 90, el compromiso predominante de la Unión Europea (por ahora UE) ha sido el proceso de ampliación al Este; entonces, el desarrollo de la Política de Asociación Euro-Mediterránea, del cual el proyecto de institución de la zona de libre comercio euro-mediterránea constituye, al mismo tiempo, el marco y la opción de política económica más ambiciosa, perdió su centralidad estratégica.

En segundo lugar, porque, en la pasada década y especialmente después del 11 septiembre de 2001, la región mediterránea se había ido configurando como lugar de frontera entre sistemas político-sociales y culturales en una fase de fricción, determinando, en consecuencia, un clima geo-político, de conflicto más que de cooperación. A este respecto, hay que decirlo, la institución de la Unión para el Mediterráneo al final de la década ha, sin embargo, marcado al menos en las intenciones iniciales, una inversión del orden del día, relanzando la idea de un dibujo estratégico capaz de apostar por una identidad cultural y política común, para reconstruir un puente entre Europa mediterránea y los países árabes mediterráneos.

En tercer lugar, porque los acontecimientos de la llamada “primavera árabe” han radicalmente cambiado los equilibrios económico-políticos de toda la zona mediterránea, determinando un necesario proceso de revisión y de recomposición del diálogo euro-mediterráneo. Además, es muy probable que la persistente inestabilidad generada por las revoluciones del 2011 haga aplazar de hecho a un futuro menos próximo la creación de una zona de libre comercio euro-mediterránea.

En esta nueva perspectiva temporal, debida al cambiante entorno geo-político de las relaciones euro-mediterráneas, es estratégicamente importante hacer énfasis en los niveles de integración económica y comercial hasta ahora alcanzados entre los países euro-mediterráneos y sobre las consecuencias que ellos podrán tener en el “codesarrollo” de la meso-región mediterránea (Amoroso,2005, 19).

A continuación propongo, por lo tanto, algunas reflexiones de síntesis sobre los más importantes perfiles económicos de los procesos de integración, en actuación y por convertirse, relacionados con el proceso de progresiva construcción de la zona de libre comercio euro-mediterránea, y sobre las características que las estrategias de integración y co-desarrollo de la misma región deberían tener en el futuro inmediato.

Las principales preguntas a las cuales procedo, sintéticamente, a responder, y alrededor de las cuales se organiza la exposición, son las siguientes:

¿En cuál medida el proceso de construcción de una zona de libre comercio, y el conjunto de acuerdos comerciales que afectan la zona euro-mediterránea, se estaba plasmando al menos hasta al principio de la primavera árabe en una auténtica reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional?

¿Cuáles son los efectos, actuales y potenciales, que la implantación de acuerdos de liberalización de los intercambios y de cooperación, aún en marcha entre los países euro-mediterráneos, se están produciendo, en términos de efectiva integración económica y comercial, tanto entre la Unión Europea y los países árabes mediterráneos y entre estos últimos.

¿Cuáles son los principales factores de criticidad que, hasta ahora, han retrasado el proceso de integración euromediterránea y, sobre todo, la integración entre los países de la orilla sur del Mediterráneo? ¿Y cuáles son los nudos estructurales por disolver y las estrategias que es conveniente poner en el campo a este respecto?

## **2. La Zona de libre comercio euro-mediterránea y el proceso de liberalización de los intercambios**

**2.1.** El proceso de Asociación euro-mediterránea constituye un imprescindible escenario estratégico y institucional en el contexto del cual es conveniente y correcto enmarcar la estrategia para el co-desarrollo y para la seguridad de la meso-región mediterránea. Como es sabido, los objetivos estratégicos indicados en la Declaración de Barcelona de 1995, en el marco del lanzamiento de una política mediterránea global, preveían, sintetizando:

- i. el fortalecimiento del diálogo político entre la Unión Europea y los países terceros del Mediterráneo (en adelante Med), a fin de garantizar a estos últimos una mayor estabilidad política;

- ii. el desarrollo de una asociación socio cultural y humana;
- iii. el desarrollo de la cooperación económico-financiera, destinado a incrementar las oportunidades de inversión y de crecimiento en el sector de pequeñas y medianas empresas;
- iv. la creación de una zona de libre comercio euro-mediterránea (Euro- Mediterranean Conference, 1995).

Desde el punto de vista económico, las condiciones-objetivo reconocidas como prioritarias y necesarias en el marco de una política de asociación euro-mediterránea eran: (i) la promoción de un desarrollo socio-económico sostenible y equilibrado en los países mediterráneos, (ii) la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones, (iii) el aumento de los niveles de empleo, (iv) la promoción de la integración económica y de la cooperación. La principal opción de *policy* detectada en este sentido fue, como es sabido, la creación de una zona de libre comercio euro-mediterránea (por ahora ZLCM), cuyos objetivos estratégicos, muy en síntesis, debían ser: (i) la eliminación progresiva de todas las barreras arancelarias y no, relativas al comercio de productos manufacturados; (ii) la liberalización por etapas en el ámbito de productos agrícolas y de servicios; (iii) la adopción de reglas de origen y del derecho de certificación; (iv) la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial y de la competencia; (v) la modernización de las estructuras económicas y sociales; (vi) el desarrollo de políticas orientadas a los principios de la economía de mercado y la valorización de la empresa privada.

Los principales instrumentos de aplicación, previstos y efectivamente realizados, a este respecto fueron:

La promoción de Acuerdos de asociación bilaterales euro-mediterráneos, destinados a favorecer la liberalización de los intercambios y la cooperación en distintos campos de actividad (de Prada, Deka, 2004).

El soporte financiero de la UE a las iniciativas conexas, constituido: (i) por los programas MEDA (I y II), destinados a proporcionar asistencia financiera y técnica (hasta el 2006), (ii) posteriormente, por el programa

ENPI (European Neighbourhood Partnership Instrument) (desde 2007), (iii) y por el FEMIP (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership), creado en el marco del Banco Europeo de Inversiones (BEI) (Miller, Mishrif, 2005).

**2.2.** Los efectos actuales y potenciales de la zona de libre comercio sobre los intercambios internacionales y el crecimiento económico de los países Med, han sido evaluados mirando, sea a la integración entre estos países y la UE, relacionada a la aplicación de los acuerdos de asociación bilaterales Sur-Norte, sea a la integración entre los países Med, relacionada principalmente a la aplicación de los acuerdos Sur-Sur. La fiabilidad de los análisis es, sin embargo, condicionada por la considerable dificultad de aislar estos efectos de los de todas las iniciativas de liberalización, bilaterales o multilaterales, en un acto en la región.

El escenario de las relaciones y de los acuerdos multilaterales y bilaterales en la región es, en efecto, muy complejo, y se caracteriza por frecuentes superposiciones y por diferentes niveles y modalidades de aplicación efectiva. Además de los acuerdos de asociación euro-mediterránea con la UE, los países Med están, en efecto, interesados en distintos acuerdos multilaterales de liberalización de los intercambios, entre los cuales: l'AMU (Arab Maghreb Union), la PAFTA (Pan Arab Free Trade Area), el Comesa (Common Market for Eastern and Southern Africa) y el Acuerdo de Agadir, suscrito en 2004, así como a los acuerdos de asociación con los países EFTA (European Free Trade Association) (CASE-CEPS, 2009). Están, además, en vigor varios acuerdos bilaterales entre los países Med. Ellos interesan, en distinto grado, a casi todos los países y se refieren a: tratados de inversión bilaterales, acuerdos comerciales, acuerdos de libre comercio, que implican reducciones arancelarias, acuerdos de cooperación e intercambio de información y experiencias (Cuadro 1).

Cuadro 1

## Acuerdos comerciales bilaterales entre los países Med

	Argelia	Egipto	Israel	Jordania	Líbano	Libia	Marruecos	Palestina	Siria	Túnez
Argelia		BIT, TA		BIT, TA			TA		BIT, TA	BIT, TA
Egipto	BIT, TA		FTA	BIT, TA	BIT, TA	BIT, TA	BIT, TA	BIT, TA	BIT, TA	
Israel		FTA		FTA						
Jordania	BIT, TA	BIT, TA	FTA		BIT, FTA		BIT, FTA	FTA	BIT, FTA	BIT, FTA
Líbano		BIT, TA		BIT, FTA			BIT, FA		BIT, TA	BIT
Libia		BIT, TA					BIT, TA		BIT, TA	BIT, FTA
Marruecos	TA	BIT, TA		BIT, FTA	BIT, FA	BIT, TA			BIT, FA	BIT, FTA
Palestina		BIT, TA		FTA						
Siria	BIT, TA	BIT, TA		BIT, FTA	BIT, TA	BIT, TA	BIT, FA			TA,FA
Túnez	BIT, TA	BIT, FTA		BIT, FTA	BIT	BIT, FTA	BIT, FTA		TA,FA	

*Leyenda:* BIT: acuerdo comercial y de inversión; TA: acuerdo comercial; FTA: acuerdo de libre comercio; FA: acuerdo de cooperación e intercambio de información y experiencias.

*Fuente:* Intesa San Paolo, 2010, OMC- World Bank.

Un segundo problema se refiere al perfil temporal de los análisis sobre los efectos actuales y potenciales de la zona de libre comercio. Con base en datos disponibles, es todavía pronto para evaluar plenamente el impacto potencial de los acuerdos de asociación bilaterales entre la Unión Europea y los países Med, así como de los acuerdos multilaterales entre los países Med, sobre todo en lo que respecta a los más recientes, como el Acuerdo de Agadir. Suscritos, como se ha visto, a partir de la mitad de los años noventa, y que hayan entrado en vigor casi siempre en el curso de la década siguiente, los acuerdos de asociación bilaterales entre la Unión Europea y los países Med prevén, en efecto: una reducción progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias, un cierto número de exenciones, así como períodos de transición generalmente de 12 años, antes de cumplir plenamente sus efectos

(Baert, 2003). Una evaluación efectiva de su impacto sobre los procesos de integración podrá, por lo tanto, ser llevada a cabo solo en un futuro próximo.

**2.3.** Aunque con estos *caveat*, sin embargo, se pueden obtener algunas interesantes indicaciones sobre los efectos, actuales y potenciales, de los acuerdos euro-Med, analizando, en primer lugar, nivel y evolución de las barreras arancelarias a lo largo de la última década. Una primera indicación general es que, en el conjunto de los países de la región euro-mediterránea, en los últimos años se registra una reducción de las barreras arancelarias y de los derechos de aduana, suficientemente generalizada y bastante importante, dados los niveles de partida relativamente elevados. En efecto, la llamada estrategia de sustitución de importaciones, adoptada por la mayoría de los gobiernos nacionales, había apostado sobre los derechos de aduana para proteger el sistema productivo local de la competencia internacional, en especial procedente de los países vecinos con estructura productiva sustancialmente similar. La media de las tarifas aplicadas en los países Med cayó, entre el 2000 y el 2007, del 20% al 13%. Este proceso de reducción arancelaria, también importante en los distintos sectores productivos afectados, presenta, no obstante, significativas diferencias de país a país (*Cuadro 2*). Como se ve, con referencia a la tarifa media, la reducción tarifaria más significativa se observa en Marruecos (de 64,5% en 1993, a 20,9% en 2006) y, en general, en los países de la región de Oriente próximo, Egipto incluido, donde los aranceles disminuyen en menos de la mitad a lo largo de una década. No se registran, en cambio, en la última década, significativas variaciones para las tarifas preferenciales sobre las exportaciones de los países Med hacia la Unión Europea, ya liberalizadas unilateralmente, para la mayor parte de sus producciones, durante los años setenta.

Cuadro 2  
Tarifas aplicadas a las importaciones en los países Med (valores medios)

<b>Tarifas medias sobre los productos no agrícolas y derivados del petróleo</b>							
<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Minerales metales</b>	<b>Manufact.</b>	<b>Química</b>	<b>Maquinaria Transportes</b>	<b>Otros</b>
Argelia	1993	24,4	12,1	25,2	13,2	16,8	33,2
	2006	18,1	11,9	18,6	14,3	11,8	23,0
Egipto	1995	28,4	13,8	29,3	14,1	19,1	20,7
	2005	12,9	5,1	13,4	6,3	8,0	18,4
Israel	1993	8,4	1,0	8,9	3,4	5,1	12,5
	2006	4,4	0,5	4,7	1,8	3,6	6,3
Jordania	2000	21,8	16,0	22,1	18,0	14,4	27,0
	2006	10,2	6,4	10,5	1,6	9,3	14,4
Líbano	1999	9,8	4,1	10,1	4,7	7,7	10,3
	2006	4,1	1,8	4,2	2,3	3,6	5,2
Libia	1996	18,6	8,3	19,2	6,9	21,3	23,0
	2002	16,8	7,7	17,4	6,5	19,3	20,7
Marruecos	1993	64,5	28,0	67,0	49,5	55,3	78,3
	2006	20,9	12,8	21,5	16,6	10,8	27,9
Siria	2002	19,8	6,9	20,7	5,5	15,1	28,8
Túnez	1992	28,6	21,5	29,0	23,6	25,3	32,6
	2006	20,9	15,1	21,3	13,8	13,6	27,5

*Fuente: Intesa San Paolo, 2010, UNCTAD, Handbook of Statistics, 2008*

Para tener una medida del grado de preferencia arancelaria que en los países Med tienen las importaciones de la UE, se puede, en cambio, comparar la incidencia del arancel medio asociado a la cláusula de la “nación más favorecida” en el marco de la Organización Mundial del Comercio y la tarifa media asociada a las importaciones procedentes de países de la UE. Se ha puesto de manifiesto que el grado de preferencia para la exportación UE hacia los países Med varía considerablemente de país a país: es máximo en Marruecos y Túnez (respectivamente 14% y 12%) y mínimo en Egipto y Jordania. Si se considera, luego, el porcentaje de líneas arancelarias con preferencia completa para la UE, se ve que también varía considerablemente de país a país, con valores más elevados para Israel (57%) y Jordania (38%). Se puede observar, por último, que, mientras que para Israel la liberalización es completa, con

cuotas arancelarias igual a cero para las importaciones de la UE, ésta es todavía sólo parcial para los otros países Med (CASE-CSER, 2009).

**2.4.** En cuanto a la eliminación de los obstáculos arancelarios al comercio en la zona euro-Med, se perfila un proceso de liberalización de los intercambios indudablemente en acta, pero no completo. Además determinado también para la superposición de tendencias globales, relacionadas con el proceso de liberalización multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y de tendencias meso-regionales aún en fase de realización. Por lo que respecta, en particular, la realización de una zona de libre comercio euro-mediteránea, se puede decir que ya todos los países Med, a excepción de Siria, suscribieron los acuerdos de asociación bilaterales euro-mediterráneos, pero mediante un proceso que está ocurriendo con considerables disparidades temporales, destinadas, sin duda, a retrasar sus efectos en términos de integración comercial, tanto entre la UE y los países Med, como entre estos últimos.

Hay que señalar, además, que, en consonancia con las elecciones iniciales, la liberalización de los intercambios está ocurriendo de manera selectiva, afectando sobre todo el sector manufacturero. Está aún más atrás el proceso de liberalización de los intercambios en los sectores agrícola y de los servicios. Parece, por otra parte, muy importante, respecto de las expectativas iniciales, el retraso con el que está procediendo el proceso de “integración profunda”, que se refiere a la supresión de las barreras no arancelarias y de los otros obstáculos al desarrollo de los intercambios y de las actividades productivas en la zona euro-Med.

No es un caso que, en la Euromed Trade Roadmap beyond 2010, aprobada en el curso de la Octava Conferencia Ministerial del Comercio Euromed (Bruselas, 9 diciembre 2009), los ministros, al tomar nota de los progresos alcanzados hasta el momento, en relación con la creación de la zona de libre comercio euro-mediterránea, habían indicado, entre los

objetivos estratégicos para perseguir en el futuro próximo: (i) el inicio de las negociaciones para una mayor liberalización de los productos agrícolas, de los productos agrícolas transformados y de los productos pesqueros con otros países Med; (ii) la finalización de la red de acuerdos de libre comercio y su extensión, no solo a los bienes, sino también a los servicios, a las inversiones y al sector reglamentario; (iii) la adopción de una convención regional única sobre las “normas de origen preferencial” por toda la región euro-mediterránea, que permitirá la inclusión también de los Balcanes occidentales en este sistema y la simplificación de las normas de origen pan europeas; (iv) el relanzamiento de las negociaciones bilaterales sobre los obstáculos no arancelarios, incluidas las cuestiones relativas a la reglamentación; (v) acciones orientadas a aumentar el conocimiento por parte de la comunidad empresarial de los distintos aspectos de la hoja de ruta, también mediante la organización de un Euro Med Business Forum (ETMC, 2009). La efectiva implementación de acciones encaminadas a la consecución de estos objetivos estratégicos, por otra parte, a raíz de los acontecimientos de la Primavera Árabe de 2011, no ha encontrado, hasta ahora, salidas concretas.

### **3. Los procesos de integración comercial en la región euro mediterránea**

**3.1.** Para tener un marco claro de los perfiles económicos de los procesos de integración comercial en acta en la zona euro-Med, es conveniente evaluar, en primer lugar, los efectos de la realización de la Zona de Libre Comercio sobre los flujos de intercambios en la región euro mediterránea.

Los beneficios actuales y potenciales de un área de libre comercio, o de un acuerdo arancelario preferencial, dependen del grado de eficacia de la integración comercial, vinculada a la liberalización de los intercambios (*shallow integration*), y de la integración económica que puede resultar de

la eliminación de las barreras no arancelarias y la homogeneización de algunos aspectos institucionales de la economía (*deep integration*). Los beneficios de la integración se refieren a los efectos que la realización de una área de libre comercio puede tener sobre el volumen de intercambios internacionales y dependen de la magnitud de los fenómenos de *trade creation* y de *trade diversion*. El primer, refleja el aumento del volumen del comercio internacional entre los países *partner*, y tiene efectos positivos sobre el grado de bienestar de los países afectados, en la medida en que bienes producidos al interior, de manera menos eficiente, se sustituirán por bienes importados producidos de manera más eficiente. El fenómeno de *trade diversion* refleja, en cambio, la posible reducción de los intercambios con los países no *partner*, que puede producir, por efecto de las tarifas preferenciales dentro de un acuerdo arancelario preferencial, y puede reducir eficiencia y bienestar, si la oferta de bienes se desplaza de países no *partners* más eficientes a países *partners* menos eficientes.

En adición, a estas ganancias (o pérdidas) de eficiencia van luego consideradas las posibles ventajas que la integración puede inducir en términos de crecimiento de la economía: mayor capacidad de innovación tecnológica, crecimiento de la productividad de los factores, economías de escala creadas por la ampliación de los mercados y la consiguiente mayor especialización productiva, externalidades positivas para las empresas, consecuencia de la competencia internacional. Estos efectos se asocian con mayor probabilidad a los procesos de *deep integration*.

En el caso de la zona de libre comercio euro-mediterránea se ha intentado evaluar la integración comercial entre el conjunto de los países Med y la UE, relacionada con la implantación de los acuerdos de asociación bilaterales Sur-Norte, y la integración comercial entre los distintos países Med, relacionada también con la aplicación de los acuerdos multilaterales y bilaterales, Sur-Sur.

Con respecto a la integración comercial euro-mediterránea, la Unión Europea, indicó el vínculo histórico y económico que une las dos orillas del

Mediterráneo, tanto por su proximidad geográfica, como por ser el principal mercado de salida y de aprovisionamiento de mercancías para los países Med (Intesa San Paolo, 2010). Por tanto, la UE es el “*partner* comercial natural” para la mayor parte de los países Med, en la medida en que posee altas, o muy elevadas, cuotas de su comercio internacional; como en el caso de Túnez (79% de la exportaciones del país) y de Marruecos (71% de las exportaciones). Hacen excepción Israel y Jordania; países para los cuales una importante cuota de las exportaciones se dirige hacia los Estados Unidos y, más en general, hacia la zona NAFTA (37% y 28% respectivamente). Los datos indican, además, que las exportaciones de los países Med hacia la Unión Europea, en la década 1996-2006, aumentaron apenas del 12,6%; menos de las exportaciones hacia otras zonas geográficas: NAFTA (+ 14,5%), Resto del mundo (13,9%) (Cuadro 3).

Cuadro 3  
Distribución de los intercambios internacionales por zona geográfica  
(países Med, 2007)

	<b>UE 25</b>	<b>ASEAN + 3*</b>	<b>GCC*</b>	<b>NAFTA</b>	<b>Resto del mundo</b>	<b>Intra MED</b>	<b>Extra MED</b>
<b>EXPORT</b>							
Argelia	43,56	4,32	0,04	37,95	8,71	5,41	94,59
Egipto	27,78	7,57	4,13	7,07	40,19	12,26	87,74
Israel	29,03	7,02	0,08	36,81	24,05	3,01	96,99
Jordania	3,15	5,92	17,09	27,82	30,73	15,29	84,71
Líbano	17,05	4,70	20,49	2,81	31,54	23,41	76,59
Libia	38,82	5,76	0,00	0,00	55,13	0,29	99,71
Marruecos	71,88	2,79	0,80	3,49	17,51	3,54	96,46
Palestina	5,19	0,06	1,47	1,04	0,19	92,04	7,96
Siria	43,04	0,55	16,33	2,61	13,66	23,81	76,19
Túnez	79,22	0,54	0,59	1,22	8,08	9,46	90,36
<b>MED</b>	46,61	3,56	3,29	18,28	21,35	6,89	92,92
<b>IMPORT</b>							
Argelia	51,11	17,34	0,78	10,14	14,80	5,82	94,18
Egipto	22,27	11,97	14,79	10,14	36,30	5,26	94,74
Israel	36,21	13,47	0,01	14,74	32,46	3,11	96,89
Jordania	24,23	19,51	24,91	5,19	13,91	12,25	87,75

Líbano	35,04	10,06	8,61	10,08	22,68	13,53	86,47
Libia	41,19	13,16	2,56	4,59	35,10	3,40	96,60
Marruecos	51,40	9,99	6,37	6,98	17,88	7,39	96,61
Palestina	7,48	9,32	0,17	1,01	3,26	78,41	21,59
Siria	24,42	16,78	9,85	2,64	34,18	12,15	87,85
Túnez	64,32	6,98	1,21	4,13	13,92	3,08	96,92
<b>MED</b>	39,89	14,16	3,22	7,32	29,63	5,78	94,22

*Leyenda:* \*ASEAN + 3: Brunei, Camboya, China, Indonesia, Japón, Corea, Laos, Malasia, Muammar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; \*GCC: Baharein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos.

*Fuente:* CASE-CEPS, 2009, Comtrade

Esto parece señalar una reducida incidencia de los efectos de *trade creation* relacionados con la integración comercial Sur-Norte, favorecida por los acuerdos de asociación bilaterales. Entre las posibles causas del fenómeno, el hecho de que, como se ha dicho, las tarifas preferenciales en favor de las exportaciones de países Med hacia la UE no fueran, ya reducidas unilateralmente en los años setenta, no bajaron sustancialmente en el período considerado. Entretanto, se redujeron, a veces significativamente, las tarifas de la UE respecto a otras zonas geográficas y, por supuesto, con la ampliación de la UE hacia el este, se ha ampliado el círculo de países *partner* del mercado único. Además, no se debe olvidar que, en el período considerado, la tasa de crecimiento en los países de la UE fue a menudo inferior al de otras zonas, hacia las que el flujo de las exportaciones de los países Med se orienta más en los últimos años.

En cuanto a las importaciones de los Med desde los países de la UE, la evidencia empírica sugiere dos observaciones importantes. La primera es que la estructura por tipo de productos de las importaciones de los países Med desde la UE y desde el resto del mundo es muy similar (Cuadro 3); por lo tanto, el proceso de integración con la Unión Europea podría determinar efectos (negativos) de *trade diversion* mayor de los reducidos efectos (positivos) de *trade creation* de los cuales se ha hablado. La segunda es que, sin embargo, también para las importaciones, la tasa de crecimiento anual de los flujos procedentes de

la UE (6,9%) fue, en el período 1996-2006, menor al de los flujos procedentes de otras zonas geográficas: ASEAN (15,6%), países del Golfo (15,9%). El fenómeno se debió, por otra parte, también al hecho de que, como se ha visto, el proceso de reducción arancelaria preferencial, hacia la Unión Europea en su conjunto, en los países Med es todavía en actuación y procederá, por otra parte, con tiempos diferentes en los diversos países. Esto hace menos probable que a la realización de la zona de libre comercio euro mediterránea se puedan asociarse efectos netos (negativos) de *trade diversion* (Hoekman, Sekkat, 2009).

**3.2.** No es mejor el escenario de los procesos de integración entre los países Med, relacionados con los acuerdos, bilaterales o multilaterales, Sur-Sur. Considerando cada país, no hay evidencia empírica del hecho de que los Med sean entre ellos “*partners* comerciales naturales”. Se observan, en efecto, importantes diferencias entre la estructura de las exportaciones de un país y la estructura de las importaciones de un país *partner*, el que excluye un nivel de complementariedad entre las estructuras productivas que deja prever que la implantación de acuerdos bilaterales de liberalización de los intercambios pueda determinar efectos netos (positivos) de *trade creation*.

Aunque relativamente reducido en términos de volumen y de cuotas, el intercambio entre los países Med parece, todavía, crecer en la década 1996-2006. Esta expansión, sin embargo, no debería determinar fenómenos (negativos) de *trade diversion*, pues que los Med importan desde la región mediterránea productos distintos de los que importan desde el resto del mundo. Las estructuras de las exportaciones de los Med tienden, en cambio, a ser cada vez más similar. Entonces podrían determinarse formas de especialización más específicas, de nicho dentro de los mismos sectores productivos, que de forma similar a cuando ocurrió en el caso de los países de la UE, podrían favorecer el desarrollo de flujos de “comercio intraindustrial” entre los países Med. Este tipo de

integración, sin embargo, aunque en crecimiento, todavía es poco significativa en relación con el volumen normal de flujos de intercambio totales (Hoekman, Sekkat, 2009).

Los procesos de integración económica y comercial entre los países Med parecen, por lo tanto, claramente insuficientes y con retraso respecto de las expectativas. Los principales obstáculos a la integración infra-regional en la zona mediterránea se han detectado, por un lado, el tamaño de los (pequeños) mercados nacionales, por otro lado la superposición y limitada complementariedad de las producciones. En este contexto, la supresión de las barreras no arancelarias, la mejora de la logística comercial y la eliminación de los otros factores de sistema e institucionales, que pueden obstaculizar el desarrollo de los intercambios entre los países Med, podrían aportar indudables beneficios desde el punto de vista de los procesos de integración económica y comercial (Intesa San Paolo, 2010).

**3.3.** Otras interesantes indicaciones sobre el impacto potencial de la zona de libre comercio euro-mediterránea se pueden sacar de los resultados de varios estudios, basados en la aplicación de los llamados *gravitational models* del comercio internacional. En estos modelos se asume que el volumen de intercambios bilaterales entre dos países depende de la dimensión de sus mercados, ajustada por el producto interior bruto (PIB), y por la distancia geográfica, que se repercute en los costes de transporte. Otras determinantes del intercambio, consideradas en los modelos, son: (i) el grado de afinidad cultural, que, con el supuesto de tener fuertes lazos culturales hagan posible que se asocien también con fuertes vínculos económicos, (ii) la posición geográfica (acceso al mar, la existencia de cadenas montañosas, etc.), que afecta a la facilidad de transporte (iii) la presencia de empresas multinacionales que importan y exportan muchos bienes entre las filiales presentes en los dos países; (iv) la existencia de fronteras, que implican formalidades

burocráticas y suponen la existencia de barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias (Tinbergen, 1962; Deardoff, 1998; Feenstra, 2004).

Los modelos gravitacionales han demostrado ser especialmente robustos para realizar previsiones sobre la evolución de los intercambios internacionales y para evaluar el impacto de acuerdos de libre comercio, bilaterales o multilaterales. Habiendo estimado los determinantes del volumen de intercambios efectivamente observado, se puede, en efecto, calcular el “comercio potencial”, es decir, el volumen de intercambios que se haría en condiciones de completa liberalización de los mismos, y evaluar, sobre estas bases, el impacto potencial de un determinado acuerdo comercial.

Casi todos los estudios directos para evaluar los efectos de los acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países Med, convergen en dos resultados principales. El primero se refiere a la integración euro-Med: los países Med, con excepción de Egipto y Jordania, habida cuenta de sus características estructurales, registran un volumen de intercambios internacionales con la mayoría de los países de la UE ya cercano al “comercio potencial” (Péridy, 2005 a.; Soderling, 2005; Ruiz & Villaruba, 2007). Parece, por lo tanto, que, a menos de una mayor integración con la UE, países como Israel, Marruecos y Túnez pueden esperar el aumentar sus exportaciones, solo hacia algunos países de la UE. Sus exportaciones hacia la UE 15, en efecto, parecen ya hoy muy próximas al comercio potencial, previsto con base en los modelos gravitacionales (CASE-CEPS, 2009, 67). Algunos estudios evaluán, además, que si la integración euro-Med alcanza los niveles típicos de la UE, los países Med podrían incluso triplicar o cuadruplicar el volumen de sus exportaciones e importaciones con la UE (Ferragina, Giovannetti & Pastore, 2005; Péridy, 2005b).

El segundo resultado afecta, en cambio, la integración infra-regional entre los países Med y se refiere al hecho de que, en conjunto, el

potencial para un nuevo incremento del comercio infra-regional es bastante limitado. En diferentes análisis, en efecto, los volúmenes comerciales infra-Med resultan inferiores al comercio potencial, pero no muy distantes de él. Solo Egipto, Túnez y Jordania muestran un suficientemente alto potencial de expansión del comercio dentro de la región mediterránea (Abedini y Périidy, 2008, Younes, 2010). Según otros análisis el comercio infra MED incluso se podría triplicar; sin embargo, también en el caso de una hipotética y decidida reducción de las barreras arancelarias y no-arancelarias, al nivel actual previsto de crecimiento del PIB, serían necesarios incluso 40 años para que los países Med pudieran alcanzar su nivel de comercio potencial con la UE (Nugent y Yousef, 2005).

Los resultados de los primeros intentos de evaluación sistemática de impacto de los acuerdos de asociación bilaterales euro-mediterráneos, conducido por algunos países Med, indican que la implantación de los acuerdos contribuye a aumentar el intercambio con la UE sólo en el caso de Egipto y de Túnez. No hay evidencia de un efecto similar sobre el comercio para Marruecos, Jordania e Israel, mientras se registra una contracción del intercambio con la UE en los casos de Líbano y Argelia. Se trata, sin embargo, en estos casos, de los acuerdos de libre comercio más recientes. El estudio confirma, además, que para todos los países Med, excluida Túnez, los acuerdos de asociación bilaterales han determinado un aumento del intercambio comercial con los países no miembros (CASE-CEPS, 2009).

#### **4. Los factores de criticidad de los procesos de integración euro-Med**

**4.1.** Las evidencias descritas muestran que el proceso de integración en la zona euro-mediterránea es aún muy insatisfactoria respecto de los objetivos iniciales por lo que se refiere a las relaciones Sur-Norte y, sobre todo, por lo que se refiere a las relaciones Sur-Sur.

Como se ha señalado, hay varias posibles razones del hecho de que el proceso de integración Euro-Med no haya, hasta ahora, alcanzado las expectativas fijadas. Razones de carácter político-cultural, jurídico-institucional y de naturaleza económica.

Para limitarse a estas últimas, una primera razón es el hecho de que el “margen de preferencia comercial” en la zona euro-Med es relativamente bajo, si se compara con el margen de preferencia concedido por la UE a otras regiones. Como se ha dicho, en efecto, las tarifas preferenciales en favor de las exportaciones de los países Med hacia los países de la UE, reducidos unilateralmente por la UE ya en los años setenta, durante el período considerado no han cambiado sustancialmente. En cambio sí son entre tanto reducidas, a veces significativamente, las tarifas aplicadas por la UE hacia otras zonas geográficas, mientras con la ampliación hacia el este, se ha abierto el círculo de países miembros del mercado único.

Una segunda razón es que la integración comercial euro-mediterránea se ha limitado, hasta ahora, casi exclusivamente al sector manufacturero, por otra parte, de forma selectiva para sectores y ramas de actividad. Además, en relación a los distintos tiempos de aprobación y de aplicación efectiva de los acuerdos de asociación bilaterales euro-mediterráneos, el proceso de integración comercial está destinado a desarrollarse a un ritmo diferente para los distintos países Med. Esta “asimetría temporal”, como se ha señalado, es la mayor causa de las grandes dificultades de implantación de un verdadero proceso de integración económica y comercial generalizado a nivel regional.

Una tercera razón es consecuencia de la complejidad del marco de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en vigor en la región mediterránea. Como se ha visto en el apartado 2, un marco tan complejo, además de hacer difícil una fiable evaluación del impacto de la creación de la zona del libre comercio euro- mediterránea, plantea en

perspectiva dos problemas: (i) la necesidad de acordar normas de origen efectivamente compatibles en el marco de los diferentes acuerdos, para permitir una verdadera libre circulación de las mercancías en toda la región mediterránea; (ii) el conflicto potencial entre los diferentes tipos de compromisos y obligaciones de *deep integration*, introducidos en los distintos acuerdos en temas de: protección de la competencia, derechos de establecimiento, *standard* de producción, *public procurement*, derechos de propiedad intelectual, etc. Ambos aspectos, como se ha visto, se han detectado como factores de criticidad del proceso de integración en Euromed Trade Roadmap beyond 2010 y su solución indicada entre los principales objetivos de la agenda política para el 2010.

Con referencia a las barreras no-arancelarias a la libre circulación de las mercancías, los principales problemas detectados en los estudios sobre el tema, además que la adopción de “reglas de origen acumuladas pan euro- mediterráneas”, de las cuales se ha dicho, afectan principalmente dos aspectos. En primer lugar, la armonización de los estándares normativos con la UE. El proceso de armonización está en marcha, pero en forma asimétrica y con importantes retrasos en los distintos países: solo Israel ha celebrado en 2009 un AECA (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products) con la UE. Entre los principales factores subyacentes a la dificultad de ampliar este tipo de acuerdos son para considerar: (i) la ausencia de confianza por parte de la UE en los procedimientos estándar adoptados en la mayor parte de los países Med, no siempre en línea con los estándares internacionales; (ii) la poca reputación y la falta de una acreditación internacional de las organizaciones responsables de la acreditación de calidad en los distintos países. A este ámbito se refieren también las SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures), muy importantes para el intercambio de productos agrícolas. Los problemas se refieren, en particular, a la asimetría en la

seriedad de los controles en la frontera y en los mercados domésticos de los países Med, y a la multiplicidad de reglas procesales *ad hoc* adoptadas en los distintos países.

El segundo aspecto es la armonización de las normas aduaneras. Los países Med tienen en curso de realización procesos de reforma de los procedimientos aduaneros, a veces profundos, que se refirieron: a modificaciones legales de adaptación a los criterios de evaluación de la Organización Mundial del Comercio, simplificación y automatización de los procedimientos. En consecuencia, se redujeron medianamente los tiempos de paso a la aduana, pero para una efectiva liberalización de los intercambios, todavía notables progresos deberían ser realizados en este ámbito.

**4.2.** Un aspecto de los procesos de integración, sólo marginalmente considerado en esta ponencia, se refiere a la dinámica de las inversiones directas extranjeras (por ahora IDE) en los países Med. Como es sabido, los IDE pueden tener un significativo impacto positivo sobre el crecimiento de los países de destino, resultante de las transferencias de tecnología e innovación que suponen, además, que con financiación de actividades empresariales y productivas en los mercados locales, se pueden aumentar los niveles de producción y empleo.

Varios estudios han centrado el análisis sobre los flujos de IDE hacia los países Med y sus determinantes, como elemento crucial de gestión del avance del proceso de integración económica en la región mediterránea. También gracias a los procesos de reforma ejecutados en materia de inversiones exteriores, de protección de la competencia y de privatizaciones, así como gracias a una cierta mejora del clima empresarial, en los países MED se ha registrado, en los últimos años, una considerable expansión de los IDE. Los datos UNCTAD muestran que el porcentaje del *stock* de IDE respecto al PIB, en el conjunto del

espacio Med, pasó del 14 8% de 1990 a más del 30% del 2007/08 (Cuadro 4).

Un aumento considerable, pero inferior a la media mundial y muy inferior con respecto a otras áreas de países emergentes; en particular, los países de Europa Centro-oriental. Más en detalle, al comienzo del período considerado, los porcentajes IDE/PIB eran, en la mayor parte de los países Med, inferiores o cercanos al 10%, con excepción de Túnez (61,8%). En 2008, esta proporción es cercana al 30%, con valores más bajos para Argelia (9,1%) y Libia (12,8%) y valores, en cambio, muy elevados para Jordania (89,9%) y Líbano (83,5%) (Cuadro 4).

Cuadro 4

Las inversiones directas extranjeras en los países Med (1990-2008)

<b>Inversiones directas extranjeras</b>							
	<b>Stock IDE 1990</b>		<b>Stock IDE 2000</b>		<b>Stock IDE 2008</b>		<b>Flussi 2008</b>
	<i>Mld \$</i>	<i>% PIB</i>	<i>Mld \$</i>	<i>% PIB</i>	<i>Mld \$</i>	<i>% PIB</i>	<i>Mld \$</i>
Argelia	1,521	2,5	3,497	6,4	14,458	9,1	2,6
Egipto	11,043	28,0	19,955	20,0	59,998	37,0	9,5
Israel	4,476	7,9	5,893	18,6	57,481	28,9	9,6
Jordania	1,466	36,5	3,135	37,1	18,012	89,9	2,0
Líbano	0,053	1,9	4,988	29,9	24,170	83,5	3,6
Libia	0,678	2,3	0,451	1,3	12,834	12,8	4,1
Marruecos	3,011	10,4	8,842	23,9	41,001	47,5	7,4
Palestina	n.d.	n.d.	0,932	22,6	1,150	20,0	0,029
Siria	5,954	53,4	7,279	37,0	10,337	18,9	2,1
Túnez	7,615	61,8	11,545	59,4	29,083	70,3	2,8
<b>Sur Med</b>	38,876	14,8	63,528	19,9	252,520	30,0	36,83

Fuente: UNCTAD

Es muy probable que los países Med hayan sufrido en los últimos veinte años la competencia de los países de Europa Centro-Oriental. Habrían pesado, a este respecto, la dimensión de los mercados y un desarrollo industrial aún modestos y el insuficiente desarrollo de adecuados niveles de integración económica entre los países de la orilla sur del Mediterráneo. Como es sabido, que la capacidad que un

país tiene de atraer importantes flujos de IDE, además de las oportunidades de mercado y el clima empresarial, depende también del grado de apertura comercial y financiera, la calidad de las instituciones, sobre todo legales y judiciales, y la gobernabilidad de la economía. Por lo que se refiere al primer aspecto, se observó como Argelia y Libia, los países con un menor grado de apertura comercial (*non-oil*) y financiera, hagan registrar también una más baja proporción IDE/PIB, mientras que los países con un más alto grado de apertura, en particular Líbano y Jordania, hagan registrar proporciones IDE/PIB en media más altas.

**4.3.** Un factor específico de la capacidad de atraer las IDE son los múltiples perfiles de la *deep integration*. En los países Med persisten difundidos y importantes obstáculos estructurales, además de culturales e institucionales, a la plena aplicación de un verdadero proceso de integración económica y comercial. La eliminación de estos obstáculos es condición absolutamente necesaria para la creación de un verdadero mercado interno en la región mediterránea. Estos elementos de debilidad se han traducido, en muchos países Med, en consecuencia del debilitamiento de la capacidad de atraer las IDE, también en una reducción del ritmo de crecimiento de la economía.

Por lo que se refiere a este aspecto, ha sido subrayado como la relativamente baja calidad de las instituciones constituye un límite no indiferente a la integración económica de los países Med; mientras la ausencia de instituciones regionales reconocidas en el Mediterráneo constituye uno de los principales obstáculos a la expansión del comercio intra-regional. Los progresos realizados por los países Med en las reformas estructurales han sido cuantificados por *World Bank* sobre la base de una serie de indicadores, referidos a: políticas comerciales, clima de asuntos, calidad y fiabilidad de la administración pública. El análisis de estos indicadores pone de manifiesto que, en general, estos países, a pesar de un cierto grado de mejora registrada

en los últimos años, tienden a situarse todavía relativamente en baja en las clasificaciones internacionales (World Bank, 2008 ).

## **5. Algunas consideraciones finales**

**5.1.** Desde el punto de vista de los hechos y de las previsiones que los análisis económicos están empezando a formular sobre estos hechos modalidades y plazos de ejecución del proyecto de integración, centrado sobre la institución de una zona de libre comercio euro-mediterránea, parecen contar una historia, sino de un fracaso, si de un objetivo aún lejos de su plena realización (Amendola, 2010).

De entre los principales factores de criticidad, como se ha visto, se desprende en primer lugar, una excesiva complejidad del proceso de acercamiento al objetivo de la plena integración económica y comercial. Ella determina plazos muy largos y considerables discontinuidades en el proceso de liberalización de los intercambios y de efectiva eliminación de los obstáculos estructurales e institucionales hacia la integración; (Amendola, 2011). Entre los factores no económicos que contribuyen a estos retrasos, sin duda tenemos la ausencia de instituciones regionales reconocidas, que pudieran asumir el papel de gobernar y la coordinación de los procesos de integración en la región mediterránea. La reciente creación de la Unión para el Mediterráneo, desde este punto de vista, podría haber desarrollado con mayor coherencia y con el espíritu inicial, habría podido ser una respuesta significativa y eficaz para el relanzamiento de la política del Partenariado Euro-Mediterráneo (PEM). Por ahora sus efectos parecen, sin embargo, todavía muy limitados e inciertos.

Naturalmente, sería posible introducir las decididas correcciones al enfoque, y, sobre todo, a las modalidades de implantación del proyecto de integración euro- mediterráneo. Ellas deberían referirse, en primer lugar, a un desplazamiento de atención, yo diría, por la PEM a la

política europea de vecindad y cohesión (PEV). Se requeriría pasar de una política centrada en la re-definición de normas, dirigida al dibujo de mercados que tenga las características de la libre competencia, a una política centrada en la realización de acciones y proyectos concretos, destinados a favorecer el desarrollo de las empresas que, en los países Med, deberían operar en estos mercados. Se trata, en sustancia, de acompañar el complejo, y necesariamente lento, proceso de re-definición de las reglas del mercado euro-mediterráneo, con una mayor concentración de los esfuerzos en la dirección de operar de más en la economía, mediante proyectos e intervenciones directas de cooperación al desarrollo y de asociación, con plena participación de los interlocutores sociales.

**5.2.** Elementos estratégicos en la definición de las herramientas y metodologías específicas de intervención, como ya se ha señalado en anteriores análisis, deberían ser sobre todo tres (Amendola, 2010, 2011). En primer lugar, una mayor valorización de las políticas de vecindad, donde las regiones, más bien que los estados, y sobre todo las partes sociales, deberían ser protagonistas de proyectos específicos operativos. En segundo lugar, una mayor orientación a intervenir, no solo desde arriba, sobre las reglas del mercado, pero sobre todo, desde abajo, sobre los modelos de comportamiento social a nivel local, con el objetivo de contribuir a aumentar el capital social de los territorios. En tercer lugar, un decidido cambio de paso en la cooperación en materia de formación del capital humano, donde las distancias entre la Unión Europea y los países de la orilla sur del Mediterráneo son mayores; favoreciendo dentro de los límites de lo posible, y con la activa participación de las partes sociales, la cooperación en los procesos de formación, técnica y cultural, siempre vinculados a la concreta realización de proyectos conjuntos de desarrollo local.

Por supuesto, los recursos financieros que serían necesarios para desempeñar el objetivo de reducción del desfase económico entre las dos orillas del Mediterráneo, serían muy superior a los que se pueden movilizar en el contexto de la UE. Sin embargo, la estrategia de los fondos estructurales, ya experimentada con éxito para las “regiones del objetivo 1” dentro de la UE y, por lo tanto, su exportabilidad a los países Med, necesita de valorarse sobre todo por sus beneficios indirectos y de largo plazo, que afectan: (i) la difusión en zonas beneficiarias de la cultura de proyecto y de la relativa evaluación; (ii) la difusión de “buenas prácticas”, generada por los mecanismos de incentivo en beneficio de las instituciones de gobierno regional o local; (iii) la formación de clases dirigentes orientadas a la programación del desarrollo y de la seguridad. Estos elementos, a mediano plazo, están destinados a aumentar la eficiencia de las instituciones y del llamado capital social, condiciones previas esenciales para el desarrollo.

Uno elemento específico cualitativo de la estrategia euro-Mediterránea para el desarrollo debería ser el reconocimiento de la importancia fundamental de la dimensión territorial y local de la programación, para conjugar eficazmente desarrollo económico y seguridad. Esto implica un esfuerzo doble de asistencia y cooperación, orientado: (i) a la revisión de la estructura institucional de los mecanismos de *governance* a nivel regional y local, (ii) a la formación de competencias específicas en el marco de la planificación del desarrollo y de la seguridad del territorio. Una opción interesante podría ser, a este respecto, la de las “agencias para el desarrollo local”, experimentadas en algunos países europeos, con la misión específica de hacer promoción y asistencia, destinada a atraer inversiones productivas en zonas determinadas.

Un nuevo factor estratégico, sobre el cual concentrar los esfuerzos, debería ser la eficiencia del mercado del crédito. La dificultad de acceso al crédito, con pocas garantías reales, constituye, en efecto, casi

siempre la causa principal de la falta de desarrollo de un adecuado tejido de pequeñas y medianas empresas en los países con retraso en su desarrollo. Esto tiende a generar distorsiones, exclusión social y desarrollo anormal de la economía informal, que ponen a largo plazo en peligro las posibilidades de crecimiento de las economías locales. En los países Med el desarrollo del microcrédito puede desempeñar la fundamental función de favorecer la reintegración productiva de los emigrados de regreso, cuya aportación al desarrollo local podría ser determinante. Desde este punto de vista la experiencia no siempre de éxito en el sur de Italia, podría ser una buena referencia.

### **Bibliografía:**

Abedini, J. and Péridy, N. (2008), "The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA): an

Amendola, A. (2010), "Mediterraneo: luogo di confine e di comunicazione", *Conquista del Lavoro*, 24 luglio, pp. 8-9.

Amendola, A. (2010). "Area di libero scambio e processi di integrazione nella regione mediterranea", *International Workshop: Politiche economiche a confronto nei pesi del mediterraneo*, CNEL, (in corso di pubblicazione).

Amendola, A. (2011). "Bridging the gap: free trade and integration processes in the Mediterranean region", in *Bridging the Gap: the Role of Trade and FDI in the Mediterranean* (edited by Amendola, A. & Ferragina, A.M.), Rubettino Editore, Soveria Mannelli.

Amoroso, B. (2005). "Prefazione", a *Economie mediterranee. Tra globalizzazione e integrazione meso-regionale*, di Andrea Gallina, Edizioni Città Aperta.

Baert, T. (2003), "The Euro-Mediterranean Agreements", in Sampson, G.P., Woolcok, S. (ed), *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration. The Recent experience*, New York, United Nations, University Press.

Bhagwati, J., Pravin K. and Arvind P. (ed) (1999). "Trading Blocs". *Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Arrangements*, MIT Press, Cambridge, MA.

CASE – CEPS. (2009). *Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region*, Final Report, September

Cernat, L. (2003). "Assessing South-South Regional Integration: Some Issues, Many Metrics", United Nations, *Policy Issues in International Trade and Commodities*, Study Series, No. 21.

De Prada, I. and Deka, J. (2004). *Euro-Med Association Agreements. Implementation Guide*, Relex F, Brussels, July.

Deardorff, A.V. (1998), "Determinants of Bilateral Trade: Does Gravity Work in a Neoclassical World?", in Frankel, J.A. (ed.), *The Regionalization of the World Economy*. Chicago, University of Chicago Press.

Estimation of Its Trade Effects", *Journal of Economic Integration*, 23(4), December;

ETMC, Euromed Trade Ministerial Conference (2009), *Euro-Mediterranean Trade Roadmap beyond 2010*, Brussels, Nov.

Euro-Mediterranean Conference. (1995). *Barcelona Declaration*, November 27-28, Barcelona.

European Countries", *IZA Discussion Paper*, No. 1829.

Evans, D., Gasiorek, M. et al. (2006), *Assessing Regional Trade Agreements With Developing Countries: Shallow And Deep Integration, Trade, Productivity, And Economic Performance*, DFID PROJECT , No. 04 5881.

Export Potentials in the Euro-MedEuro-Med Region", *Bank of Spain Working Paper*, No.

Feenstra, R.C. (2004). *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. Princeton, Princeton University Press, Chapter 5.

FEMISE. (2009). *Les pays partenaires méditerranéens face à la crise*, August.

Ferragina, A, Giovannetti, G. and Pastore F. (2005), "A Tale of Parallel Integration

Hausman and Taylor's Models", *Global Economy Journal*, Vol. 5, Issue 1, Article 7.

Hoekman, B. (1999). "Free Trade and Deep Integration: Antidumping and Antitrust in Regional Agreements", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1950.

Hoekman, B., Sekkat, K. (2009), "Deeper Integration of Goods, Services, Capital and Labour

Intesa San Paolo. (2010). *I paesi del Sud del Mediterraneo: Crescita e Opportunità di Business nel Contesto delle Relazioni con l'Unione Europea*, Servizio Studi e Ricerche, gennaio.

Krueger, A.O. (1999). "Trade Creation and Trade Diversion under NAFTA", *NBER Working Paper*, 7429, December.

Longo R. and K. Sekkat. (2004). "Economic Obstacles to Expanding Intra-African Trade",

Market: A Policy Research Agenda for MENA Region", ERF, *Policy Research Report*, No. 32

MENA Trade Arrangements", *EUJEU Working Paper*, RSCAS, No. 2005/26.

Miller, R. and Mishrif, A. (2005). "The Barcelona Process And Euro-Arab Economic Relations: 1995-2005", *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 9, No. 2, June.

Nugent and Yousef (2005)

Nugent, J. B. and Yousef, T.M. (2005), "Does MENA Defy Gravity? How MENA has

Performed in its Intraregional, EU and Other Trade: Implications for EU and Intra-

Péridy, N. (2005a), "Toward a Pan-Arab Free Trade Area: Assessing Trade Potential Effects of the Agadir Agreement", *The Developing Economies*, XLIII-3, September, 329-45.

Péridy, N. (2005b), "Trade Prospects of the New EU Neighborhood Policy: Evidence from

Potential?, *IMF Working Paper*, WP/05/90.

Processes: A Gravity Analysis of EU Trade with Mediterranean and Central and Eastern

Ruiz, J.M. and Vilarrubia J.M. (2007), "The Wise Use of Dummies in Gravity Models:

SIA-EMFTA Consortium. (2007). *Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area*, Final Report of the SIA-EMFTA Project, The University of Manchester

Söderling, L. (1990). *Is the Middle East and North Africa Region Achieving Its Trade*

Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*. New York, The Twentieth Century Fund.

UNCTAD. (2008). *World Investment Report*

Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace.

World Bank. (2008). "Structural Reform Progress and Long Term Growth", *Economic Development and Prospects*.

*World Development*, August, 1309-1321.

Younes, H. (2010). *The Contribution of Trade to Growth and the Arab Countries*, Conference on Empirical Investigation in Trade & Investment, Tokyo, Japan, march 11-13.

# LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL Y LA UNIÓN EUROPEA Y LA COOPERACIÓN PARA PROMOVER LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Karine de Souza Silva  
[karine.silva@ufsc.br](mailto:karine.silva@ufsc.br)

## **Resumen:**

En 2007 cuando se estableció oficialmente la asociación estratégica entre la Unión Europea y Brasil, se reforzó el diálogo político al más alto nivel de interlocución, y se estructuró una agenda con diez temas, entre ellos el difícil desafío de cooperar para promover la paz y, la seguridad internacionales mediante un sistema multilateral eficaz. Centrandonos unicamente en este, transitaremos por el concepto de “asociación estratégica”, luego expondremos las motivaciones que han estimulado la cooperación bilateral y los avances de las negociaciones entre la Europa comunitaria y Brasil. La última sección abordará los términos del compromiso de cooperación en las operaciones de mantenimiento de paz y de estabilización de las Naciones Unidas.

## **Palabras claves:**

Asociación estratégica Brasil – UE, cooperación bilateral y compromiso en materia de operaciones de mantenimiento de paz y estabilización.

## **Abstract:**

In 2007 when it officially established the strategic partnership between the EU and Brazil, strengthening political dialogue at the highest level of dialogue, and structure an agenda with ten topics, including the difficult challenge of cooperating to promote peace and security through an effective multilateral system. Focusing on this, you will pass by the concept of "strategic partnership", and then we will discuss the motivations that have stimulated bilateral cooperation and the progress of negotiations between the European Community and Brazil. The last section will address the terms of engagement for cooperation in peacekeeping operations and United Nations stabilization.

**Key words:**

Strategic Partnership Brazil – EU, bilateral cooperation and commitment matter in peacekeeping operations and stabilization.

**Introducción**

La Asociación Estratégica (AE) entre Brasil y la UE fue establecida oficialmente en la primera Cumbre en Lisboa, en julio de 2007, durante la presidencia portuguesa del Consejo. La ocasión marcó el nacimiento de la asociación y el refuerzo del diálogo político al más alto nivel de interlocución que incluye temas diversos en el dominio de las relaciones políticas, comerciales y de la cooperación técnico-financiera y que presentan una convergencia mundial, regional y bilateral. La AE ha sido estructurada alrededor de los siguientes temas: paz, multilateralismo, alteraciones climáticas, energías renovables, lucha contra la pobreza, integración regional, cooperación en las áreas de la ciencia, tecnología e innovación, desarrollo sostenible y estabilidad en América Latina.

El objetivo de este artículo es presentar la Asociación Estratégica Brasil Unión Europea con énfasis en su primer desafío de cooperar para promover la paz y la seguridad internacionales mediante un sistema multilateral eficaz.

En el primer apartado se conceptuará el término “asociación estratégica”. En el segundo serán expuestas las motivaciones que han estimulado la cooperación bilateral y, luego, los avances de las negociaciones entre la Europa comunitaria y Brasil. La última sección abordará los términos del compromiso de cooperación en las operaciones de mantenimiento de la paz y de estabilización de las Naciones Unidas.

**El concepto de Asociación Estratégica**

Las asociaciones estratégicas de la Unión Europea (UE) tienen por objeto fortalecer lazos especiales con potencias mundiales para facilitar así la promoción conjunta del multilateralismo, el tratamiento de temas principales de la agenda

internacional y la realización de intereses de naturaleza bilateral<sup>1</sup>. El término “estratégico” nunca ha sido utilizado de manera rigurosa y recurrente por parte de las instituciones comunitarias. Aunque la Comisión Europea nunca haya precisado la conceptualización del término, la embajadora Eugênia Barthelmess concluye que se trata de “una relación política bilateral singularizada y privilegiada que la Unión Europea establece con un determinado grupo de países terceros, definida en función de la importancia del papel que desempeñan en la escena internacional”<sup>2</sup>.

La primera vez que se hace alusión a este tipo de asociación es en el 2001 cuando algunos socios comienzan a ser calificados como estratégicos. Ello se refería, incluso, a las profundas relaciones preexistentes y que pasaban a ser entendidas como prioritarias para la política exterior de la UE. Actualmente son ocho los socios estratégicos: Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, México y Rusia.

Tales estados comparten algunas características que les confieren una posición de prominencia en la pirámide de intereses de la Europa comunitaria: Gran dimensión territorial y/o demográfica, importancia económica e influencia política en los niveles regional y global. También se observa que el mantenimiento de relaciones comerciales de alta intensidad es una de las principales motivaciones que incita a la UE a conferir tal estatus a determinados países. La Unión es el principal socio comercial de casi todos los estados con los cuales ha suscrito acuerdos de esta naturaleza, con excepción de Canadá y del Japón<sup>3</sup>.

Eugênia Barthelmess añade que “independiente de los objetivos específicos que establecen el tono de cada una de las asociaciones estratégicas, para la Unión Europea estas buscan un fin más amplio que es la expansión de su presencia en la política internacional y el establecimiento de un contrapeso a la influencia

---

<sup>1</sup> Pelant, M. “A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia”, en Karine de Souza Silva. *As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Ed UFSC/Boiteux, pp. 127-140.

<sup>2</sup> Barthelmess, E.(2008) *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. Tesis presentada en el LIII, Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Ministério das Relações Exteriores. p. 37.

<sup>3</sup> Barthelmess, E., Op. cit., p. 69.

norteamericana”<sup>4</sup>. Por otra parte, con la excepción de los Estados Unidos, los distintos socios pretenden promover intereses específicos, mejorar sus visibilidades, garantizar mayor inserción en la escena mundial y contribuir para hacer efectiva la multipolaridad en el sistema internacional.

Los socios estratégicos de la UE son interlocutores políticos privilegiados, con características y grados de importancia distinguidas, y son extremadamente relevantes para la concretización de los intereses de la acción exterior de la Unión. Los socios elegidos han alcanzado un alto nivel en el sistema internacional: a) Canadá, Estados Unidos, Japón y Rusia son parte del Grupo de los Ocho, es decir, del conjunto de los países más industrializados del mundo; b) Estados Unidos, China y Rusia son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), mientras que Japón, India y el Brasil son candidatos a un asiento permanente; c) Brasil, China, India y Rusia forman parte de los BRIC, que son el grupo de naciones consideradas como las principales economías emergentes del mundo.

Son muchas las razones que han concurrido para la elección de Brasil como un Estado prioritario en la lista de relaciones de la Unión Europea con el mundo. Además de ello, la asociación garantizará ventajas para ambas partes, como trataremos de mostrar en el siguiente apartado.

### **Contextualización y motivaciones de la asociación estratégica:**

El diálogo<sup>5</sup> entre Brasil y la Unión estuvo durante muchos años limitado a las relaciones con el Mercosur. Sin embargo, las trabas institucionales de este último, el creciente papel de Brasil en la escena internacional y las condiciones económicas y geográficas del país han suscitado el interés de la Comisión Europea en introducir a Brasil en el grupo de los socios estratégicos de la UE.

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 37.

<sup>5</sup> Sobre el histórico de las relaciones Brasil-Unión Europea, consultar: Silva, Karine de Souza.(2011). “Las relaciones entre Brasil y la Unión Europea: antecedentes, origen y desarrollo de la Asociación Estratégica”. *Revista de Estudios Europeos*, v. 57. p. 123-139.

En primer lugar, es necesario subrayar que la cooperación bilateral se basa en el “Documento de Estrategia para el país”, el *Country Strategy Paper Brazil (CSP)*. El segundo *CSP* está en vigor desde el 14 de mayo de 2007 y orienta a la cooperación para el período de 2007-2013<sup>6</sup>. El CSP expone los motivos que han conducido la Unión Europea a la “opción brasileña” expuestos a continuación.

Brasil es una democracia estable dotada de un sistema político e institucional bien estructurado<sup>7</sup>. Su política exterior orientada por los principios de respeto a la soberanía, igualdad entre los estados, no-intervención, solución pacífica de controversias, prevalencia de los derechos humanos, entre otros, enumerados en el artículo 4 de la Constitución Federal<sup>8</sup>. La obediencia al derecho Internacional y, especialmente, el aprecio al cumplimiento de los tratados y del principio del *pacta sunt servanda* forman parte del acervo diplomático nacional.

La situación geográfica, las dimensiones territoriales y el nivel cada vez mayor de desarrollo económico hacen del país un líder en América del Sur, en América Latina y en el Mercosur.

La nación brasileña es rica en recursos naturales, tiene reconocida excelencia científica y académica, es dueña de un gran parque tecnológico e industrial y posee un mercado interior extenso<sup>9</sup>. Es un importante productor de géneros agrícolas y de materias primas, así como es un líder global en la producción de combustibles renovables y ambientalmente sostenibles. Los problemas que necesitan ser solucionados, como las fracturas sociales<sup>10</sup>, las acentuadas disparidades internas y las brutales diferencias de rentas, son obstáculos que impiden la colocación del país en la escena mundial como una potencia de

---

<sup>6</sup> Cfr. *European Commission. Brazil. Country Strategy Paper 2007-2013*. Disponible en: [http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf).

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION. BRAZIL. COUNTRY STRATEGY PAPER 2007-2013. Disponible en [http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf).

<sup>8</sup> “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm).

<sup>9</sup> GUIMARÃES, S.P. (2009) *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto.

<sup>10</sup> *Ibid.*

primera grandeza pero, por otra parte, son desafíos que abren un campo fértil para la cooperación y para el diálogo con el bloque europeo. La UE, en el CSP, reconoce el esfuerzo efectivo de Brasilia en la mejora de los indicadores sociales y enfatiza el éxito de programas como el “*Bolsa Família*” (Beca Familia) y el “*Fome Zero*”(Hambre Cero), en la lucha contra el SIDA y en la reducción de las desigualdades sociales<sup>11</sup>.

El país pagó, en el 2005, la deuda exterior que tenía con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, actualmente, presenta un nivel de riesgo reducido. Brasil es una de las diez principales potencias del mundo, y tiene uno de los diez PIB más elevados del globo.

La política exterior es guiada por la vocación universalista, que le abre las puertas al estrechamiento de lazos con cualquier nación, independientemente de las condicionantes geográficas, políticos o económicos, y por la postura autónoma, sin subordinarse a las orientaciones e intereses de países centrales. Últimamente, “en el discurso diplomático del Itamaraty está presente, cada vez más, la idea de ‘universalismo selectivo’, también conocido como ‘asociaciones estratégicas’, ‘opción preferencial por el bilateralismo’ y ‘estrategias regionalistas’. Es en este campo donde se enmarca la asociación estratégica con la UE<sup>12</sup>.

El Estado ejerce un papel protagonista en los foros multilaterales, actuando como representante de los países emergentes<sup>13</sup>. Además, participa del Grupo de los Cuatro (G4), al lado de Alemania, Japón y de la India, países que pretenden un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. El estado brasileño lidera el Grupo de los Veinte (G20) junto a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y comanda el brazo militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). En la actualidad, el país ha emergido como actor de peso, actuando positivamente en la defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo en el seno de las Naciones

---

<sup>11</sup> European Commission. Brazil. Country Strategy Paper, *cit*.

<sup>12</sup> “Este universalismo selectivo representa o pragmatismo da diplomacia brasileira. A seleção das regiões, dos países e assuntos mais importantes para o país responde a um intento de fazer coincidir suas aspirações globais com suas limitações internas”. Rodríguez Iglesias, Ana Isabel. (2010) *La Asociación Estratégica UE – Brasil: retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas*. (vols. I e II). Madrid, CEU Ediciones. p. 15.

<sup>13</sup> European Commission. Brazil. Country Strategy Paper, *cit*.

Unidas y de la OMC, y su acelerado desarrollo económico le ha conferido una posición destacada en el grupo de los BRIC. También participa de otros arreglos como el IBSA (India, Brasil, África del Sur) y del BASIC (Brasil, África del Sur, India y China).

Brasilia se relaciona activamente con otros continentes y sus potencias regionales, como es el caso de la India, China, Rusia y de algunos países árabes y africanos<sup>14</sup>. También mantiene relaciones estrechas con los Estados Unidos. Rodríguez Iglesias<sup>15</sup> afirma que:

“en las casillas políticas, el gigante latinoamericano ha alcanzado un prestigio internacional que no ha tenido parangón en la historia, principalmente por la diplomacia presidencial de su presidente Inácio Lula da Silva, que ha sido especialmente activo en la región sudamericana, a través de diferentes procesos de integración y de la mediación en conflictos. A su vez, ha seguido diversificando sus relaciones, y se ha adentrado en nuevas zonas del tablero, como Oriente Próximo y África”.

En ese ámbito, debe ponerse de manifiesto la centralidad del expresidente Lula da Silva en la profundización de las relaciones con el viejo continente. La política exterior figuró como uno de los pilares más importantes de su gobierno, que optó por seguir una vertiente autonomista en lugar de la opción institucionalista pragmática, defendida por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso<sup>16</sup>.

La estrategia multilateral y autonomista del mandato de Lula “fue conocida como relaciones Sur-Sur, o sea, Brasil pasó a intensificar y estrechar lazos con países de semejante nivel de desarrollo económico-social y con semejantes necesidades y perspectivas de inserción en el Sistema Internacional<sup>17</sup>”.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Rodríguez Iglesias, Ana Isabel. (2010). *La Asociación Estratégica UE – Brasil: retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas*. (vols. I e II). Madrid, CEU Ediciones, p. 8.

<sup>16</sup> Saraiva, Miriam Gomes. (2010). “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”. ARI 46. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari46-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2010).

<sup>17</sup> COSTA, Rogério Santos da. (2010). *A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula*. 2010. 251 f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Porto Alegre Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 129.

Dicha orientación ha conducido a un esfuerzo para actuar significativamente en temas fundamentales de la agenda internacional y, consecuentemente, hacia una participación efectiva en foros de decisiones colectivas como G-20, BRIC y, sobre todo, en la ONU. En esta última intenta, incisivamente, lograr la titularidad de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. De ello resulta el liderazgo militar de la MINUSTAH y la disposición en intervenir en conflictos<sup>18</sup> relevantes como prueba de su capacidad de mediación y gestión de crisis internacionales.

Históricamente, el Estado mantiene relaciones privilegiadas con los países fronterizos y es guiado por el interés de formar una Comunidad Latinoamericana de Naciones<sup>19</sup>, conforme a lo previsto en su Constitución.

Es decir, América del Sur ocupa un lugar prominente en la agenda brasileña<sup>20</sup>, a raíz de un mandato constitucional, lo que implica la consolidación de una política de Estado, pero también se revela como una política de gobierno que fue fuertemente perseguida por el ex-mandatario del Partido de los Trabajadores.

El interés del Itamaraty en consolidar una alianza amiga, no hegemónica<sup>21</sup>, en la región, se revela en actitudes como: realización de esfuerzos significativos para la creación y profundización de la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur); tareas para el fortalecimiento institucional y la ampliación del Mercosur; la suscripción de acuerdos con la Comunidad Andina, objetivando la formación de un área de libre comercio; y la concreción de la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)<sup>22</sup>. Además de eso, se han firmado tratados de diferentes contenidos con los bloques económicos situados en varias partes del territorio latino americano. La opción suramericana ejerce

---

<sup>18</sup> “Uma parte da estratégia da Diplomacia atuante durante o governo Lula está em colocar a Política Externa do país à disposição e no centro dos principais embates contemporâneos. São exemplos disto: a disposição em intermediar o conflito árabe-israelense, as questões das armas de destruição em massa, a liderança nas disputas da Organização Mundial do Comércio, as questões de meio ambiente; e também, mais recentemente, o fato de tornar-se parte integrante daqueles países que estão discutindo saídas para a crise financeira instaurada desde os EUA em 2007”. Costa, Rogério Santos da. (2010). *A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula*. 2010. 251 f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 129.

<sup>19</sup> Consultar artigo 4º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>20</sup> Guimarães, Samuel Pinheiro. (2007). O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Revista Comunicação & política*, v. 25, No. 3, pp.169-189.

<sup>21</sup> *Ibíd*, p.185.

<sup>22</sup> Costa, Rogério Santos da. ., op. cit. p. 08.

influencia para la concretización de la AE con la UE<sup>23</sup> en la medida en que Brasil puede reunir credenciales para capitanear provechosas negociaciones del bloque suramericano con la Europa comunitaria<sup>24</sup>. Así mismo, el país y América del Sur comparten con la UE la pretensión de formar una sólida plataforma destinada a contener el unilateralismo estadounidense y, sobre todo, comprometida con la institución de un orden multilateral en las relaciones internacionales donde haya un espacio para la voz activa de las dos regiones.

La coalición con Brasil no implica, de modo alguno, un alineamiento automático y subordinado a los socios europeos. La prueba de esto son las históricas discrepancias en la Rondas de la OMC y los contenciosos entre ambas partes demandados ante el Órgano de Solución de Controversias, saliendo Brasil victorioso en importantes fallos, destacando los relacionados con los subsidios de productos como el pollo, azúcar y banana.

Las dificultades en el desarrollo de las negociaciones UE-Mercosur, en las cuales Brasil asume un papel de liderazgo, es también un elemento importante que ha conducido al anuncio de la asociación estratégica. Además de eso, es necesario enfatizar que “el Mercosur sigue sin ocupar un puesto relevante en la agenda internacional de la UE, con la excepción de Brasil por su creciente peso económico. Las principales razones son: 1. La ampliación de la UE a 27 países: ninguno de los doce nuevos estados tiene especial interés en la región latinoamericana en general; 2. La crisis institucional de la UE, provocada precisamente por dicha ampliación; 3. La *securitization* de la agenda internacional, orientada hacia los Balcanes (cuestión de Kosovo), Oriente Próximo, Rusia y el Magreb; 4. La creciente atención e interés de la UE por la región Asia-Pacífico,

---

<sup>23</sup> “A Europa e a América do Norte são para o Brasil, como para qualquer ex-colônia, as áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural. Porém, por mais importantes que sejam, como aliás são, os vínculos e os interesses atuais e potenciais brasileiros com todas essas áreas e por melhores que sejam com os Estados que as integram as nossas relações, a política externa não poderá ser eficaz se não estiver ancorada na política brasileira na América do Sul”. Guimãraes, Samuel Pinheiro. (2007) “O mundo multipolar e a integração sul-americana”. *Revista Comunicação & Política*, v. 25, No. 3, p.170.

<sup>24</sup> “Um impulso positivo por parte do Brasil poderá fazer avançar as negociações com o Mercosul. Até lá, a UE continua a empenhar-se na consolidação de uma sólida relação política e econômica com o Mercosul no seu conjunto e a desenvolver as suas relações bilaterais com os outros países da região, nomeadamente com a Argentina, um outro importante interlocutor na América do Sul”. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU. Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil COM (2007) 281. Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

para la que sí tiene una estrategia definida; 5. Los ODM de la ONU; 6. La ausencia de un cohesionado y eficaz *lobby* latinoamericano, ni tampoco mercosureño, en Bruselas y en los países miembros de la UE, lo que hace que cada país defienda sus propios intereses y les resta voz en las negociaciones; 7. América Latina no se encuentra en la agenda del diálogo trasatlántico”<sup>25</sup>.

La UE se refiere a Brasil, en los documentos oficiales, utilizando expresiones como “líder natural en América del Sur”, “líder regional” y “protagonista mundial”<sup>26</sup>. Rodríguez Iglesias, en este sentido, asevera que “al elogiar el potencial de Brasil y ofrecerle un espacio privilegiado en su agenda, la UE estaba marcando la diferencia respecto al estatus que otorga al resto de países de la región y, en especial, a los otros socios del Mercosur.”<sup>27</sup>.

En este sentido, es oportuno mencionar que la divulgación del partenariado Brasil-UE no fue bien recibida por los estados miembros del Mercosur, que temían el debilitamiento del bloque y un desvío de las atenciones e intereses brasileños hacia el viejo continente. España y Alemania también manifestaron cierta oposición inicial que fue contornada posteriormente por las Instituciones comunitarias y por la voz activa de Portugal. Madrid recelaba perder su posición destacada en el diálogo con América Latina en favor de Portugal y que la protuberancia de Brasil aumentara la influencia de Portugal en la región y redujese la ya inexpresiva importancia latina para la política exterior de la UE. Los alemanes, por su parte, sin presentar ningún antagonismo en relación con Brasil, sugerían que era mejor que la UE se concentrara en aquel momento en los graves problemas internos y en las negociaciones tendentes a la aprobación del Tratado de Lisboa.

---

<sup>25</sup> Rodríguez Iglesias, Ana Isabel. (2010). *La Asociación Estratégica UE – Brasil: retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas*. (vol. I). Madrid, CEU Ediciones. p. 35.

<sup>26</sup> “Chegou o momento de olhar para o Brasil como um parceiro estratégico, um actor económico de primeiro plano na América Latina e um líder regional.” “Sendo por si só quase um continente, o peso demográfico e o desenvolvimento económico do Brasil fazem deste país um líder natural na América do Sul e um protagonista incontornável na América Latina. O Brasil desempenha activamente esse papel no âmbito do Mercosul e está na vanguarda do movimento destinado a promover a União de Nações Sul-americanas” (UNASUL). COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU. (2007). *Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil COM, 281*. Bruxelas, 2010.

<sup>27</sup> Rodríguez Iglesias, Ana Isabel. (2010). *La Asociación Estratégica UE – Brasil: retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas*. (vol. I). Madrid, CEU Ediciones. p. 35. p. 08.

Brasil, de inmediato, informó a los socios del MERCOSUR que el partenariado dinamizaría su diálogo con Europa sin prejuicios de las relaciones con el Cono Sur.

El gobierno portugués y, en especial, la Presidencia portuguesa del Consejo de 2007 fue el grande patrocinador de la asociación con Brasil. La diplomacia lusa fue capaz de vencer todas las trabas suscitadas en los procesos de negociaciones. Estratégicamente, la ascensión brasileña en la escena internacional y en la pirámide de intereses de Bruselas significa lo mismo que elevar la posición de Portugal y de la lengua portuguesa en Europa y en el mundo.

Así, el conjunto de estos factores posicionó a Brasil en un lugar destacado junto a los intereses de Bruselas. Unido a todo ello, puede observarse que la Europa comunitaria y Brasil poseen un vínculo particular, establecido en torno a un diálogo político que privilegia la realización de objetivos comunes. Los continentes comparten historia, cultura y valores como el Estado de derecho, la democracia, el respecto de los derechos humanos, el compromiso con el multilateralismo y el estímulo a la integración para la promoción del desarrollo regional. La comunión de tales valores ha estimulado el estrechamiento de las relaciones al objeto de construir una alianza garantizadora de mutuas conveniencias y la configuración de un orden mundial más equilibrado. Además, Brasil y la UE priorizan el desarrollo sostenible y defienden la integración regional como medio para garantizar la prosperidad y la paz. La persecución del desarrollo económico con elevado nivel de justicia social hace de Brasil un aliado vital de la UE para hacer frente a los desafíos en la escena internacional.

La elevación de Brasil a puesto de socio prioritario representa un reconocimiento por parte de la UE del papel protagonista que el país pasa a ejercer en el mundo y de su transformación en una potencia de primera categoría.

El lado brasileño se beneficia porque se incorpora al pequeño grupo de socios estratégicos de la UE, formados, de un lado, por grandes potencias (Canadá, Estados Unidos y Japón) y de otro, por nuevos polos de poder (China, India y Rusia). La Europa comunitaria es el principal socio comercial de Brasil, es la mayor inversora en los sectores nacionales y constituye el destino principal de las

exportaciones brasileñas. Por otra parte, la UE es la más grande economía del mundo, formada por algunas de las economías occidentales más importantes, dos de las cuales, Francia y el Reino Unido, son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

La Unión Europea también se beneficia con la profundización de las relaciones con Brasil. La asociación complementa los lazos de la UE con las potencias tradicionales y emergentes y si traduce en la realización de sus aspiraciones de expansión de su actuación en el sistema internacional, así como de su transformación en gran potencia civil. Las conexiones con el Brasil ayudarán a valorizar el papel del ONU y la promoción del multilateralismo en las relaciones internacionales.

La UE encontró un socio preferencial, un gran mercado consumidor y la oportunidad de ejercer poder en este nuevo espacio político disputado históricamente con la ambición hegemónica de los Estados Unidos. Alejar América Latina de los vecinos del norte es una estrategia importante para quién desea ocupar una posición de centralidad en el sistema-mundo.

La diplomacia brasileña podrá actuar positivamente en el refuerzo de los diálogos entre la UE y los países de América Latina y del Caribe, hecho que puede acelerar la conclusión del acuerdo de asociación entre Mercosur y UE y, la puesta en práctica de la agenda de la Asociación estratégica birregional América Latina, Caribe y Unión Europea.

Para la UE significa una ocasión excelente de desarrollar relaciones privilegiadas con un Estado que desempeña un papel de liderazgo en importantes foros regionales y mundiales.

La Unión Europea también se beneficia con la profundización de las relaciones con Brasil. La asociación complementa los lazos de la UE con las potencias tradicionales y emergentes, que se traduce en ver realizadas sus aspiraciones en cuanto a la expansión de su actuación en el sistema internacional, así como de su transformación en gran potencia civil. Las conexiones con Brasil ayudarán a valorizar el papel de la ONU y la promoción del multilateralismo en las relaciones internacionales

Por lo expuesto, se entiende que la construcción de la alianza refleja la existencia de conveniencias mútuas y facilitará la concreción de ventajas innumerables para ambos lados. A continuación serán presentados el desarrollo y los avances principales de la AE entre Brasil y la UE.

## **Las bases de la asociación y los avances de las negociaciones**

Tras el anuncio de la Asociación Estratégica, ha sido instalado un sistema de “cumbres” anuales del más alto nivel de interlocución, conducidas por los presidentes de Brasil, del Consejo de la Unión y de la Comisión Europea.

Hasta el momento, han sido realizadas cinco cumbres<sup>28</sup>: Lisboa (2007), Río de Janeiro (2008), Estocolmo<sup>29</sup> (2009), Brasilia (2010) y Bruselas (2011).

En estos años han sido aprobados dos Planes de Acción Conjunto Brasil-UE<sup>30</sup> relativos a los bienios 2009-2011 e 2012-2014 que orienta el diálogo de la cooperación bilateral, establece las prioridades y enumera las metas necesarias para cada una de las áreas temáticas.

Las bases de la acción van dirigidas a sustentar los esfuerzos comunes destinados a: “promoción de la paz y de la seguridad por medio de un sistema multilateral eficaz; promoción del partenariado económico, social y ambiental para el desarrollo sostenible; promoción de la cooperación regional; promoción de la ciencia, de la tecnología y de la innovación; promoción del intercambio entre los pueblos”<sup>31</sup>. Los objetivos de este partenariado sobrepasan las fronteras de la cooperación económico-comercial e invaden terrenos aún poco explorados por los socios, como los del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, lo que incluye la prevención de conflictos y gestión de crisis en el marco de las Naciones Unidas.

---

<sup>28</sup> Sobre el contenido de la agenda de las cumbres, consultar: Silva, Karine de Souza. “Las relaciones entre Brasil y la Unión Europea: antecedentes, origen y desarrollo de la Asociación Estratégica”. *Revista de Estudios Europeos*, v. 57, 2011. pp. 123-139.

<sup>29</sup> COUCIL OF THE EUROPEAN UNION. Third European Union-Brazil Summit. Joint Statement. Stockholm, 6 October 2009. 14137/09 (Presse 285). Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf).

<sup>30</sup> PLANO DE AÇÃO CONJUNTO. Disponible en [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil\\_municipios/plano\\_acao.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf)

<sup>31</sup> PLANO DE AÇÃO CONJUNTO. Op. cit.

En las reuniones realizadas en estos cinco años, las autoridades discutieron sobre temas globales, regionales y bilaterales y sobre el estado de implementación del Plan de Acción Conjunto.

La agenda de negociaciones ha privilegiado la cooperación en esferas en las cuales hay intereses recíprocos, como energía, transportes, ciencia, tecnología, sociedad de la información, comercio, intercambio de conocimientos, cultura, educación, asuntos macroeconómicos, medio ambiente, refuerzo del multilateralismo y las respuestas comunes a la crisis financiera.

La cooperación bilateral técnica y financiera es regida por el CSP, ya que este es fruto de un proceso de consultas con los representantes de los sectores estatales y de la sociedad civil.

Dicho documento presenta dos prioridades<sup>32</sup>: a) estimular la profundización de las relaciones bilaterales, a través de los diálogos sectoriales, de la concesión de becas de estudios, de la implementación del Instituto de Estudios Brasil-Europa<sup>33</sup>, de la promoción de intercambios y transferencias de *know how*. El objetivo de estos cambios es realizar proyectos que consigan mejorar los niveles de inclusión social, atenuar las desigualdades internas y generar conocimientos en temas de intereses comunes; b) apoyar acciones destinadas al desarrollo sostenible. Las dos partes también se comprometieron, en este intersticio, a intensificar la colaboración en el área de la investigación.

En materia de los desafíos globales<sup>34</sup>, Brasil y la UE han reforzado: la importancia de un sistema multilateral efectivo sustentado en una ONU fortalecida y reformada; el interés de reformular la regulación del mercado financiero internacional en respuesta a la crisis; el compromiso en materia de desarrollo

---

<sup>32</sup> COUNTRY STRATEGY PAPER (CSP). Disponible en [http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu\\_brazil/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm).

<sup>33</sup> El Instituto de Estudios Europeos (IEE) es formado por un consorcio que congrega ocho Universidades brasileñas (USP, UNICAMP, UFSC, UFG, UFMG, UNESP, UFPI, UFPA) y siete asociadas Europeas (École Nationale d'Administration; Universidade do Porto; Université Libre de Bruxelles; Brunel University, Università degli Studi La Sapienza; Karlstads Universitet; Freie Universität Berlin). <http://www.ibe.usp.br/site/>

<sup>34</sup> IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

sostenible, combate al cambio climático<sup>35</sup>, utilización de energías renovables y preservación de la biodiversidad; la importancia del diálogo intercultural e inter-religioso para la promoción de la tolerancia, del respeto mutuo y de la paz; el compromiso con los objetivos y los principios de la Alianza de las Civilizaciones de las Naciones Unidas.

Las partes se propusieron también fortalecer el diálogo birregional a través de las cumbres ALC-UE y el Diálogo Ministerial del Grupo de Río con la UE. Además, saludaron el reinicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE, ocurrido en mayo de 2010. Del mismo modo, expresaron su compromiso de lograr rápidamente la conclusión de la Ronda de Doha.

Asimismo, en las reuniones los socios han expresado su interés en mantener otras líneas de acción, tales como las relativas a la cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas, el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de personas y a favor del desarme y de la no-proliferación de armas nucleares.

También conversaron sobre la profundización del diálogo político destinado a promover una convergencia de posiciones sobre los desafíos globales en las conferencias y cumbres internacionales.

En la última Cumbre (2011), los temas que merecieron más destaque han sido<sup>36</sup>: a) la situación económica internacional y el estado de sus respectivas economías; b) cambio climático, con énfasis en la acción conjunta en el ámbito de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en la presentación formal de un Diálogo Brasil-UE específico sobre el tema; c) la energía, que sigue siendo uno de los pilares de la AE que está comprometida en la utilización de fuentes energéticas renovables; d) los temas de política externa, especialmente, las situaciones en el Norte de África y en Oriente Próximo, especialmente, en Libia y Siria<sup>37</sup>; e) la conclusión de un Acuerdo de Asociación Mercosur-UE.

---

<sup>35</sup> V Cúpula Brasil-União Européia. Declaração Conjunta. Bruxelas, 4 outubro de 2011. Disponible en <http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>.

<sup>36</sup> V Cúpula Brasil-União Européia. Declaração Conjunta. Bruxelas, 4 outubro de 2011. Disponible en <http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>.

<sup>37</sup> “os sócios comprometeram-se em estimular as autoridades sírias a cessarem a violência e iniciarem uma transição pacífica para a democracia. Afirmaram a importância do engajamento do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas na matéria. Também resolveram avaliar as possibilidades de cooperação entre o Brasil e a UE em prol da reconstrução e estabilização da Líbia, do

La AE acaba de completar un quinquenio y ya se puede hacer un listado de las metas conquistadas:

1) La apertura de diálogos sectoriales en muchas esferas: temas macroeconómicos y financieros; educación y cultura; transporte marítimo; Integración regional; ciencia y tecnología, etc.

2) Firma de convenios sobre exención de visados de corta duración para portadores de pasaportes ordinarios, diplomáticos y oficiales<sup>38</sup>.

3) Progresos en el área de la política de transportes y logística, a través del fortalecimiento de la cooperación en materia de aviación civil en el contexto del diálogo sobre transportes aéreos<sup>39</sup>. La conclusión del Acuerdo Horizontal Brasil-UE que establece una base legal para las relaciones aéreas Brasil-UE y la firma del Acuerdo de Seguridad Aérea Brasil-UE<sup>40</sup>.

4) Éxitos en las negociaciones<sup>41</sup> sobre política industrial y regulatoria en las áreas de textil y confección, industria de productos forestales y acero y minerales; el progreso de las negociaciones en materias sanitarias y fitosanitarias.

---

mesmo modo que contribuirão, no marco da ONU, para a promoção de um processo de transição harmonioso controlado nacionalmente, orientado pelo respeito aos direitos humanos, à democracia, à justiça”. V Cúpula Brasil-União Européia. Declaração Conjunta. Bruxelas, 4 outubro de 2011. Disponible en: <http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>.

<sup>38</sup> IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

<sup>39</sup> ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA SOBRE CERTOS ASPECTOS DOS SERVIÇOS AÉREOS 2. ACORDO SOBRE A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA. Disponible em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-14-julho-de-2010>.

<sup>40</sup> UNIÃO EUROPEIA. IP/11/327. Bruxelas, 18 de Março de 2011. *Avanço importante nas negociações entre a UE e o Brasil para a conclusão de um acordo ambicioso no sector da aviação*. Disponible en [http://ec.europa.eu/transport/air/international\\_aviation/country\\_index/brazil\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/brazil_en.htm).

<sup>41</sup> IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

5) La firma, en 2009, del Convenio de Cooperación entre el EURATOM y Brasil en el campo de la investigación sobre energía de fusión; la firma del Memorando de Entendimiento sobre la cooperación en el área de política de la competencia y, finalmente, la conclusión del Memorando de Entendimiento sobre cooperación estadística entre los institutos de estadística de la Unión Europea y del Brasil.

6) Es interesante resaltar la renovación del interés común manifestado en relación con los proyectos de cooperación triangular<sup>42</sup> en beneficio de países en desarrollo y la adopción del Programa de Trabajo Conjunto que establece las bases de la acción para promover el desarrollo de los países de lengua oficial portuguesa en África (PALOP), Timor Oriental por ejemplo. En este ámbito, ha ganado relevancia el anuncio de la cooperación en materia de desarrollo sostenible de la bioenergía en países africanos interesados, como parte importante de la cooperación triangular entre Brasil, la UE y los países en desarrollo, así como la firma del acuerdo de asociación con Mozambique para el desarrollo sostenible de la bioenergía<sup>43</sup>.

7) En abril de 2011, la Comisaria Androulla Vassiliou, responsable de Educación, Cultura, Multilinguismo y Juventud, visitó la nación brasileña con la intención de inaugurar un diálogo político sobre enseñanza superior y cultura. El escopo del diálogo es, por un lado, estimular la circulación de profesores y estudiantes y profundizar la cooperación inter-universitaria; por otro lado, se pretende reforzar los

---

<sup>42</sup> IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

<sup>43</sup> DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASIL - UNIÃO EUROPEIA - MOÇAMBIQUE RELATIVA À PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BIOENERGIA. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

vínculos culturales y económicos, preservar el patrimonio cultural y colaborar en el sector de la industria cinematográfica<sup>44</sup>.

8) En octubre de 2011<sup>45</sup> los negociadores firmaron dos Cartas de Intenciones <sup>46</sup> que se destinan, consecutivamente: a establecer un diálogo estructurado sobre políticas espaciales que permitirá diversos niveles de cooperación sobre Sistemas Globales de Navegación por Satélite; a fortalecer a cooperación científica en las áreas de prevención de desastres naturales y gestión de crisis, cambio climático y gestión sostenible de recursos naturales, energía, seguridad alimentaria, biotecnologías, tecnologías de la información y comunicaciones y nanotecnología. Se trata de la Cooperación entre el Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación de Brasil y el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea.

9) Finalmente, fueron también suscritos<sup>47</sup> el Programa Conjunto en Cultura (2011-2014) y la Declaración Conjunta sobre la Experiencia Piloto de los “50.000 turistas” con vistas al incremento de los flujos de turismo entre América del Sur y Europa.

Los avances en la materia de promoción de la paz y de la seguridad internacionales serán expuestos a continuación.

### **La cooperación para promover la paz y la seguridad internacional:**

---

<sup>44</sup> UNIÃO EUROPEIA. IP/11/392. Bruxelas, 1 de Abril de 2011. *UE e Brasil lançam diálogo político sobre ensino superior e cultura.* Disponible en [http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press\\_corner/all\\_news/news/2011/20110404\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2011/20110404_01_en.htm).

<sup>45</sup> V Cúpula Brasil-União Européia. Declaração Conjunta. Bruxelas, 4 outubro de 2011. Disponible en <http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>.

<sup>46</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota 363. Atos assinados por ocasião da V Cúpula Brasil-União Europeia – Bruxelas, 3 e 4 de outubro de 2011. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-v-cupula-brasil-uniao-europeia-2013-bruxelas-3-e-4-de-outubro-de-2011>.

<sup>47</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota 363. Atos assinados por ocasião da V Cúpula Brasil-União Europeia – Bruxelas, 3 e 4 de outubro de 2011. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-v-cupula-brasil-uniao-europeia-2013-bruxelas-3-e-4-de-outubro-de-2011>.

De conformidad con lo explicado, los objetivos de este partenariado traspasan las fronteras de la cooperación económico-comercial e invaden terrenos todavía poco explorados por los socios, como los de la promoción de los derechos humanos, de la paz y de la seguridad internacional.

El Plan de Acción Conjunto propone El fortalecimiento del diálogo productivo cuyas bases se asientan sobre cinco objetivos comunes<sup>48</sup>:

- 1) “la promoción de la paz y de la seguridad generalizada por medio de un sistema multilateral eficaz; 2) el fortalecimiento de la asociación económica, social y ambiental para promover el desarrollo sostenible; 3) la promoción de la cooperación regional; 4) la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación; 5) la promoción del intercambio entre los pueblos”.

Como vemos, la primera meta del partenariado es impulsar la protección de los derechos humanos y favorecer la construcción de la paz y de la seguridad. Las organizaciones internacionales, sobre todo las Naciones Unidas, figuran como canal por medio del cual se garantizará la ejecución de todos los propósitos de la colaboración. La opción por el multilateralismo es una manera de estimular la pluralidad y garantizar mayor estabilidad. En los foros multilaterales, la convergencia de posiciones facilita la concreción de las estrategias de las políticas exteriores brasileña e europea, en la medida en que minimiza la imprevisibilidad del sistema internacional. Al reforzar la revitalización y la reforma de la ONU, la coalición euro-brasileña tendrá opciones de colocarse en lugar privilegiado en el epicentro de las decisiones mundiales. Además de ello, se actúa de acuerdo con la imposición de la Carta de San Francisco que estimula la cooperación y la armonización de las acciones para conseguir los objetivos comunes.

Está claro que solo el esfuerzo multilateral es capaz de atenuar los conflictos e impulsar la cultura de la paz. En efecto, el mantenimiento de la paz y de la

---

<sup>48</sup> PLANO DE AÇÃO CONJUNTO.

[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil\\_municipios/plano\\_acao.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf)

seguridad será consubstanciada mediante la conjunción de esfuerzos significativos en ocho frentes de acción, expuestos a continuación<sup>49</sup>:

1) Promoción de los derechos humanos y de la democracia y defensa de la justicia internacional.

En este punto, las partes evidencian la disposición común de actuar en pro de la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y de la efectividad del derecho al desarrollo. En este contexto, destacan el papel fundamental del Tribunal Penal Internacional en la prevención de los crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y de genocidio, en el combate a la impunidad y en la conquista de la paz y reconciliación duraderas. Con vistas a alcanzar tal objetivo, fue abierto el Diálogo Bilateral en Derechos Humanos.

2) Fortalecimiento del sistema multilateral a través del incentivo a la reforma de la Organización de las Naciones Unidas.

Los dos lados reconocen que la ONU es el centro de un sistema multilateral. Ante eso, es imperativo mantenerla fortalecida con vistas a enfrentar y resolver los grandes desafíos globales. Para tal fin, Brasil y la UE concuerdan en trabajar conjuntamente para reformar los principales órganos de la ONU y dotarla de capacidades estructurales para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las gestiones para la reforma del Consejo de Seguridad y la valorización de su papel en cuestiones de amenaza a la paz es una actitud estratégica, una vez que el órgano tiene poderes, incluso coercitivos, de imponer sanciones y de tomar medidas pertinentes para asegurar el mantenimiento o la restauración de la paz internacional.

3) Apoyo al desarme, a la no-proliferación de armas de destrucción masiva y a la profundización del diálogo sobre seguridad.

Los negociadores coincidieron en lo referente a la obligación clara de prestar obediencia a los tratados internacionales destinados a cohibir y controlar la

---

<sup>49</sup> PLANO DE AÇÃO CONJUNTO.

[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil\\_municipios/plano\\_acao.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf)

proliferación de armas de pequeño porte y de destrucción masiva. Del mismo modo, cooperarán para implementar la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU y estrecharán las conversaciones sobre seguridad internacional.

#### 4) Prevención de conflictos y gestión de crisis.

Según el Plan de Acción, Brasil y la UE contribuirán para incrementar las capacidades multilaterales de prevención de conflictos y de gestión de crisis, sea en el ámbito de las Naciones Unidas, en el de las demás organizaciones regionales o bilateralmente. Para ello, promoverán evaluaciones conjuntas y monitorizarán los escenarios de las crisis existentes y las potenciales de cara a posicionarse consensualmente en las instituciones internacionales. Además de eso, movilizarán sus fuerzas para actuar conjuntamente en las operaciones de mantenimiento de la paz y de estabilización de las Naciones Unidas.

#### 5) Construcción de la paz y asistencia post-conflicto.

Los socios comparten la idea según la cual la construcción de la paz en países afectados por conflictos es una tarea de la comunidad internacional.

En este ámbito, actuarán para restaurar la paz en los países involucrados a través:

- a) del patrocinio de acciones que refuercen las instituciones políticas domésticas y que impulsen el desarrollo socio-económico interno;
- b) de la coordinación de esfuerzos junto a la Comisión de Construcción de la Paz de las Naciones Unidas (CCP);
- c) de la organización de la actuación de los donantes en el terreno;
- d) de la viabilidad del cumplimiento de las resoluciones 1325 (2000) y 1612 (2006) del CSNU que disponen, consecuentemente, sobre mujeres, paz y seguridad, y sobre niños en conflictos armados;
- e) de la conjugación de esfuerzos, por medio de la cooperación triangular, para edificar la paz y conceder asistencia post-conflicto en los países lusófonos;
- f) del incremento de capacidades nacionales e internacionales, en especial las de la ONU, para que puedan actuar con eficiencia y coherencia ante el universo marcado por crecientes y diferentes crisis;
- g) de la promoción de cambios de experiencias en el dominio de la reconstrucción post-

conflicto, máxime en el que tiene que ver con la actuación brasileña en Haití; h) del fomento de los diálogos locales en Haití que estimulen las viabilidades de una cooperación tripartita y del esfuerzo para emplear en otros contextos, en particular, en Guinea Bissau, las enseñanzas obtenidas en América Central.

Brasil se muestra extremadamente comprometido con la pacificación de Guinea Bissau. La nación brasileña coordina, desde 2007, la Configuración Específica para Guinea Bissau en la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP) de la ONU, iniciativa en la cual ejerce la función de presidencia<sup>50</sup>. La UE desarrolló una misión civil en el país africano entre febrero de 2008 y mayo de 2009 y tuvo como principal objetivo la asesoría en la reestructuración de las Fuerzas Armadas del Estado.

Es histórica la participación brasileña en misiones de paz de la ONU y los éxitos alcanzados por medio de su liderazgo militar en Haití fueron elementos fundamentales para la formación de tal compromiso con la Unión Europea.

En el currículo brasileño destaca: la participación en más de treinta misiones en sitios como Angola, Mozambique, Timor Oriental, El Salvador, Macedonia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Chipre, Liberia, Ruanda, Etiopia-Eritrea, Sáhara Occidental, Chad y Haití, etc.; el cumplimiento de diez mandatos en el Consejo de Seguridad de la ONU, o sea, número equiparado apenas al de Japón; posición de 13º mayor contribuyente de tropas, contando, actualmente, con un efectivo de 2.260 personas sobre el terreno, distribuidas en diez misiones de paz bajo la autoridad de la ONU<sup>51</sup>. Además de la relativa experiencia diplomática al respecto del funcionamiento del CSNU, su peso político le concede credenciales para

---

<sup>50</sup> “Em Guiné-Bissau não existe propriamente uma operação de manutenção da paz, mas antes uma missão política especial. Brasil foi agente decisivo na renovação e mudança do mandato do UNOGBIS e na elevação do tratamento do tema para igualá-lo a outros considerados pelo CSNU. Nesse caso, o Brasil valeu-se das características específicas dos foros decisórios multilaterais para modificar posição de relativo descaso dos EUA quanto a um tema e encaminhar um tratamento substantivo mais adequado às realidades do terreno. A matéria foi mantida na agenda do CSNU, sobretudo, por insistência do Brasil, que também defendeu o UNOGBIS na V Comissão. O tratamento de Guiné-Bissau pelo CSNU viria a ser alterado a partir de 2007, quando o país foi incluído na agenda da Comissão de Construção da Paz (CCP) sob a coordenação brasileira”. Uziel, Eduardo.(2010). *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília, FUNAG. p. 185 e ss.

<sup>51</sup> Consultar: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>.

interferir, de modo significativo, en la conducción de los procesos de paz por el referido órgano y en la configuración de los mandatos de las misiones.

Brasil tuvo una participación destacada, con despliegue de tropas, en las misiones de la ONU en Suez (UNEF I), en Angola (UNAVEM III), en Mozambique (ONUMOZ), en Timor Oriental (UNTAET/UNMISSET) y en Haití (MINUSTAH)<sup>52</sup>. Políticamente, sobresalió en la creación de la Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz (UNOGBIS) en Guinea Bissau.

Eduardo Uziel asevera que la MINUSTAH es una de las inversiones políticas y materiales más relevantes del país en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad mundiales<sup>53</sup>. El número expresivo de tropas en el terreno y la influencia en la definición del mandato y en las gestiones para la inserción de nuevos elementos de respeto a los derechos humanos y ayuda al desarrollo, representan la capacidad de interlocución de Itamaraty junto a los P-5 (países titulares de asiento permanente en el Consejo de Seguridad). Es acentuada “la percepción brasileña de que existe un trípode seguridad/reconciliación política/ desarrollo que es esencial en Haití y en cualquier misión multidimensional”. El país milita en los órganos de la ONU en pro de la viabilidad de proyectos de impacto rápido en las misiones, “como forma de establecer buenas relaciones con las comunidades y como actitud inicial para favorecer el desarrollo”<sup>54</sup>. Itamaraty ha abogado, también, por la inclusión de tareas de *peacebuilding* en los mandatos de las operaciones. En consecuencia, esa disposición brasileña ha atraído la simpatía de otros actores de peso como la Unión Europea, que están comprometidos con la promoción de la paz en el escenario internacional.

---

<sup>52</sup> Brasil no tiene tradición en actuar en fuerzas multinacionales, y ha optado, por lo tanto, por colaborar con las operaciones de mantenimiento de la paz, principalmente porque tales misiones son autorizadas a utilizar el recurso de la fuerza en situaciones donde no hay cese de fuego y los integrantes de las fuerzas no cuentan con el apoyo logístico del Secretariado. La excepción fue la participación brasileña en Timor Oriental (INTERFET) y en la República Democrática de Congo (FMET). El país se aseguró antes de que existía el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto.

Consultar: Uziel, Eduardo. Op. Cit., p. 97.

<sup>53</sup> *Ibíd*

<sup>54</sup> *Ibíd* p. 107-108.

Varios factores han conducido a Brasilia a actuar positivamente en el mecanismo de seguridad colectiva de las Naciones Unidas<sup>55</sup>: 1) normativo, en obediencia a la disposición del artículo 4º de la Constitución Federal que enumera los principios que guiarán su política exterior y subraya la vocación para la solución pacífica de controversias y el respeto a la igualdad soberana de los Estados; 2) histórica, a raíz de la participación de Brasil en la ONU, desde sus comienzos, y su actuación efectiva en defensa del fortalecimiento de la organización internacional y de la mejora de sus capacidades para mantener el orden en la escena mundial; 3) realista, debido a su interés en optimizar recursos de poder para conseguir militar en arreglos multilaterales estables y, consecuentemente, conquistar nuevos espacios en el intrincado juego de las potencias en tablero global.

La UE, por su parte, ha desempeñado un papel progresivamente relevante en la construcción de la paz, y se ha afirmado como protagonista en materia de seguridad. La Europa comunitaria ha capitaneando intervenciones, tanto dotadas de medios y capacidades de la OTAN, como haciendo uso de recursos propios. Pero todas las misiones militares se han desarrollado en el contexto de las Naciones Unidas y han recibido la autorización del Consejo de Seguridad<sup>56</sup>.

En los últimos diez años, la Unión actuó en veintitrés operaciones fuera de sus fronteras, alcanzando zonas en África, Asia, Oriente Próximo, Cáucaso y Balcanes, llegando a desplegar cerca de veinte mil hombres sobre en el terreno. Entre tanto, se observa que la paz en África ha sido tratada como prioridad en

---

<sup>55</sup> Uziel, Eduardo. (2010). O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas. Brasília: FUNAG. Según el autor las motivaciones brasileñas para la participación en las misiones son: “1) inserir plenamente o país no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, que voltou a ser atuante após o fim da Guerra Fria; 2) aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão das Nações Unidas; 3) cumprir os preceitos que regem as relações internacionais do Brasil constantes do artigo 4º da Constituição Federal; 4) reforçar a própria ideia de multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam as decisões, inclusive para minimizar questões como o *double standards* do CSNU; 5) validar a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança; 6) aproveitar oportunidades de cooperação identificadas no curso da implementação dos processos de paz; 7) proporcionar maior experiência internacional para as Forças Armadas”.

<sup>56</sup> García Pérez, Rafael. (2009). “La gestión civil de crisis de La Unión Europea”. *Revista de Estudios Europeos*, nº 52, 2009, p. 49.

virtud, sobretodo, de la “Geopolítica del Petróleo” que orienta los intereses de las grandes potencias en garantizar el suministro en materia de recursos energéticos. Hay que resaltar que la UE distingue entre la gestión internacional de crisis en operaciones civiles<sup>57</sup> e militares. De las veintitrés operaciones realizadas en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, seis son de cuño militar<sup>58</sup>: a) “Concordia” (FYROM/EUROFOR), en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; b) “Artemis”<sup>59</sup> y EUFOR RD CONGO, ambas en la República del Congo; c) EUFOR CHAD/RCA en Chad y en la República Centroafricana; d) “Atlanta” en Somalia; e) “Althea”, en Bosnia-Herzegovina; f) Obsérvese que la AMIS, que sirvió de apoyo a la misión de la Unión Africana en Darfur, contó con medios civiles y militares. Las otras diecisiete son de índole civil y prestaron asistencia a regiones como Palestina, Macedonia, Irak, Darfur, Moldavia, Congo, Afganistán, Guinea Bissau, etc.<sup>60</sup>

La colaboración triangular propuesta por Brasil-UE puede ganar fluidez debido al reconocido servicio diplomático profesional nacional, de la inmensa red de embajadas en África lo que facilita una interacción con el Secretariado de la ONU y con el CSNU y con la propia UE y de la estrecha relación de Brasilia con los países africanos que comparten historia, valores y culturas.

## 6) Lucha contra el terrorismo

La cooperación en la prevención y combate al terrorismo se sustentará en los dictámenes del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional Humanitario, con especial énfasis en el respeto a las convenciones e instrumentos legales aprobados en el marco de las Naciones Unidas. Para ello, los socios se esforzarán por implementar la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, para estrangular las fuentes de financiación del terrorismo y

---

<sup>57</sup> Aunque en esas misiones haya la participación de militares.

<sup>58</sup> Las operaciones Atlanta y Althea siguen en curso. Herrero de la Fuente, Alberto.(2009). “La participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis”. *Revista de Estudios Europeos*, No. 52, p. 43.

<sup>59</sup> La primera operación conducida de manera autónoma, sin la colaboración de la OTAN y fuera de Europa. Pozo Serrano, Pilar; Peña Ramos, José Antonio.(2009).La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados. *Revista de Estudios Europeos*, No. 52, p. 91.

<sup>60</sup>García Pérez, Rafael. “La gestión civil de crisis de La Unión Europea”. *Revista de Estudios Europeos*, No. 52, p. 59.

para apoyar a las víctimas de crímenes de esta índole.

#### 7) Prevención y combate al crimen organizado y a la corrupción

Las partes estarán empeñadas en la *implementación* de las normas del derecho internacional destinadas a combatir el crimen transnacional organizado y la corrupción, en particular de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado y de los protocolos adicionales sobre el combate al crimen organizado y de la convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción. En este punto, están previstas actividades de cambios de experiencias entre unidades de inteligencia financiera, intercambio bilateral inter-agencias de informaciones y la cooperación bilateral judicial y policial. Finalmente, actuarán con el fin de impedir la utilización de sus sistemas financieros para el blanqueo de recursos procedentes de actividades criminales

#### 8) Prevención y control del problema mundial de las drogas y del crimen relacionado

El último punto del apartado sobre la promoción de la paz y de la seguridad es lo que se refiere a prevención y control de las drogas ilícitas y a los crímenes correlacionados.

La colaboración, que se concretará en el marco de la Naciones Unidas y órganos intergubernamentales, estará centrada en el intercambio de informaciones, experiencias y de buenas prácticas. Los dos lados procurarán explorar las posibilidades de cooperación triangular con países terceros y desarrollarán estrategias de prevención y combate a las drogas y al crimen organizado. Con carácter especial, implementarán el Mecanismo para la Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, como un foro clave para el diálogo birregional en el campo de las drogas.

### **Conclusiones:**

La política exterior brasileña se caracteriza por la activa búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas en los litigios internacionales.

En la actualidad, Brasil no solo es un importante contribuyente de tropas, sino que también tiene una participación destacada en los debates del CSNU y en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34) de la Asamblea General. En ese contexto se ha posicionado a favor de operaciones de paz que, como la MINUSTAH, estimulen soluciones de carácter holístico para el conflicto. Del mismo modo el país ha insistido en la proposición de procesos políticos paralelos que aseguren un consenso sobre la paz.

La Unión Europea y Brasil comparten valores y convergen en muchos aspectos sobre la construcción de la paz internacional. Así, la construcción de la alianza refleja la existencia de conveniencias mutuas y facilitará la concreción de ventajas innumerables para ambas partes.

Pero algunos de los temas del partenariado aún experimentan, sin embargo, una evolución muy tímida porque suscitan polémicas que las partes no han sido todavía capaces de superar. Es el caso de las migraciones, las barreras comerciales, la política agrícola común de la UE y el papel de Brasil en el contexto tanto del Mercosur como de la Unasur. En efecto, la parte brasileña espera más compromiso europeo en relación con las negociaciones sobre migraciones, barreras comerciales y agricultura. El lado comunitario, a su vez, reclama mayor actuación brasileña en el eje de la cooperación triangular puesto que la voz de Brasilia tiene un peso significativo en los países africanos. Además, la experiencia brasileña en la lucha contra el SIDA, en la utilización de técnicas de agricultura tropical y en las políticas de educación y desarrollo, puede servir de referencia a las naciones que buscan un modelo de desarrollo propio. Los sectores comunitarios afirman que el liderazgo brasileño en el manejo de biocombustibles, de acuerdo con los criterios de sostenibilidad establecidos por las directivas comunitarias, sería útil para asesorar a los estados africanos. Los líderes de la UE son conscientes de que será preciso importar biocombustibles y, por lo tanto, prefieren negociar con África y con Brasil en lugar de hacerlo con otras regiones del planeta.

Por otra parte, las instituciones de la UE aún reivindican más compromiso por parte del Itamaraty en las operaciones de mantenimiento de la paz en África, sobre todo en Guinea Bissau, y también en lo que se refiere al desarrollo de políticas de seguridad en el contexto de la Unasur y al combate al tráfico de drogas.

Un punto relevante al respecto es el hecho de que el Tratado de Lisboa haya patrocinado algunas reformas estructurales y haya creado un nuevo formato para la representación exterior. Las delegaciones de la Comisión se han transformado en delegaciones de la Unión Europea. La representación exterior de la Unión no se configura ya a través de las presidencias rotativas, y la *troika* ha caído en desuso. En su lugar, ha surgido el Alto Representante para la Política Exterior que, junto con el presidente permanente del Consejo, representa a la UE en el exterior. Con estos cambios se concede más cohesión y agilidad a la política exterior de la UE, hecho que, en el futuro, puede garantizar más fluidez en la relación con Brasil y abrir algunos capítulos antes reservados a los Estados miembros como, por ejemplo, las cuestiones de seguridad y de no-proliferación nuclear. Pero eso va a depender, en buena medida, de la relación de los actores de la nueva representación exterior con los estados miembros al determinar los temas que son de competencia doméstica o comunitaria. De forma que, por el momento, algunas cuestiones aún permanecerán sin respuestas. No se sabe todavía si los países que poseen relaciones privilegiadas con Brasil, como por ejemplo Portugal, Francia, España, Italia y Alemania estarán dispuestos a ceder, efectivamente, algunos espacios a favor de la política exterior de la UE. Además, existe el riesgo de que los estados utilicen la representación exterior comunitaria en favor de sus propios intereses nacionales. Por otro lado, no está claro aún si los estados mencionados han perdido relevancia para Brasil, siendo sustituidos por la voz global de la Unión.

Pero, en todo caso, uno de los problemas esenciales es que, a pesar de la reducción de las asimetrías entre los socios, sobre todo tras la crisis financiera mundial; de la actuación competente del Itamaraty y de la ascensión brasileña en la escena internacional, Brasil aún no ocupa una posición tan privilegiada en la

pirámide de intereses de Bruselas. Hay que decir, no obstante, que aunque quedan incógnitas por despejar, hay importantes progresos en los más de veinte diálogos sectoriales existentes.

Sin embargo, es preciso afirmar que el estrechamiento de las relaciones bilaterales es útil para la implementación de las metas de desarrollo del milenio, para la promoción de la paz, de los derechos humanos, del multilateralismo, del buen gobierno global y para la configuración de un orden mundial más justo y equilibrado.

### **Bibliografía:**

ACORDO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE EUROPEIA. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_21a\\_5278.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm).

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_04\\_4219.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm).

ACORDO QUADRO DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_17\\_4235.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm)

ACORDO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE EUROPEIA. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_21a\\_5278.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm).

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A COMUNIDADE EUROPEIA E A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. DECRETO Nº 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_14\\_4232.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm).

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. “O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de uma Parte, e O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, de outra. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_04\\_4219.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm).

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA SOBRE CERTOS ASPECTOS DOS SERVIÇOS AÉREOS 2. ACORDO SOBRE A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-14-julho-de-2010>.

Barthelme, Eugênia. (2008). *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: mimeo.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 18/10/1998. (COM 1998) 752 final. Disponible en [http://aei.pitt.edu/6661/01/003641\\_1pdf](http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1pdf).

Bueno, Clodoaldo; Cervo Luiz, Amado. *História da política exterior do Brasil*. 3. Ed. Brasília: EdUnb.

COMISSÃO EUROPEIA. “Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o MERCOSUL”. Jornal Oficial No. L 069 de 19/03/1996 p. 0004 – 0022. L 112 29/04/1999. P. 66. Disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML).

COUCIL OF THE EUROPEAN UNION. Third European Union-Brazil Summit. Joint Statement. Stockholm, 6 October 2009. 14137/09 (Presse 285). Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf).

COUNTRY STRATEGY PAPER (CSP). Disponible en [http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu\\_brazil/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm).

IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASIL - UNIÃO EUROPEIA - MOÇAMBIQUE RELATIVA À PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE

BIOENERGIA. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

DECRETO Nº 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponible en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_cee\\_14\\_4232.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm).

Fernandes, António José. (1998). *Relações Internacionais Contemporâneas do mundo da Europa à Europa do Mundo*. Itajaí: UNIVALI.

García Perez. (2009). Rafael. “La gestión civil de crisis de La Unión Europea”. *Revista de Estudios Europeos*, No. 52, 2009, p. 47-74.

Guimaraes, Samuel Pinheiro. (2005). *Desafios brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Guimaraes, Samuel Pinheiro. “O mundo multipolar e a integração sul-americana”. *Revista Comunicação&política*, v. 25, No. 3, p.169-189.

Herrero de la Fuente, Alberto. (2009). La participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis. *Revista de Estudios Europeos*, No. 52. pp. 9-46.

Lessa, Antônio Carlos. (2009). “Dos entusiasmos de emergência à singularização do diálogo: as relações Brasil-União Europeia no marco da construção da parceria estratégica”. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Lima, Maria Regina Soares de. (2005 a). “Aspiração internacional e política externa”. Rio de Janeiro: FUNCEX, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jan./mar. de pp. 4-19.

Lima, Maria Regina Soares de. (2005 b). “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, No. 1, pp. 24-59, jan./jul.

Medeiros, Marcelo de Almeida; Leitao, Natália. (2009). *Bridge over trouble waters: Brasil entre o Mercosul e a União Europeia – Metamorfoses institucionais de uma relação assimétrica (1980-2008)*. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota 363. Atos assinados por ocasião da V Cúpula Brasil-União Europeia – Bruxelas, 3 e 4 de outubro de 2011. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-v-cupula-brasil-uniao-europeia-2013-bruxelas-3-e-4-de-outubro-de-2011>.

Oliveira, Marcos A. G; Souza, Deywisson R. O. (2011) “ O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia. *In: Meridiano 47*, vol. 12, n. 124, mar.-abr. pp. 22 a 28.

Pelant, Mátyas. (2011). “A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia”. *In: SILVA, Karine de Souza. As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Ed UFSC/Boiteux, 2011. pp. 127-140.

Plano de Ação Conjunto Brasil – União Europeia. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil\\_municipios/plano\\_acao.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf).

Pozo Serrano, Pilar; Peña Ramos, José Antonio. (2009). “La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados”. *Revista de Estudios Europeos*, No. 52. pp. 75-96.

Pozo Serrano, Pilar; Camacho Ávila, Beatriz. “El desconcierto europeo ante la crisis de Libia: ambigüedades y límites de la política común de seguridad y defensa”. *Revista de Estudios Europeos*, No. 57, 2011, pp. 99-121.

REGULAMENTO (CEE) N.º 443/92 DO CONSELHO de 25 de Fevereiro de 1992 relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação econômica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. JO L 52 de 27.2.1992, p. 1.

Rodriguez Iglesias, Ana Isabel. (2010). *La Asociación Estratégica UE – Brasil: retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas*. (vols. I e II). Madrid: CEU Ediciones, 2010.

Saraiva, Miriam Gomes. “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”. ARI 46/2010. Disponível em [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari46-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2010)

Sousa, Sarah-Lea John de. (2009). "Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU". In: *ISIS European Security Review*, No. 43, March. Pp. 1-5.

Silva, Karine de Souza. (2001). "A política de cooperação ao desenvolvimento da União Europeia e suas relações com a América Latina". In: Luis Otávio Pimentel. (Org.). *MERCOSUL, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*. Curitiba: Juruá, v. 2, pp. 79-88.

Silva, Karine de Souza (Org.).(2010). *MERCOSUL e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional*. Florianópolis Modelo.

Silva, Karine de Souza. (2011). *As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Ed UFSC/Funjab,

Silva, Karine de Souza. (2005). *Direito da Comunidade Europeia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí: Unijuí,

Silva, Karine de Souza. (2011a). "A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia". In: *Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 23-43.

Silva, Karine de Souza. (2011a). "Las relaciones entre Brasil y la Unión Europea: antecedentes, origen y desarrollo de la Asociación Estratégica". *Revista de Estudios Europeos*, v. 57, pp. 123-139,

Silva, Karine de Souza. (2011). *Integração regional e Exclusão Social*. 2ed. Curitiba: Juruá, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. IP/11/327. Bruxelas, 18 de Março de 2011. *Avanço importante nas negociações entre a UE e o Brasil para a conclusão de um acordo ambicioso no sector da aviação*. Disponible en [http://ec.europa.eu/transport/air/international\\_aviation/country\\_index/brazil\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/brazil_en.htm).

UNIÃO EUROPEIA. IP/11/392. Bruxelas, 1 de Abril de 2011. *UE e Brasil lançam diálogo político sobre ensino superior e cultura*. Disponible en. [http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press\\_corner/all\\_news/news/2011/201104\\_04\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2011/201104_04_01_en.htm).

Uziel, Eduardo. (2010). *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília FUNAG.



# LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: LA VISIÓN DESDE UN PAÍS PEQUEÑO

**Ignacio Bartesaghi**  
*ibartesa@ucu.edu.uy*

## **Resumen:**

A través del presente artículo se pretende repasar la historia, evolución, características, así como los principales avances de las negociaciones comerciales tendientes a alcanzar un Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea (UE). Luego de un breve repaso de los antecedentes del acuerdo y del estado actual de las negociaciones, se incorpora la visión que sobre las mismas tienen algunos negociadores y académicos uruguayos, así como la posición del sector empresarial del país. La incorporación de dichas apreciaciones permite conocer cómo enfrenta un país pequeño un desafío de esta magnitud marcado por los liderazgos de las potencias más representativas de los dos bloques comerciales.

Finalmente, se culmina con el desarrollo de las principales características del comercio bilateral (Mercosur – UE), ejercicio necesario para adelantar los eventuales impactos en términos sectoriales esperados por un acuerdo comercial de estas dimensiones, que de cerrarse, sería único de su tipo a nivel internacional.

## **Palabras Claves:**

Mercosur, Unión Europea, negociaciones internacionales.

## **Abstract:**

The negotiations between Mercosur and the European Union (EU) to reach an agreement on strategic partnership spend more than 15 years. The latest technical meetings do not show the expected progress, at least according to the new impetus given in 2010. After more than two years past the relaunch of negotiations, the position of the parties shows many difficulties to close a deal; they had to face the global changes in the last 20 years which affected the interests of the two

parties. The impact of not closing the agreement is very different depending on the size of the economies.

**Key words:**

Mercosur, European Union, international negotiations.

**1. El acercamiento económico comercial de la UE con ALC**

Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Caribe (ALC) y la UE son muy variadas y han evolucionado tremendamente en términos de sus instrumentos de política comercial. Esta realidad fue posible no solo por los cambios en la estrategia de inserción seguida en la región por la UE, sino también por los magros resultados alcanzados por los procesos de integración comercial de ALC, al menos desde el punto de vista de sus objetivos originarios, que favorecieron los profundos cuestionamientos sobre la viabilidad de los procesos de integración y los beneficios de permanecer en ellos, hecho que permitió la búsqueda de otras alternativas. Este contexto que es claro en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), lo es también en el Mercosur (Bartesaghi, 2011).

En efecto, las modalidades comerciales implementadas en la relación de los dos actores podrían clasificarse de acuerdo con los siguientes instrumentos de política comercial:

- Acuerdos Marco Bilaterales de Cooperación.
- Cumbres UE – ALC.
- Sistema Generalizado de Preferencias.
- Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercosur.
- Acuerdo de Asociación con la CAN.
- Acuerdo de Asociación con el Mercado Común Centroamericano (MCCA).
- Acuerdos Bilaterales de Asociación:
  - México.
  - Chile.
  - Perú.

- Colombia.

- Acuerdos de Asociación Estratégica (con México y Brasil).

- Acuerdos de Protección recíproca de inversiones.

Al igual que lo ocurrido con Estados Unidos en la región, la UE desplegó un número diferente de estrategias de inserción internacional con ALC. En efecto, las negociaciones entre la UE y el Mercosur comenzaron en la década del noventa con la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación, impulso que cronológicamente se dio en paralelo con el lanzamiento del Acuerdo 4+1 propuesto por Estados Unidos a los miembros del Mercosur.

En el caso de las relaciones entre UE y ALC, no existió en ningún caso una estrategia global, ya que desde el inicio de las conversaciones se apostó a la suscripción de acuerdos subregionales. Las negociaciones entre la CAN y la UE presentan especial importancia, ya que si bien inicialmente fueron entre la Unión y todos los miembros de la CAN, las dificultades que se presentaron en el curso de las mismas llevaron a la suscripción del acuerdo por parte de solo dos de sus miembros.

Adicionalmente, la decisión de Perú y Colombia de continuar con las negociaciones, llevó al alejamiento de Venezuela de la CAN<sup>61</sup>. Quizás es en este punto donde se puede identificar el cambio más notorio en la modalidad de relacionamiento de la UE con ALC. Históricamente, los acuerdos impulsados por la UE eran reconocidos como respetuosos del contexto negociador y político de la contraparte, aspecto que fue puesto en duda en el caso de la CAN, ya que como es sabido, se terminó priorizando el cierre del acuerdo con algunos de los miembros del proceso más allá de las consecuencias.

En síntesis, los acuerdos alcanzados entre la UE y ALC fueron los siguientes: en 2000 cerró un TLC con México, en 2002 con Chile e inició negociaciones con Centroamérica (SICA) y los países andinos, que ya están cerradas. En este último caso, el acuerdo fue suscrito con Perú y Colombia con la posibilidad de que se

---

<sup>61</sup> [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

sume Ecuador, que ha mostrado cierto interés en los últimos meses (Puentes, 2012)<sup>62</sup>.

Por otra parte, previo al relanzamiento de las negociaciones entre la UE y el Mercosur, concretado en 2010, la UE cerró un Acuerdo de Asociación Estratégica con Brasil. Este hecho es significativo y se enmarca en la necesidad que tiene el país sudamericano de acercarse cada vez más a los países desarrollados, debido a su reconocido papel como *global player* y que ejerce en sus posiciones en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>63</sup>, su papel en el G20, en su activa participación en el grupo BRIC e IBSA, o a nivel regional en el liderazgo ejercido desde la creación de la Unasur.

## **2. Mecánica de la negociación y cronología**

Las negociaciones entre el Mercosur y la UE siguen los lineamientos del Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre los dos bloques en 1995 y que se encuentra vigente desde 1999.

El acuerdo birregional incluía la liberalización del comercio de bienes y servicios en concordancia con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), apostando a su vez a fortalecer la cooperación y el diálogo político entre las dos regiones. Contaba con tres capítulos que cubrían el aspecto político, económico - comercial y de cooperación (a este tipo de acuerdos se les denomina de asociación, lo que supone una nueva de tipología de acuerdos que implica la incorporación de capítulos vinculados fundamentalmente con la cooperación).

Los acuerdos de asociación buscan contemplar las importantes asimetrías que existen entre los países europeos y los latinoamericanos, donde existen aún graves déficits económicos, políticos y sociales. Este tipo de acuerdos fomentan

---

<sup>62</sup> El acuerdo se encuentra provisionalmente vigente en el caso de Perú, mientras restan algunos procedimientos internos para el caso de Colombia. En el caso del acuerdo entre la UE y el SICA, el mismo fue cerrado en junio de 2012 y se encuentra en proceso de incorporación por parte de todos los países firmantes. Para más información se recomienda acceder al portal del SICE de la OEA en: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp)

<sup>63</sup> En 2013, un brasileño fue designado como director de la OMC, lo que confirma la importancia, cada vez mayor, que este país adquiere en los organismos internacionales.

una integración más profunda, no solo limitada al libre comercio que en algunos casos podría profundizar aún más las asimetrías. Las negociaciones entre partes tan dispares deben buscar el interés común con base en profundos acuerdos políticos y económicos, que contemplen las diferencias entre países y regiones, con la incorporación de instrumentos de cooperación que fomenten el desarrollo.

Este tipo de acuerdos deberían, a su vez, contemplar la no reciprocidad en la apertura comercial, ya que en caso contrario es difícil imaginar una negociación entre dos regiones con una matriz productiva tan distinta. De no contemplarse excepciones, cronogramas de desgravación más extensos, el impacto de la apertura comercial sería muy negativo para las industrias de mayor porte del Mercosur (Padrón, 2010).

Las negociaciones están definidas en un formato regional, lo que supone una negociación de todos los países del Mercosur en conjunto con la UE. Este tema adquiere especial importancia si se tiene en cuenta el antecedente de la negociación entre la UE y la CAN. Cabe recordar que las negociaciones entre dichos actores internacionales comenzaron con un formato regional, lo que supuso considerar a la CAN como un solo bloque (en definitiva es la exigencia de una unión aduanera), lo que implica la presentación de ofertas comunes entre las partes.

Como es sabido, a medida que avanzó la negociación y de forma paralela a la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela, este país, junto a Bolivia y Ecuador, no continuaron negociando con la UE, que aceptó cerrarlo que se denominó como un acuerdo plurilateral, avanzando con Perú y con Colombia, reconociéndose la necesidad de reformular, en algunos casos, los objetivos originales, aceptando flexibilidades y diferenciaciones que hagan posible el avance en las negociaciones (Peña, 2009).

Los objetivos y alcances pretendidos por el acuerdo entre el Mercosur y la UE fueron definidos en la primera ronda de negociaciones lanzada a partir del 2000 y que fue profundizada a partir del 2002. El principal mecanismo de negociación es el Comité Birregional de Negociaciones, que está acompañado por el Subcomité

sobre Cooperación, tres sub-grupos sobre áreas de cooperación específicas y tres grupos técnicos relacionados con temas comerciales.

En lo que refiere a los avances de la negociación, es necesario dividir al menos en dos etapas los logros alcanzados. Desde 1995 hasta 2004, fecha en la cual se decide congelar las negociaciones y desde 2010 hasta el presente, período en que se relanzaron las negociaciones.

El Cuadro 1 presenta los principales hitos alcanzados en la primera etapa, que cuenta como logro más trascendental el intercambio de listas en el 2004, oferta que hasta la fecha sigue siendo el principal avance alcanzado en el marco de las negociaciones.

### Cuadro 1

#### Evolución de las negociaciones entre el Mercosur y la UE 1995 - 2004

Fecha	Acuerdo
1995 (diciembre)	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra
1999 (junio)	Primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur.
2000 (abril)	Primera reunión del Comité Birregional de Negociaciones (desarrollada en Argentina)
2000 (junio)	Segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Bélgica)
2000 (noviembre)	Tercera reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Brasil)
2001 (marzo)	Cuarta reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Bélgica)
2001 (julio)	Quinta reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Uruguay)
2001 (octubre)	Sexta reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Bélgica)
2002 (abril)	Séptima reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Bélgica)
2002 (mayo)	Segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur.
2002 (noviembre)	Octava reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Brasil)
2003 (marzo)	Novena reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Bélgica)
2003 (junio)	Décima reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Paraguay)
2003 (diciembre)	Décimo primera reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Paraguay)
2004 (marzo)	Décimo segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Argentina)
2004 (mayo)	Décimo tercera reunión del Comité Birregional de Negociaciones (Desarrollada en Bélgica)
2004 (octubre)	Reunión negociadores Unión Europea - Mercosur (se congelan las negociaciones)

Fuente: elaboración propia con base en el SICE de la OEA

En la reunión ministerial desarrollada en Lisboa en octubre de 2004, los negociadores del Mercosur y de la UE, si bien reiteraron el carácter prioritario del cerrar el Acuerdo de Asociación, se vieron obligados a reconocer el estancamiento del mismo que quedó postergado hasta el 2010, cuando se da el denominado “relanzamiento de las negociaciones”.

En 2005, se realizaron dos reuniones ministeriales que no lograron destrabar la situación planteada en Lisboa y que, por tanto, ratificaron la pausa en las negociaciones entre los dos bloques comerciales.

A partir del 2010, se marcó una nueva etapa en las negociaciones, inicialmente por la declaración conjunta entre la UE y Brasil de febrero de ese año y luego por la decisión expresa de la UE de reiniciar las negociaciones con el Mercosur en mayo del mismo año. Si bien la mecánica de la negociación es la misma, debe tenerse en cuenta que a partir de este relanzamiento se decide implementar las denominadas rondas, que en algunos casos coinciden con las reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales ya comentadas.

En el Cuadro 2 se presenta la evolución de las negociaciones desde el 2005 hasta el presente.

#### Cuadro 2

Evolución de las negociaciones entre el Mercosur y la UE 2005 - 2013

Fecha	Acuerdo
2005 (mayo)	Reunión ministerial UE - Mercosur (desarrollada en Luxemburgo).
2005 (setiembre)	Reunión ministerial UE - Mercosur (desarrollada en Bélgica).
2006 (mayo)	Reunión UE - Mercosur (comunicado conjunto).
2010 (febrero)	Reunión Ministerial de Diálogo Político UE - Brasil.
2010 (mayo)	La UE a través de la Comisión Europea propone el reinicio de las negociaciones.
2010 (junio - julio)	Primera ronda de negociaciones UE - Mercosur.
2010 (octubre)	Segunda ronda de negociaciones UE - Mercosur.
2010 (diciembre)	Tercera ronda de negociaciones UE - Mercosur.
2011 (marzo)	Cuarta ronda de negociaciones UE - Mercosur.
2011 (mayo)	Quinta ronda de negociaciones UE - Mercosur.
2011 (julio)	Sexta ronda de negociaciones UE - Mercosur - Vígésima segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones Mercosur - UE.
2011 (noviembre)	Séptima ronda de negociaciones comerciales en el marco de la vigésima tercera reunión del Comité Birregional de Negociaciones Mercosur - UE.
2012 (marzo)	Vígésima cuarta reunión del Comité Birregional de Negociaciones Mercosur - UE
2012 (marzo)	Declaración MERCOSUR-Unión Europea tras la conclusión de la octava reunión de negociaciones para un acuerdo de asociación.
2012 (octubre)	Brasilia, Brasil. Novena ronda de negociaciones en el marco de la 25ª reunión del Comité Birregional de Negociaciones MERCOSUR - Unión Europea
2013 (enero)	Santiago, Chile. Comunicado Conjunto Reunión Ministerial MERCOSUR - Unión Europea

Fuente: elaboración propia con base en el SICE de la OEA

Una vez que la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones comerciales con el Mercosur, se concretó la primera ronda de negociaciones (2010), en la cual se mostró mucho optimismo de avanzar rápidamente en el cierre del acuerdo. De cualquier forma, las mismas se fueron haciendo cada vez más complejas y pronto volvió a perderse el optimismo de alcanzar un cierre, al menos en el tiempo pactado.

### 3. Breve reseña histórica y estado actual de las negociaciones

Las negociaciones entre la UE y el Mercosur comenzaron en la década del noventa con la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación, impulso que cronológicamente coincide con el acercamiento de Estados Unidos con esta región a través del lanzamiento del Acuerdo 4+1 propuesto por este país al Mercosur.

El impulso inicial de la UE con el bloque regional se fue debilitando, debido fundamentalmente al cambio registrado en las prioridades de ambos bloques en lo que refiere tanto a su agenda externa como interna.

En efecto, mientras la UE desplegó todas sus energías en la firma del Tratado de Maastricht (suscrito en 1992), el Mercosur se focalizó en las negociaciones internas, en búsqueda de renegociar y/o postergar las ambiciosas disposiciones que sus miembros habían aprobado en el marco del Tratado de Asunción y que se visualizaba no podrían implementarse en el período inicialmente previsto (1991 – 1994).

En lo que se refiere a la agenda externa, los esfuerzos negociadores de ambos bloques estaban centrados en alcanzar un acuerdo en el marco de la Ronda Uruguay del GATT (finalmente alcanzado en 1994 con la constitución de la OMC). De todas formas, luego del lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por parte de Estados Unidos (1994), la UE suscribió con el Mercosur el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en diciembre de 1995, que hizo extensivos a todos los firmantes del Tratado de Asunción los acuerdos bilaterales suscritos inicialmente por la Comunidad Europea y los países miembros del Mercosur.

En 1999, se desarrolló la primera cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, que contó con la participación de 47 jefes de Estado y de Gobierno. Dentro del marco de la cumbre, ambos bloques suscribieron un documento de intención para negociar una zona de libre comercio abierta a todos los sectores, sin exclusión, estableciendo que en noviembre de 1999 se daría comienzo a las reuniones técnicas.

La negociación comercial propiamente dicha, recién tomó cuerpo con el intercambio de listas de bienes entre los dos bloques durante el segundo semestre de 2001, dando inicio a las reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales (hasta la fecha se concretaron XXV rondas de negociación, la última desarrollada en Brasilia).

Desde el 2001, los intercambios estuvieron focalizados en la tradicional discusión sobre los productos agrícolas y los subsidios aplicados por parte de los países desarrollados, versus la apertura en los sectores industriales y de servicios por parte de los países en desarrollo. Una discusión que no es muy distinta a la registrada en otros escenarios de negociación en curso como la Ronda Doha de la OMC.

Es más, al respecto, debe reconocerse que las reuniones se hicieron más complejas dado que las mismas se dieron en paralelo con el lanzamiento de la Ronda Doha (lanzada en Doha–Qatar en el 2001), que terminó provocando un interrelacionamiento entre los dos procesos que estancó las posibilidades de avanzar en los temas considerados sensibles. En las negociaciones internacionales es conocido que las posiciones de los gobiernos no solo consideran el denominado patrimonio histórico (lo que han concedido o recibido en otras negociaciones), sino especialmente las nuevas ofertas presentadas en aquellos casos donde existe más de un ámbito de negociación abierto.

En efecto, las ofertas presentadas por los países desarrollados tomaron en cuenta -desde ese momento-, las posiciones negociadoras de los otros países desarrollados, tanto en los procesos paralelos de negociación (ALCA), como las presentadas en el ámbito multilateral.

A esta altura, con el paso del tiempo, los intercambios entre la UE y el Mercosur se fueron estancando, así como ocurrió con las del ALCA (formato de negociación descartado en 2005<sup>64</sup>), hasta que finalmente quedaron paralizados con la aprobación de la Declaración de Lisboa de octubre de 2004.

A partir de ese momento, los dos bloques comerciales intentaron sin éxito proseguir con las negociaciones en reuniones ministeriales desarrolladas en 2005, tanto en Luxemburgo como en Bruselas, así como en la Cuarta Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe desarrollada en Viena en mayo de 2006.

De cualquier forma, no sería hasta el 2010 cuando la Comisión Europea tomó la iniciativa de relanzar el acuerdo con el Mercosur, contando con el apoyo de Brasil que tuvo un rol fundamental en el acercamiento estratégico con Europa (como se

---

<sup>64</sup> Declaración de Mar del Plata.

comentó anteriormente, la UE firmó un acuerdo estratégico bilateral con Brasil). El inicio formal de las negociaciones se concretó en la VI Cumbre entre Europa y América Latina y el Caribe desarrollada en mayo de 2010 en Madrid, que contó con el fuerte impulso de la Presidencia Pro Témporte de la UE en manos de España<sup>65</sup>.

España es vista y reconocida como el país que naturalmente debe ser, junto con Portugal, el nexo entre Europa y América Latina, hecho que está además formalizado por ámbitos como la Secretaría General Iberoamericana. Las dos regiones realizan cumbres iberoamericanas de periodicidad anual desde 1991. La última Cumbre fue en Cádiz, España (noviembre de 2012), previéndose la próxima en Panamá en octubre de 2013<sup>66</sup>.

De cualquier forma, más allá del último impulso otorgado por España a las negociaciones, que culminaron con el relanzamiento de las mismas, podría decirse que en las sucesivas cumbres iberoamericanas ha sido tímido el apoyo al acuerdo entre el Mercosur y la UE. En efecto, los documentos emanados de la última Cumbre Iberoamericana desarrollada en Cádiz, no hacen mención expresa a las negociaciones entre la UE y el Mercosur, limitándose a hacer una declaración general sobre las negociaciones ya suscritas.

“Impulsar medidas que favorezcan el comercio internacional equitativo y promover la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. En particular, nos comprometemos a realizar los esfuerzos necesarios para avanzar en la conclusión de la Ronda de Doha, conforme a su mandato, y para conseguir que los acuerdos comerciales, de asociación y de desarrollo firmados entre los países de América Latina y la Unión Europea entren en vigor lo antes posible y para concluir las negociaciones pendientes” (SEGIB, 2012).

Respecto al estado actual de las negociaciones, los resultados alcanzados en las últimas reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales, evidencian muy pocos avances en todas las áreas abarcadas por el acuerdo, en donde

---

<sup>65</sup> La pérdida en la relevancia de este país en el escenario internacional motivó dicho impulso.

<sup>66</sup> Para más información sobre la SEGIP y las cumbres iberoamericanas se recomienda acceder al siguiente link: <http://segib.org/pt/cumbres-portugues>

sucesivamente se ha planteado la voluntad de seguir con el proceso pero no sin avances sustantivos en los intercambios de compromisos y ofertas. Al respecto de las ofertas, las mismas no solo no han podido superar las que fueron presentadas en el 2004 (Bartesaghi, 2005), sino que en este punto se ha registrado cierto retroceso.

En definitiva, los mayores avances siguen centrados en la oferta de 2004, logro que si bien fue valorado en su momento, eso no implica estar cerca de cerrar un acuerdo (Lujan, 2010).

La última reunión del Comité de Negociaciones Birregionales (número XXV) se realizó en Brasilia en octubre de 2012, donde como había ocurrido en Bruselas unos meses antes, no se alcanzaron resultados palpables. En enero de 2013, se desarrolló una reunión ministerial en Santiago de Chile.

Un repaso de los últimos documentos sobre las sucesivas reuniones entre las delegaciones del Mercosur y la UE, evidencian escasos avances en las negociaciones. De cualquier forma, debe reconocerse que en todas las reuniones técnicas entre las partes se llevan adelante conversaciones en 11 grupos, que tratan temas como las compras públicas, servicios, inversiones, reglas de origen, disposiciones aduaneras y facilitación de comercio, defensa de la competencia, solución de diferencias, propiedad intelectual e indicaciones geográficas, entre otros.

De acuerdo con los documentos de la última reunión birregional desarrollada en octubre de 2012, los grupos en los cuales se registraron intercambios a nivel de textos fueron:

- Servicios.
- Compras públicas.
- Disposiciones aduaneras y facilitación de comercio.
- Propiedad intelectual e indicaciones geográficas.
- Reglas de origen.

En el caso particular de los servicios, se avanzó en telecomunicaciones y transparencia, mientras que se continúa negociando en el ingreso temporal de personas y servicios postales. La UE mostró interés ofensivo en servicios de

transporte marítimo y en servicios informáticos para lo cual presentó una propuesta que está siendo evaluada por el Mercosur.

En cuanto a las compras públicas, se continúa negociando un texto que viene incorporando los avances que en esta área se han registrado en las últimas reuniones. El Mercosur propuso un nuevo texto que contempla los métodos de compras públicas aplicadas por el Mercosur.

Por otra parte, en las negociaciones en disposiciones aduaneras y facilitación de comercio, la UE presentó una propuesta en requisitos y formalidades y en normas internacionales, mientras que el Mercosur le dirigió a la UE su propuesta en tránsito y transparencia. En esta temática, los textos fueron revisados íntegramente y se llegó a un acuerdo en algunos temas como la Gestión de Riesgos, Valoración Aduanera, Operadores Económicos Autorizados, Comité Especial de Aduana, Facilitación de Comercio, Reglas de Origen, Tránsito y Resoluciones Vinculantes.

En este grupo, el Mercosur ha insistido en la importancia que le otorga al fortalecimiento de capacidades y a la cooperación aduanera, punto en el cual la UE coincidió y demostró interés en marcar una posición específica. Las dos partes se comprometieron a presentar nuevas propuestas para superar las diferencias que aún existen en algunos artículos.

En cuanto a las indicaciones geográficas, la UE centró su interés en las patentes e indicaciones geográficas y priorizó avanzar en vinos. Los intercambios en este grupo fueron poco profundos y en más de una ocasión se planteó la necesidad de seguir negociando, lo que evidencia un nivel de diferencia mayor a la presentada en los otros capítulos recién comentados.

En lo que se refiere a las Reglas de Origen, se presentaron algunas diferencias, particularmente en pesca y en productos agrícolas (azúcar y jugos de frutas).

Paralelamente a los intercambios en el pilar de comercio de la negociación, las partes avanzaron en el texto del pilar político y de cooperación, capítulo de suma importancia para la UE. En efecto, probablemente los mayores avances se han registrado en el diálogo político y en el pilar de cooperación, donde naturalmente existen un mayor número de coincidencias.

Más allá de los avances recién relatados, como puede observarse, las partes no han avanzado en el pilar de acceso al mercado, en particular en la oferta de comercio de bienes, que es donde se centra el principal escollo para avanzar en las negociaciones.

Para progresar en este campo, es necesario que las dos partes logren avances entre sus miembros, ya que tanto el Mercosur como la UE, no han logrado consensuar al interior una nueva oferta para presentar a la contraparte. Es notorio que Brasil y Argentina no consiguen ponerse de acuerdo en la presentación de una nueva oferta, debido a que en los últimos años se profundizaron las diferencias sobre la estrategia de inserción internacional más conveniente para el Mercosur. En el mismo sentido, Europa no logra poner a las negociaciones internacionales en curso en la agenda, ocupada casi en su totalidad por los efectos de la crisis y la estabilidad del euro.

Como consecuencia, las declaraciones y documentos publicados luego de las sucesivas rondas de negociación tienen poco interés desde el punto de vista negociador, limitándose a resaltar la importancia de las reuniones y mostrando un persistente interés político en seguir avanzando, pero con escollos técnicos que no ha podido ser superados.

En definitiva, si bien se ha optado por seguir con las reuniones para no volver a reconocer un nuevo fracaso, especialmente luego del relanzamiento del año 2010, los logros alcanzados desde esa fecha ameritarían una nueva pausa y el reconocimiento de que nuevamente no están dadas las condiciones para avanzar.

#### **4. La visión desde Uruguay sobre las negociaciones**

Seguidamente se describen las opiniones que en diferentes ámbitos y medios de prensa han sido volcados por los dos principales negociadores uruguayos, algunas opiniones académicas y la opinión del sector industrial nacional.

##### *4.1 Opinión de los negociadores<sup>67</sup>*

---

<sup>67</sup> De acuerdo con las opiniones volcadas en seminarios, reuniones con empresarios y prensa nacional.

### *Inés Terra*

La directora de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (APC) opina que el acuerdo entre el Mercosur y la UE es considerado prioritario para el gobierno uruguayo, pues sería un acuerdo de importancia económica para Uruguay (dado que es con países desarrollados). En este punto, Terra es muy crítica en los logros alcanzados por el Mercosur hasta la fecha, tema que como es sabido se encuentra en pleno debate hasta el presente.

En lo que se refiere a los impactos esperados, al menos a nivel sectorial, plantea que es claro que el beneficiado es el sector agroindustrial<sup>68</sup>, pero también identifica algunas oportunidades comerciales en el sector industrial con mayores niveles de competitividad. En el caso de los productos industriales, se consideró de suma importancia las negociaciones de los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)<sup>69</sup>, donde la UE es muy restrictiva. Como ejemplo, pueden mencionarse las normas REACH aplicadas desde el 2007 al sector químico.

Asimismo, los estudios de impacto (Modelos de Equilibrio General) indican que el acuerdo es beneficioso para la economía en su conjunto, tanto en términos de comercio como de crecimiento del PIB.

Otra de las valoraciones de la negociadora, apunta a que el acuerdo podría mejorar el aprovisionamiento de insumos en condiciones más estables que el otorgado por el régimen de Admisión Temporal (AT) y otros regímenes especiales (Uruguay cuenta con excepciones al Arancel Externo Común para la importación de bienes de capital, de informática y telecomunicaciones, insumos agropecuarios y otros bienes sin el pago del arancel y otras tasas de importación). Al respecto, cabe recordar que Uruguay suele aplicar las excepciones al Arancel Externo Común a la baja y no al alza como es el caso de sus vecinos (Brasil y Argentina).

---

<sup>68</sup> En este caso se prestará especial atención a las negociaciones sanitarias.

<sup>69</sup> También conocidas como Barreras Técnicas al Comercio.

En lo que refiere a la AT (Uruguay puede importar insumos y materias primas de extrazona para su posterior reexportación sin el pago de aranceles ni tasas, incluso cuenta con esta posibilidad en las ventas hacia los miembros del Mercosur), si bien Terra se muestra muy defensiva del régimen, posición que se continúa sosteniendo por parte del gobierno uruguayo, sí es evidente que tiene cierta preocupación por su futuro desmantelamiento, resaltando aún más las negociaciones con la UE, por entender que mitigarán en parte ese posible impacto.

Con respecto a los resultados de las últimas reuniones técnicas, se entiende que se está mostrando más voluntad política que técnica, en especial porque Brasil estaría dispuesto a dar algunas concesiones en sectores clave que podrían destrabar la negociación, pero no se están encontrando los caminos para consagrarlas en la mesa de negociación.

Igualmente, cree que se está pensando en una negociación “*Light*” donde quizás no se incorporen a las negociaciones todos los capítulos que habitualmente negocia la UE en sus Acuerdos de Asociación (por ejemplo, quedaría sin negociarse el capítulo de propiedad intelectual).

Otro de los aspectos mencionados se refiere a la importancia de definir una agenda interna, tanto para las sensibilidades identificadas como para un mejor aprovechamiento de las posiciones ofensivas. Cabe señalar que este aspecto es clave en un gran número de países de la región que han suscrito acuerdos de libre comercio, pues los mismos deben ser entendidos como un medio para la obtención de beneficios económicos y comerciales y no como un fin en sí mismo.

Entre las amenazas, considera que la erosión de las preferencias en el sector industrial en el Mercosur es un tema que hay que atender, si bien advirtió el escaso margen de negociación que existe en este asunto (reconociendo el escaso peso negociador de Uruguay), debiendo, por tanto, fundamentar técnicamente cada uno de los pedidos de sensibilidades realizados por Uruguay<sup>70</sup>. Las negociaciones en los requisitos de origen es otro de los temas considerados sensibles por parte de los negociadores. El régimen de origen es de especial

---

<sup>70</sup> Especialmente por las negociaciones intra – Mercosur.

importancia no solo desde el punto de vista defensivo, sino también del ofensivo, en especial en los productos industriales que no tienen elevados niveles arancelarios en el acceso a mercados no preferenciales o en muchos casos acceden con preferencias en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Al respecto del SGP, las negociaciones entre el Mercosur y la UE adquieren especial importancia para aquellos sectores que se verán afectados por el desmantelamiento de los beneficios del esquema europeo previsto para el 2014 y que afectará a todos los países miembros del Mercosur a excepción de Paraguay (Bartesaghi, 2005).

En referencia a las otras áreas de negociación, Terra consideró que Uruguay no tiene mayores inconvenientes en poder avanzar, sobre todo en denominaciones de origen e indicaciones geográficas, propiedad intelectual, servicios e inversiones. En contrapartida, se mencionó que para Brasil es dificultoso otorgar el Trato Nacional en dichas áreas, si bien estaría dispuesto a mostrar ciertas flexibilidades, por ejemplo en el caso de las compras gubernamentales.

### *Álvaro Ons*

Ons (director general para Asuntos de Integración y Mercosur<sup>71</sup>) considera que se está frente a la negociación bilateral más importante jamás concretada a nivel internacional, que presenta especial importancia para Uruguay.

Entiende que se trata de un intercambio asimétrico, donde es muy difícil encontrar un equilibrio, ya que Uruguay es ofensivo solo en la negociación agrícola, mientras que la UE lo es en el resto de los capítulos que se están negociando.

La ambición del acuerdo depende, en gran medida, de la oferta agrícola, si bien en la misma no se negocian los subsidios domésticos, lo que no quiere decir que no formen parte de las negociaciones (en el sentido de la estrategia de negociación).

En coincidencia con Terra, entiende que es probable alcanzar un acuerdo de

---

<sup>71</sup> También es el secretario ejecutivo de CIACEX y jefe de la negociación Mercosur – UE.

mínima o *light*, donde se excluyan capítulos y no se incorpore el 90% del intercambio al universo de negociación.

Considera que el acuerdo se puede alcanzar debido principalmente a la voluntad política de las partes. Dada la complejidad de este acuerdo (inédita a nivel internacional), entiende que para cerrarlo, los negociadores deben apartarse de los modelos tradicionales de negociación<sup>72</sup>.

Con respecto a las otras áreas de negociación, caso de las inversiones, compras públicas, servicios, propiedad intelectual, entiende que el problema son los escasos avances alcanzados en el Mercosur, donde estos temas no se han negociado entre los miembros, lo que impide perfeccionar posiciones comunes en los tiempos pactados.

En este punto, Uruguay sería el miembro del Mercosur con menores dificultades para asumir compromisos, dados los avances concretados en las negociaciones con Chile y México<sup>73</sup>.

En referencia a las sensibilidades, Ons considera que existen y se encuentran especialmente en la erosión de preferencias en el Mercosur, que deben ser atendidas buscando la aceptación de cronogramas de desgravación más extensos.

Por otra parte, así como lo hizo Terra, cree que como aspecto beneficioso de la negociación se identifica la consolidación de los regímenes especiales como el de bienes de capital o de informática y telecomunicaciones, pero también por la menor dependencia de la AT, todos regímenes que obligan al país a renegociar las flexibilidades periódicamente con el resto de los socios del Mercosur.

El negociador comentó que las negociaciones entre el Mercosur y la UE están dirigidas por la Comisión Interministerial denominada CIACEX, que cuenta con la Jefatura de la Negociación. A través de dicho ámbito se hará un amplio proceso de consulta con los gremios y la sociedad civil. Se mencionó en particular el

---

<sup>72</sup> Misma posición planteada en artículos y seminarios por el doctor Félix Peña. En [www.felixpeña.com.ar](http://www.felixpeña.com.ar).

<sup>73</sup> Se mostró interés en avanzar con Colombia y Perú.

involucramiento de los sindicatos<sup>74</sup>. Al respecto de esta consulta, el sector empresarial es muy crítico del papel otorgado por el gobierno al sector privado en las negociaciones.

Ons coincide con Terra en que es necesario definir una agenda interna que acompañe el proceso de implementación del acuerdo, ya que no alcanza solo con la liberalización arancelaria. La agenda interna busca mitigar los impactos negativos (reconversión), pero también potenciar los positivos.

Este es otro de los temas controvertidos entre el sector empresarial y el gobierno, ya que los efectos de la apertura comercial de Uruguay por el Mercosur, en su momento, no fueron mitigados por este tipo de políticas públicas, lo que se espera no se vuelva a repetir en las negociaciones en curso.

#### *4.2 Opinión de académicos*

*Carlos Luján<sup>75</sup>*

Se está manejando la posibilidad de alcanzar un acuerdo de mínima que no alcance el 90% del universo, con una mayor apertura de las cuotas y que establezca extensos cronogramas de desgravación.

En este tipo de acuerdos no hay que restarle importancia a la cooperación internacional y diálogo político (que, como se vio, son también pilares de la negociación entre el Mercosur y la UE). En ese sentido, mencionó que no hay que quedarse con lo comercial, sino que hay que avanzar en otras áreas más allá de lo económico - comercial.

Entiende que sería razonable pensar que un acuerdo de esta naturaleza insuma más tiempo de negociación que el actualmente manejado, ya que un nuevo fracaso tiene muchos costos para las partes. Piensa que la “zona de acuerdo” entre el Mercosur y la UE es muy pequeña, estamos frente a una negociación muy compleja, sobre todo en la intra – Mercosur.

---

<sup>74</sup> Si bien en Uruguay no es común el involucramiento de los sindicatos en este tipo de negociaciones, sí es una práctica habitual a nivel internacional.

<sup>75</sup> Investigador del CEFIR.

No hay que desmerecer el impacto positivo que tiene para el Mercosur pasar a tener un interlocutor de primera línea, ya que está demostrado que muchas de las reformas nacionales y regionales tienen mayor impulso cuando se asumen compromisos con terceros.

Gerardo Caetano<sup>76</sup>

El reconocido académico opina que un Mercosur sin productividad en sus acuerdos comerciales con terceros países no es viable como proceso de integración. Entiende que es mejor para todos los miembros negociar en bloque que bilateralmente, pero que si no hay acuerdo a la larga terminará cada uno negociando por su lado, sobre todo Brasil lo hará.

Entiende que el Mercosur no aceptará un acuerdo profundo, por lo que de suscribirse un acuerdo en los tiempos manejados, será uno de mínima que no es parecido al que se cerró con Chile, México, Colombia, Perú o Centroamérica. En este punto, existe plena coincidencia entre todos los especialistas incluidos en el presente documento.

Para Caetano, entre otros instrumentos de negociación, se deberán incluir cuotas en el comercio automotriz, por ser uno de los más sensibles para los miembros del Mercosur, también deben buscarse alternativas en propiedad intelectual y en compras gubernamentales, donde parece que Brasil aceptaría flexibilizaciones a nivel federal. Las mayores dificultades estarán en la oferta agrícola y en los servicios.

Se está frente a un acuerdo extremadamente complejo en lo técnico y en lo político, pero eso no quita que estamos frente a una oportunidad para ambos bloques, ya que en términos de impacto económico y comercial, se está frente al acuerdo de mayor importancia jamás negociado por el Mercosur.

Opina que tanto el Mercosur como la UE tienen incentivos para alcanzar un acuerdo, discrepando con otros analistas. En el caso de la UE este bloque comercial tienen necesidad de acceder a nuevos mercados (su comercio es aún

---

<sup>76</sup> Director Académico del CEFIR.

fundamentalmente intrarregional<sup>77</sup>), en el caso del Mercosur, debe aumentar su participación en el total adquirido por la UE. Entiende que en el nuevo escenario internacional, la UE, junto con Estados Unidos y Japón son los grandes perdedores, hecho que motiva aún más la necesidad de cerrar acuerdos comerciales (no hay que olvidar que la UE ya negoció con Corea del Sur<sup>78</sup> y lo está haciendo con la India<sup>79</sup> y con los países de la ASEAN).

El acuerdo entre el Mercosur y la UE, no puede ser solo técnico, sino que debe incluir los otros componentes que conforman la negociación de los Acuerdos de Asociación, misma posición que la planteada por Luján.

Caetano menciona que además de la Comisión, están a favor del acuerdo países como Alemania, España, Portugal y Reino Unido. Entre los contrarios, lidera principalmente Francia con Polonia y hay muchos países que son indiferentes.

En lo que refiere al Mercosur existe un alineamiento de los intereses entre Argentina y Brasil. También hay que reconocer los avances alcanzados en las negociaciones regionales, especialmente desde la Reunión de San Juan. Cabe resaltar que parte de los logros alcanzados en dicha cumbre del Mercosur, estuvieron impulsados por la posibilidad de cerrar un acuerdo con la UE. Caetano hace una mención indirecta al Código Aduanero del Mercosur, si bien el mismo sigue sin ser incorporado por ninguno de los socios del bloque y se teme un nuevo fracaso en ese sentido.

Caetano entiende que el acuerdo habría que haberlo cerrado antes de 2012, ya que en la actualidad se hace cada vez más difícil alcanzar un acuerdo (Baldwin y Evenett, 2011). Otros autores opinan lo mismo en el caso de la Ronda Doha. Como es sabido, ninguna de las dos negociaciones muestran posibilidades ciertas de cerrarse en el transcurso del 2013.

---

<sup>77</sup> En algunos casos con baja productividad.

<sup>78</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=738>

<sup>79</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_130306.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_130306.pdf)

José Manuel Quijano<sup>80</sup>

¿Puede el Mercosur imponerle un acuerdo a medida a la UE? ¿Qué viabilidad tiene un acuerdo de esta naturaleza? ¿Es de interés de la UE alcanzar un acuerdo donde limite las ganancias en las áreas donde tiene más para ganar?, son algunas de las preguntas que plantea el especialista.

Un acuerdo con la UE generará mayor primarización, tanto si se alcanza un acuerdo de máxima como de mínima. Esta visión no fue sostenida por ninguno de los otros expertos estudiados.

Uruguay no logra acuerdos ni relaciones comerciales con lo que denominó “socios para el desarrollo”, este es un tema que debe tenerse en cuenta en las políticas públicas implementadas por el país.

Cecilia Alemany<sup>81</sup>

Plantea que deberían formar parte de este acuerdo temas como la educación, la agenda medioambiental, la agenda de seguridad, los aspectos institucionales, donde el rol de las organizaciones sociales y los sindicatos es fundamental.

Este acuerdo provocaría un estrechamiento de las relaciones culturales, por lo que es un error analizarlo solo desde el punto de vista comercial. Es vital formar un espacio más amplio, aspecto en donde se identifican coincidencias.

Opina que si bien los contenidos del acuerdo son los mismos, ha cambiado mucho el contexto de negociación, donde hay intereses estratégicos que pesan (gobernanza mundial), sobre algunos intereses específicos. Considera que a nivel internacional no hay una tendencia hacia una profundización de los procesos de integración formales, ya que otros como los BRIC y el G-20 han ocupado un lugar de privilegio.

En este tipo de acuerdos, capítulos como las compras gubernamentales, la infraestructura, la energía, el medio ambiente, deberían ocupar un sitio de importancia, no debiendo sesgar todo hacia el comercio de bienes. También el

---

<sup>80</sup> Ex – director de la Secretaría del Mercosur.

<sup>81</sup> Coordinadora de la Red – Mercosur.

capítulo de servicios debería ser de trascendental importancia, en particular los financieros, telecomunicaciones y transporte marítimo.

Entiende que de alcanzarse un acuerdo de mínima, se perdería la oportunidad de avanzar en áreas de especial importancia para el Mercosur, como por ejemplo la ayuda oficial que puede brindar la UE, que hoy es mínima si se la compara con otros flujos financieros, pero que debería aprovecharse la oportunidad para profundizarla.

#### *4.3 Las motivaciones para alcanzar un acuerdo<sup>82</sup>*

Uno de los temas centrales en las negociaciones internacionales es la motivación de los países para justificar internamente el impulso otorgado a una negociación internacional. En el caso de las negociaciones entre el Mercosur y la UE, pero también en las de la Ronda Doha, este tema adquiere una importancia vital para comprender el estado actual de las negociaciones.

#### *Las negociaciones internacionales y las motivaciones de la UE*

En términos de negociaciones internacionales, el desmantelamiento del ALCA, la determinación de que los subsidios internos se negocian exclusivamente en el ámbito multilateral y el estancamiento de la Ronda Doha, ha restado interés en un acuerdo entre la UE y el Mercosur.

A su vez, el escenario internacional se ha visto afectado por la crisis desatada en 2010 y que impactó en especial a los países desarrollados, lo que naturalmente desvió la atención de las potencias hacia asuntos de la agenda interna, relegando a un segundo plano la agenda externa. La mencionada crisis continúa hasta el presente, tanto en Europa como en EE.UU., provocando la desaceleración de China, lo que a su vez termina perjudicando el desempeño económico de América Latina.

El punto mencionado tuvo especial importancia en la UE, donde la crisis económica se transformó en una crisis monetaria y de confianza (euro), que afectó las instituciones europeas y terminó en una crisis política y de liderazgo que no

---

<sup>82</sup> De acuerdo con las opiniones del autor.

ocurría desde la década del setenta<sup>83</sup> (Bartesaghi, 2012). Esta crisis, generó la implementación de políticas que otorgó a los gobiernos un menor margen frente a la sociedad civil, eventualmente afectada por la política exterior seguida por la UE. En este contexto, los gobiernos nacionales tienen cada vez menor peso para enfrentar los *lobbies* internos, especialmente importantes en el caso de las negociaciones internacionales. (Eurodiputados expresaron temor en los impactos que un acuerdo entre la UE y Mercosur puede traer aparejado en el sector agrícola, en particular carne y azúcar<sup>84</sup>).

A nivel interno, la UE también enfrenta un proceso de reforma que tiene incidencia directa en las relaciones internacionales comerciales, como lo es la reforma de la Política Agrícola Común (PAC). En claves diplomáticas, se está frente a una negociación de suma importancia al interior de la UE, ya que el histórico instrumento ha sido uno de los pilares de la política proteccionista europea en el sector agrícola (INTAL, 2009).

Desde la óptica de las motivaciones, debe incorporarse la preferencia que ha mostrado la Comisión respecto al acuerdo. En efecto, es este órgano comunitario el que impulsó las negociaciones, iniciativa que no es acompañada por todos los gobiernos (salvo Alemania) y tampoco se identifica un involucramiento del sector empresarial. Por su parte, algunos comisarios han indicado la necesidad de potenciar las relaciones comerciales con los países emergentes (India) y no con los bloques comerciales como la ASEAN. En efecto, es claro que el interés de la UE en el Mercosur está fundamentalmente en Brasil<sup>85</sup>, lo que dificulta la posibilidad de que se migre hacia una negociación en clave plurilateral sin la incorporación de este último país<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Algunos autores consideran que la crisis de la UE es una oportunidad para el Mercosur y un incentivo para la negociación.

<sup>84</sup> En el sitio web de la Unión Europea se pueden seguir las actas de los representantes del Parlamento Europeo. [http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm)

<sup>85</sup> Brasil como *global player* hace que el Mercosur pierda importancia como bloque comercial, al menos en lo estratégico.

<sup>86</sup> En Uruguay se ha planteado esta posibilidad.

### *Las motivaciones del Mercosur*

En el caso del Mercosur, también han cambiado las motivaciones respecto a años anteriores, debido entre otros aspectos a la importancia adquirida por el comercio Sur – Sur y el buen desempeño de los precios internacionales de los productos agrícolas. Las proyecciones internacionales sobre la evolución de los precios internacionales (FAO y OCDE, 2011), permiten adelantar que la buena performance de los mismos (si bien con fluctuaciones) seguirá presente en los próximos años, justamente en los productos que mayormente se verían beneficiados por la suscripción de un acuerdo comercial con la UE (productos primarios y agroindustriales).

Cabe precisar que las posiciones ofensivas del Mercosur se centran casi exclusivamente en un aumento de las cuotas para algunos productos agrícolas, si bien en el caso de Brasil existen algunas oportunidades en el sector industrial y en el capítulo de inversiones<sup>87</sup>. Respecto a la negociación en el sector agrícola, adquiere especial importancia la negociación del capítulo de normas sanitarias y fitosanitarias, reconocido como especialmente sensible para la UE (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2011).

Las políticas seguidas por Brasil y por Argentina en los últimos años, y más recientemente por el Mercosur (ingreso de Venezuela), desalientan las negociaciones entre los dos actores estudiados. En efecto, si bien Brasil se muestra cada vez más propenso a cerrar un acuerdo con los países desarrollados, postura que también mantuvo en la Ronda Doha de la OMC<sup>88</sup>, todavía no están dadas las condiciones para una apertura industrial de la magnitud exigida por la Unión Europea, hecho que se ratifica con el importante número de medidas

---

<sup>87</sup> Las inversiones de Europa en Brasil superan las de esta región en China, India y Rusia medidas en conjunto.

<sup>88</sup> Si bien en este caso hay intereses políticos más allá de los económicos y comerciales.

impulsadas en los últimos meses por Brasil a través del Plan *Brasil Maior*<sup>89</sup> y otros incentivos fiscales sectoriales, como por ejemplo los del sector automotriz.

Las dificultades para negociar un acuerdo con la UE también se hacen visibles en el sector automotriz (sector de suma importancia en las negociaciones y uno de los sectores centrales en la discusión de la cobertura arancelaria que tendría el acuerdo). En ese sentido, las diferencias de los últimos tiempos entre Brasil y Argentina con México por los acuerdos bilaterales del sector automotriz adelantan las dificultades que pueden presentarse en este sentido.

A su vez, la política de reindustrialización de Argentina, iniciada desde la crisis de 2001, llevó a la aplicación de un sin número de medidas proteccionistas que llevó a que la UE lidere junto a otros miembros de la OMC un reclamo hacia la postura Argentina, tema también tratado por los miembros en el Comité de Licencias de Importación<sup>90</sup>. A la posición proteccionista seguida por Argentina, hay que sumarle el impacto que en las relaciones políticas puede traer aparejada la expropiación de YPF (Puentes, 2012).

Desde el punto de vista del Mercosur en su conjunto, la reciente incorporación de Venezuela (bajo un procedimiento alejado de las normas vigentes), puede incorporar nuevos desafíos en la negociación entre la UE y el Mercosur, no tanto desde el punto de vista económico–comercial (Venezuela<sup>91</sup> no es un productor competitivo en productos industriales, por lo que los demanda, y tampoco es un productor agrícola que pueda impactar a la UE), sino más bien desde el punto de vista político debido a la impronta del gobierno chavista ahora a cargo de Nicolás Maduro.

La agenda interna del Mercosur tampoco favorece una negociación con la UE, ya que en los últimos tiempos las sucesivas propuestas para subir el AEC del bloque han marcado la agenda, incluso aceptando nuevas excepciones en ese sentido (a

---

<sup>89</sup> [www.brasilmaior.mdic.gov.br](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br)

<sup>90</sup> [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news12\\_s/impl\\_27apr12\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/impl_27apr12_s.htm)

<sup>91</sup> Debe tenerse en cuenta que Venezuela aplica un gran número de medidas proteccionistas que deberían desmantelarse de avanzar en una negociación con la UE, e incluso para su plena incorporación al Mercosur ya concretada.

impulso de Brasil y de Argentina). A su vez, los logros de la Cumbre de San Juan, desarrollada en 2010, en particular la firma del Código Aduanero y los avances para la eliminación del doble cobro del AEC, siguen sin registrar avances y fueron algunas de las condiciones impuestas por la UE para avanzar en un acuerdo (CIU, 2011).

#### *4.4 La posición de los empresarios<sup>92</sup>*

Como es sabido, la industria manufacturera está compuesta por las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y por las Manufacturas de Origen Industrial (MOI). En el primer caso se ubican productos como la carne y los lácteos, que son dos sectores beneficiados por un eventual acuerdo entre la UE y el Mercosur (por la baja en los aranceles, pero principalmente por un aumento de los contingentes), mientras que en las MOI se clasifican otros productos como los plásticos, el sector automotriz, el papel y cartón, los químicos, bienes en donde por la erosión de preferencias (regionales) y apertura comercial, se identifican los mayores efectos negativos en la producción nacional<sup>93</sup>.

En efecto, la posición industrial sobre los beneficios esperados de esta negociación se encuentra claramente dividida entre los exportadores de Productos Primarios y de MOA (ofensivos) y los de MOI (defensivos). Esta disyuntiva también se presenta en otras negociaciones comerciales como la Ronda Doha o en las enmarcadas en un eventual acuerdo con Estados Unidos<sup>94</sup>.

En efecto, los impactos para Uruguay, esperados por el cierre de un acuerdo en el marco de la Ronda Doha, el ALCA o por un TLC con Estados Unidos, son similares a los que se esperan con motivo del cierre de un acuerdo entre el Mercosur y la UE (Bartesaghi y Pérez, 2009).

---

<sup>92</sup> De acuerdo con la opinión personal del autor. La misma no compromete ni necesariamente refleja la posición institucional de la Cámara de Industrias del Uruguay.

<sup>93</sup> De acuerdo con los resultados de los modelos de equilibrio general.

<sup>94</sup> Si bien algunos sectores de MOI, caso el sector textil y vestimenta, visualizan algunas ganancias de suscribirse un acuerdo con Estados Unidos.

Al respecto de la actitud defensiva de los productores de MOI, cabe precisar que ese sector es competitivo en términos regionales y no internacionales, por lo que no visualiza oportunidades comerciales por el cierre de un acuerdo con la UE (si bien siempre existen nichos y algunas empresas que sí podrían verse beneficiadas). Esta posición se sustenta en que ya se accede con aranceles relativamente bajos a la UE, tanto por las preferencias bajo el SGP como por los niveles arancelarios que el bloque comercial europeo aplica a los productos industriales (OMC, 2011).

Con respecto al SGP debe tenerse en cuenta que Uruguay no seguirá beneficiándose de este esquema a partir del 2014 (al igual que Argentina y Brasil en el Mercosur). Los productos mayormente beneficiados por este esquema son primarios y MOA, en particular cítricos y preparaciones de carne y de pescado. El desmantelamiento de este beneficio sería un aliciente para cerrar el acuerdo con la UE antes del 2014 (Bosch, 2011).

De cualquier forma, en términos globales y sumados los beneficios que este acuerdo tendría en el sector primario y otros sectores de la economía, el resultado neto de una negociación entre el Mercosur y la UE sería favorable para el país en su conjunto, posición defendida por los negociadores nacionales y sustentada por estudios internacionales (Manchester University, 2008).

La posición empresarial sobre los beneficios esperados -al menos en términos globales- del cierre de acuerdos comerciales como el analizado, se refleja en las distintas opiniones vertidas por los empresarios uruguayos sobre la necesidad de suscribir acuerdos comerciales con terceros países, especialmente desarrollados (Estados Unidos y la UE), solicitando incluso flexibilidades en el Mercosur para avanzar de forma más pronunciada que sus otros socios del Mercosur (CIU, CNCS, ARU y CMPP, 2006) y (CIU, 2009).

## **5. Perspectivas de cerrar un acuerdo**

A partir del 2011, la UE ingresó nuevamente en un estancamiento de las negociaciones, que concomitantemente coincidió con un nuevo impulso otorgado

a la Ronda de Doha, que pronto perdió fuerza y sigue hasta la fecha prácticamente paralizada (Puentes, 2012).

Con la información disponible, parece muy difícil proyectar el cierre de un acuerdo entre el Mercosur y la UE antes del 2014. De alcanzarse, se estaría frente a un acuerdo muy limitado (sin negociar todo el universo y excluyendo algunos capítulos centrales en este tipo de negociaciones<sup>95</sup>) que probablemente queden sujetos a negociaciones posteriores.

Al respecto de este punto, parece poco probable que la UE apruebe un acuerdo de mínima, sencillamente porque eso supone la pérdida de argumentos para defender la firma del acuerdo al interior de la UE y marcaría un antecedente en las negociaciones, ya que esa posibilidad no fue incorporada en el acuerdo con Corea del Sur, ni tampoco está planteada en las negociaciones con la India o con los países de la ASEAN.

De cualquier forma, en este tipo de negociaciones hay que reconocer que muchas veces la voluntad política de los gobiernos o líderes políticos logra avances que inicialmente uno no visualizaba como probables o incluso terminan derribando lo permitido por las normas disponibles<sup>96</sup>.

## **6. Comercio bilateral de bienes entre el Mercosur y la UE**

En 2011, el intercambio comercial entre el Mercosur y la UE superó los US\$ 120 mil millones. Las exportaciones (aumentaron a una tasa anualizada del 13% entre los años 2001 – 2011) del bloque hacia Europa muestran un mayor dinamismo que las importaciones (11% en el mismo período). Como resultado, el Mercosur presenta un saldo global que es favorable en bienes, si bien muestra una leve tendencia decreciente en los últimos años.

### **Cuadro 3**

---

<sup>95</sup> Como por ejemplo compras gubernamentales o propiedad intelectual.

<sup>96</sup> La propuesta para aceptar el ingreso de Venezuela al Mercosur aprovechando la suspensión de Paraguay en el bloque, es un claro ejemplo de la importancia de la voluntad política de los gobernantes a la hora de negociar.

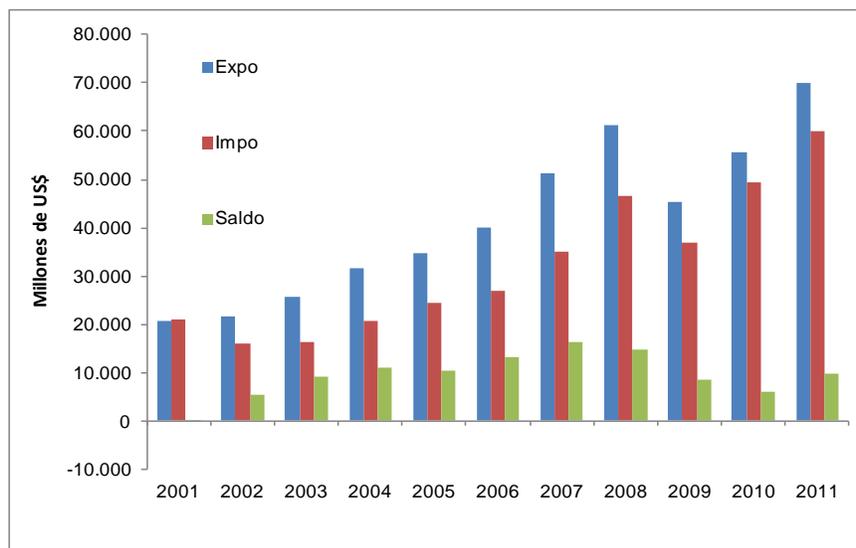
## Comercio bilateral entre el Mercosur y la UE

Año en miles de millones de US\$

	2001	2011	Variación anualizada
Exportaciones	21	70	13%
Importaciones	21	60	11%
Saldo comercial	-0,2	10	

Fuente: elaboración propia con base en Trade Map

Gráfico 1  
Comercio entre el Mercosur y la UE



Fuente: elaboración propia con base en Trade Map

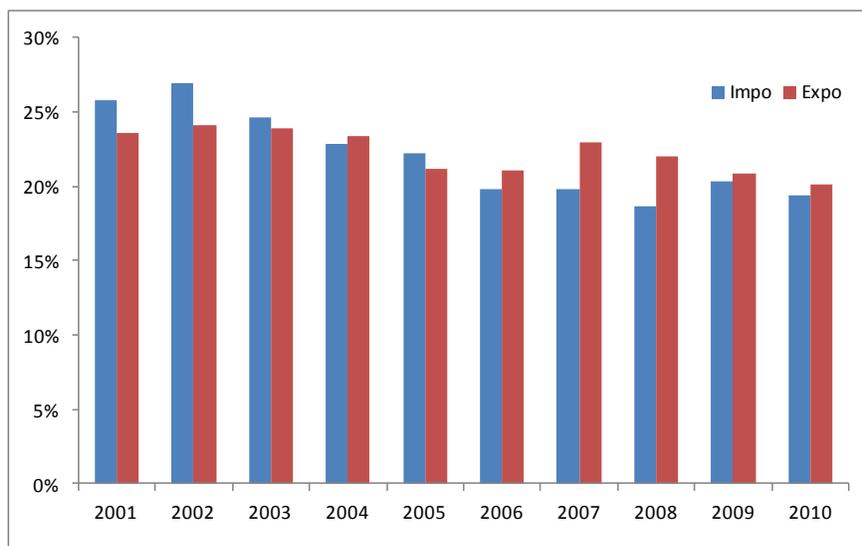
Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial del Mercosur, seguido por la UE, si bien en los próximos años se prevé sea superada por China pasando este último bloque a ocupar la tercera posición en importancia para el Mercosur (CEPAL, 2012).

Lo antes comentado se ve reflejado en el análisis de la evolución de la participación de la UE en las exportaciones e importaciones globales del

Mercosur, donde en los dos casos se observa una tendencia decreciente, que las proyecciones indican continuará en los próximos años.

Gráfico 2

Participación de la UE en el comercio del Mercosur

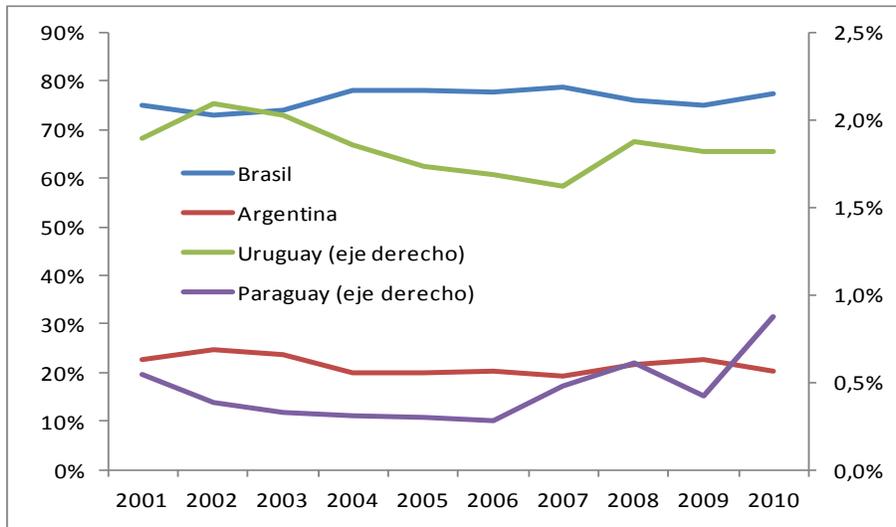


Fuente: elaboración propia con base en Trade Map

Brasil es el principal socio comercial de la UE, explicando el 77% de las exportaciones e importaciones totales hacia y desde el bloque comercial europeo. En menor importancia, le sigue Argentina, representando un 20% y 19% respectivamente. Las participaciones de Uruguay y Paraguay son marginales en los dos casos, ya que no superan el 2%, tanto de las exportaciones como de las importaciones.

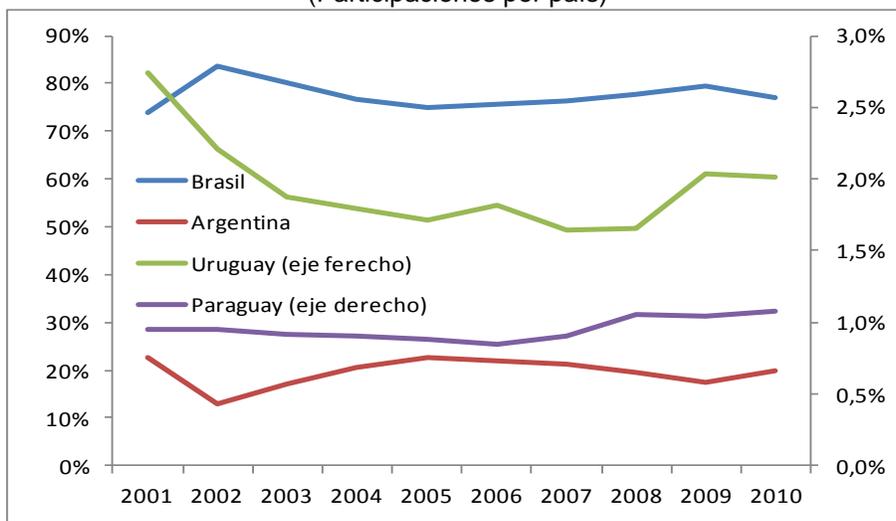
Gráfico 3

Exportaciones del Mercosur hacia la UE  
(Participaciones por país)



Fuente: elaboración propia con base en Trade Map

**Gráfico 4**  
**Importaciones del Mercosur hacia la UE**  
 (Participaciones por país)



Fuente: elaboración propia con base en Trade Map

La evolución del comercio por país muestra cierta estabilidad en la importancia presentada por cada socio del Mercosur, si bien Paraguay gana terreno como exportador hacia la UE.

Replicando el análisis, pero desde el lado de la UE, aproximadamente el 30% de lo importado por el Mercosur es proveído por Alemania, que además ganó participación en los últimos años (como se vio en capítulos anteriores es uno de

los países ofensivos en la negociación). En menor importancia le siguen Francia, Italia, España, Reino Unido y Holanda que en conjunto explican otro 46% del total importado de la UE por el Mercosur. A diferencia de lo ocurrido con Alemania, todos los proveedores perdieron participación entre los años 2001 – 2010.

Al replicar el análisis, pero desde las exportaciones, Holanda es el principal comprador de productos exportados por Mercosur, lo que está explicado por razones logísticas, pues es la puerta de entrada a la UE (explica el 23% de las importaciones de la UE desde el Mercosur). En importancia le sigue Alemania, España, Italia, Reino Unido y Francia, replicándose los mismos jugadores que en las importaciones. Estos mercados explican, en conjunto, cerca del 60% de las importaciones desde la UE.

A nivel de productos, el comercio del Mercosur con la UE es complementario, importa manufacturas de origen industrial (MOI) y exporta productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA).

En efecto, en 2011, los principales productos importados por el Mercosur desde la UE fueron máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos; vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres y sus partes; máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación; productos farmacéuticos; productos químicos orgánicos e instrumentos; aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, que computados en conjunto explicaron el 38% de las adquisiciones desde la UE.

Si de los principales productos importados desde Europa se computan los que tienen mayor dependencia de la proveeduría europea, se destacan los medicamentos (el 54% de las importaciones del Mercosur son de origen europeo), productos diversos de la industria química (34%), papel y cartón (33%), instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía (33%), máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos (31%), manufacturas de fundición, de hierro o de acero (31%), bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (31%) y aceites esenciales y resinoides, preparaciones de perfumería y de tocador (31%).

Entre los años 2001–2011, los productos que ganaron participación en el total importado desde la UE fueron vehículos automóviles y sus partes (ganó cuatro puntos porcentuales en el período mencionado), productos farmacéuticos (dos puntos porcentuales), combustibles minerales (dos puntos porcentuales). En contrapartida, las máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes y aparatos de grabación perdieron seis puntos porcentuales de participación entre los años 2001–2011, seguido en menor medida por productos de navegación aérea o espacial, productos editoriales de la prensa y de otras industrias gráficas (en los dos casos perdieron un punto porcentual entre los años 2001 y 2011).

**Cuadro 4**  
**Importaciones del Mercosur desde la UE**

Capítulo	Descripción del producto	MERCOSUR importa desde UE, miles de millones de dólares		Participación		Part. Total M por el Mercosur 2011
		2001	2011	2001	2011	
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	5,1	14,6	24,3%	24,3%	31%
87	Vehículos automoviles, tractores, ciclos, demás vehic.terrestres.sus partes.	1,7	7,2	8,0%	12,0%	19%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes, aparatos de grabación.	3,2	5,5	15,1%	9,1%	15%
30	Productos farmacéuticos.	1,1	4,6	5,2%	7,6%	54%
29	Productos químicos orgánicos.	1,5	3,3	7,3%	5,6%	27%
90	Instrumentos, aparatos de óptica,fotografía,cinematografía.	0,9	2,7	4,3%	4,5%	33%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación.	0,5	2,6	2,3%	4,3%	5%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias.	0,8	2,2	3,7%	3,7%	19%
38	Productos diversos de la industria química.	0,5	1,9	2,3%	3,1%	34%
73	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero.	0,4	1,5	1,8%	2,5%	31%
72	Fundición, hierro y acero.	0,3	1,2	1,3%	1,9%	20%
31	Abonos.	0,3	1,1	1,2%	1,8%	10%
48	Papel, cartón, manufact. de pasta de celulosa, de papel/de cartón.	0,4	1,1	2,1%	1,8%	33%
40	Caucho y manufacturas de caucho.	0,3	1,0	1,6%	1,6%	14%
88	Navegación aérea o espacial.	0,5	0,9	2,3%	1,5%	28%
28	Prod.químicos inorgánicos, compuestos inorgánicos/orgánicos de los metales.	0,2	0,6	1,1%	1,0%	19%
32	Extractos curtientes/tintóreos, taninos, sus derivados, pinturas.	0,3	0,5	1,3%	0,9%	28%
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre.	0,2	0,5	0,9%	0,9%	31%
33	Aceites esenciales y resinoides, prep.de perfumería, de tocador.	0,1	0,5	0,7%	0,8%	31%
76	Aluminio y manufacturas de aluminio.	0,2	0,4	1,1%	0,7%	21%
15	Grasas y aceites animales o vegetales, grasas alimenticias, ceras.	0,1	0,3	0,3%	0,5%	24%
Sub total		19	54	88%	90%	
Resto		2	6	12%	10%	
Total		21	60	100%	100%	19%

Fuente: elaboración propia con base en Comtrade

En el caso de las exportaciones existe una concentración mucho mayor que la presentada en las importaciones. En efecto, minerales, escorias y cenizas;

residuos, desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos para animales; café, té, yerba mate y especias; combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos; máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos y carne y despojos comestibles, explicaron el 54% del total exportado por el Mercosur a la UE en 2011.

**Cuadro 5**  
**Exportaciones del Mercosur con destino a la UE**

Código del producto	Descripción del producto	MERCOSUR exporta hacia la UE, miles de millones de US\$		Participación		Part. en el total expo por el Mercosur 2011
		2001	2011	2001	2011	
26	Minerales, escorias y cenizas.	1,3	10,4	6,1%	14,8%	22%
23	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; ali. para animales.	3,4	9,1	16,3%	13,0%	54%
09	Café, té, yerba mate y especias.	0,8	4,4	3,9%	6,3%	52%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod. de su destilación.	0,2	3,9	1,1%	5,6%	11%
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos..	2,0	3,8	9,5%	5,4%	15%
84	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	1,0	3,0	5,0%	4,3%	19%
02	Carne y despojos comestibles.	1,1	2,8	5,4%	3,9%	16%
72	Fundición, hierro y acero.	0,6	2,5	3,1%	3,5%	19%
47	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel..	0,5	2,3	2,6%	3,2%	44%
38	Productos diversos de la industria química.	0,1	2,2	0,3%	3,1%	52%
20	Prep. de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plantas.	0,7	1,8	3,3%	2,5%	48%
71	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares.	0,2	1,7	1,1%	2,4%	31%
08	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones.	0,5	1,3	2,6%	1,9%	50%
88	Navegación aérea o espacial.	0,8	1,3	3,9%	1,9%	30%
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehic. terrestres, sus partes.	0,4	1,3	2,1%	1,9%	6%
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.	0,5	1,2	2,3%	1,7%	35%
16	Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos..	0,2	1,1	1,1%	1,6%	58%
29	Productos químicos orgánicos.	0,2	1,1	1,2%	1,6%	26%
41	Pielés (excepto la peletería) y cueros.	0,6	1,0	3,0%	1,5%	31%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias.	0,1	1,0	0,6%	1,4%	17%
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera.	0,6	1,0	2,8%	1,4%	34%
03	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos.	0,7	0,9	3,4%	1,3%	50%
15	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras.	0,1	0,9	0,6%	1,3%	13%
17	Azúcares y artículos de confitería.	0,1	0,9	0,7%	1,3%	6%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación.	0,3	0,7	1,5%	1,0%	13%
10	Cereales.	0,3	0,7	1,4%	1,0%	5%
28	Prod. químicos inorgan.; compuestos inorgan./organ. de los metales.	0,1	0,7	0,6%	1,0%	17%
Sub total		18	63	85%	89%	
Resto		3	7	15%	11%	
Total		21	70	100%	100%	20%

Fuente: elaboración propia con base en Comtrade

Entre los productos que tienen un mayor grado de concentración en el mercado europeo se ubican los pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos (la UE importa el 58% del total exportado por el Mercosur de este producto); residuos, desperdicios de las industrias alimentarias y alimentos para animales (54%); café, té, yerba mate y especias (52%); productos diversos de la

industria química (52%); pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos (50%), y frutos comestibles, cortezas de agrrios o de melones (50%).

Con respecto a los productos que han ganado mayor participación con destino a la UE se destacan los minerales, escorias y cenizas (aumentó en nueve puntos de participación en el total exportado a la UE); combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación (cinco punto porcentuales); productos diversos de la industria química (tres puntos porcentuales) y café, té, yerba mate y especias (dos puntos porcentuales).

Por el contrario, pierden participación las semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos (cuatro puntos porcentuales); residuos, desperdicios de las industrias alimentarias y alimentos para animales (tres puntos porcentuales); productos de navegación aérea o espacial (dos puntos porcentuales); pieles (excepto la peletería) y cueros (dos puntos porcentuales) y pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos (dos puntos porcentuales).

## **7. Bibliografía**

Abreu, Sergio. (2010). “Negociaciones Mercosur – Unión Europea: algunas reflexiones metodológicas”, CURI, marzo.

ALADI. (2004). “Impacto del ALCA sobre la economía de los países miembros de la ALADI. Un análisis de equilibrio general para los países del Mercosur”.

APC, Unidad de Análisis del Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). “Metodología para la preparación de negociaciones comerciales y monitoreo de acuerdos: una aplicación al caso Mercosur – UE”.

Arenas, Mariela. (2002). “Economic relations of the European Union and Mercosur”, October.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). “Uruguay nota temática sobre comercio e integración”, enero.

Bartesaghi, Ignacio. (2012). *Las uniones aduaneras, ¿modelo de integración adecuado para los países de la región?*, Cuaderno, No. 016, Montevideo, CEFIR.

Bartesaghi, Ignacio (2012). “*La evolución de la institucionalidad europea: el caso del Parlamento Europeo*”, IRI, Universidad de La Plata.

Bartesaghi, Ignacio. (2011). *El Mercado Común del Sur: los resultados alcanzados en las reuniones del Consejo del Mercado Común desde la perspectiva del sector industrial*, Montevideo, Cámara de Industrias del Uruguay.

Bartesaghi, Ignacio y Pérez, Sebastián. (2009). *La Ronda Doha: evolución de las negociaciones y eventuales impactos para Uruguay*. Montevideo, Universidad de Montevideo.

Bartesaghi, Ignacio y Pérez Sebastián. (2006). “Análisis de los eventuales impactos para la industria derivados de la firma de un TLC con Estados Unidos”, septiembre.

Bartesaghi, Ignacio. (2005). “Posible impacto de un acuerdo comercial Unión Europea – Mercosur: Efectos del desmantelamiento del SGP esquema europeo y la firma de un acuerdo de libre comercio”, Montevideo, Cámara de Industrias del Uruguay, abril.

Bosch, Jiménez Ángeles. (2011). “La reforma del Sistema de Preferencias Generalizada”.

Bonet, Madruga, Antonio. (2007). "La cooperación al desarrollo como instrumento de la política comercial de la Unión Europea. Aplicaciones al caso de América Latina", INTAL, ITD, febrero.

Bonet, Madruga, Antonio. (2002). "Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales", Buenos Aires, INTAL, septiembre.

Bouzas, Roberto. (s. f.). "Las negociaciones Unión Europea Mercosur: entre la lentitud y la definición".

Calá, Daniela, Medina, Juan y Casellas, Karina. (2004). "Acuerdo UE - Mercosur: impacto sobre los precios de los bienes del complejo agroindustrial argentino", Mar del Plata, noviembre.

Cámara de Industrias del Uruguay. (2006). "Evaluación de la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona: Informe de Avance", Montevideo, abril.

Centro de Economía Internacional. (2003). "Oportunidades y amenazas para la Argentina de un Acuerdo Mercosur – Unión Europea. Un estudio de impacto sectorial", febrero.

CEPAL. "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe" (últimos informes).

CEPAL. (2012). "La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global".

Cicowiez, Martín y Di Gresia, Luciano. (abril 2004). "Equilibrio general computado: descripción de la metodología", Argentina, Departamento de Economía - Universidad de La Plata.

Comisión Sectorial para el Mercosur–Comisec. (2006). “Aspectos de la inserción internacional del Uruguay análisis y reflexiones”, Montevideo, junio.

Comisión Sectorial para el Mercosur-Comisec. (2006). “Negociaciones sobre propiedad intelectual: algunos impactos en sectores productivos e innovación”.

Comisión Europea. (2002). “Una asociación para el futuro”, Montevideo, mayo.

Di Biase, Héctor. (1998). “Acuerdo Mercosur – Unión Europea: “fotografía revelada” ¿Habrá Acuerdo de Libre Comercio?, Universidad Católica.

Donizeti, Antonio. (2008). “El relanzamiento de las negociaciones Mercosur – Unión Europea: los desafíos y oportunidades de la asociación económica birregional”.

Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. (2010). “La profundización de la integración en el Mercosur y las prioridades para la UE: escenarios para la región y para la Unión Europea”.

European Commission. (2002). “Mercosur–European Community regional strategy paper”, September.

Filadoro, Mario. (s.f.). “Negociaciones económicas internacionales: UE–Mercosur”.

Giordano Paolo. (2004). “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, agosto.

Heidrich, Pablo y Oliveira, Glauco. (2005). “Negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea”, septiembre.

IICA. (2003). “Experiencias en negociaciones comerciales agropecuarias con la Unión Europea y los Estados Unidos. El caso de Chile”. Montevideo, marzo.

INTAL. (2011). “El chequeo médico de la Política Agrícola Común”.

INTAL. (2011). “Informe Mercosur”, septiembre.

INTAL. (2010). “El futuro de la política común agrícola europea”.

INTAL. (2010). “Las negociaciones y los acuerdos de asociación entre América Latina y el Caribe y la UE”, mayo.

Jovtis, Ignacio. (2010). “Las relaciones Unión Europea – Mercosur luego de la Cumbre de Madrid de 2010. Algunas reflexiones desde la sociedad civil”, octubre.

Jank, Marcos S, Tachinardi, M.H. (2005). “Negociaciones internacionales en 2005: los desafíos para Brasil en el área Agrícola”, San Pablo, marzo.

Kamil, Herman, Ons, Álvaro. (2003). “Formación de bloques comerciales regionales y determinantes del comercio bilateral: el caso del Mercosur”, marzo.

Laens, Silvia y Terra, Inés. (2005). “Negociaciones del Mercosur con la Unión Europea: impactos sobre el bienestar y la especialización productiva”, Departamento de Economía, noviembre.

Laens, Silvia y Terra, María Inés. (2006). “La agenda externa del Mercosur: el impacto de las negociaciones con el ALCA, la UE y la OMC”.

Manchester University. (2008). “Trade Sustainability impact assessment (SIA) of the associations Agreement under negotiation between the European Community and Mercosur final”, April.

Manchester University. (2007). “EIS del acuerdo de asociación en curso de negociación entre la comunidad europea y el Mercosur”, sector automotriz, abril.

Manchester University. (2007). “EIS del acuerdo de asociación en curso de negociación entre la comunidad europea y el Mercosur, actualización del EIS preliminar global sobre el comercio UE – Mercosur”, abril.

Manchester University. (2007). “EIS del acuerdo de asociación en curso de negociación entre la comunidad europea y el Mercosur”, sector agrícola, abril.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. (2004). “Relaciones Perú - Unión Europea”, Lima, marzo.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. (2011). “Acuerdo de Asociación Unión Europea – Mercosur”.

Molle, Graciela. (2008). “Negociación Mercosur – Unión Europea”, CEI.

OCDE y FAO. (2011). “Perspectivas de la agricultura 2011 – 2010”.

OMC. (2011). “Perfiles arancelarios”.

Ons, Álvaro. (2010). “Mercosur – Unión Europea: ¿Un acuerdo posible? Miradas y respuesta diversas”, encuentro realizado los días 27 y 28 de octubre de 2010.

Ons, Álvaro. (2009). “Inserción económica internacional del Uruguay, situación y perspectivas”, agosto.

Osimani, Rosa. (2005). “Las relaciones Mercosur – Unión Europea: situación y perspectivas”, Red Mercosur, noviembre.

Osterlof, Doris. (2009). “La alianza entre América Latina y la Unión Europea”, octubre.

Padrón, Álvaro. (2010). *Los acuerdos de asociación entre América Latina y Europa. El papel del movimiento sindical*. Cuaderno No. 011, Montevideo, CEFIR.

Peña, Félix. (2011). “El difícil arte de concluir lo comenzado: la experiencia de la Rueda Doha y de las negociaciones Mercosur-Unión Europea”, abril.

Peña, Félix. (2010a). “El despegue de las negociaciones Mercosur-UE: múltiples andariveles de un proceso con varios escenarios finales factibles”, julio.

Peña, Félix. (2010b). “El día después de una negociación comercial compleja. Reflexiones con motivo de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea”, junio.

Peña, Félix. (2010c). “Mercosur – UE: ¿Un noviazgo demasiado prolongado? Está abierta una ventana de oportunidad para concluir un acuerdo Mercosur-UE”, mayo.

Peña, Félix. (2010d). “Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: ¿Se ha abierto una ventana de oportunidad?”, diciembre.

Peña, Félix. (2009). “Perspectivas de concreción de los acuerdos pendientes entre la Unión Europea, el Mercosur y la CAN”.

Peña, Félix. (2008). “La flexibilidad en las negociaciones comerciales. Una cuestión que se ha actualizado en la OMC y en el Mercosur”.

Puentes, (2012a). “Países andinos firman ambicioso acuerdo comercial con la UE”, diciembre.

Puentes, (2012b). “UE responde a la ley de expropiación de Repsol YPF; Bruselas prepara posible defensa”, mayo.

Puentes, (2012c). “Ronda Doha no muestra mayores señales de avances”, mayo.

Revez, Bizzozero, Lincoln. (2010). “Las relaciones Unión Europea – Mercosur ¿por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?”, julio.

Rodríguez, Mónica, (2006). “Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura, en América Latina”, CEPAL.

Segura Arias, Joaquín y Salas, Vania. (2006). “Las experiencias de negociación agrícola entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea (UE)”.

SELA. (2010). “Resumen de la Relatoría de la Reunión Regional las relaciones Económicas América Latina y el Caribe – Unión Europea y la VI Cumbre Birregional de Madrid”, Caracas.

Soares, Comité Económico y Social. (2004). “Las repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe”, enero.

Vaillant, Marcel. (2009). “Alternativas para la inserción económica internacional de Uruguay”, octubre.

Vaillant. Marcel, Vera. Tabaré. (s.f.). “Bloques comerciales versus multilateralismo: Mercosur, el caso de un pequeño bloque Sur – Sur”.

# TLC ANDINO-ESTADOS UNIDOS: UN TRATADO MÁS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA “SUPERFICIAL” PARA EL CONTINENTE AMERICANO

**Julian Tole**  
*julian\_tole@yahoo.es*

## **RESUMEN:**

El TLC Andino-Estados Unidos se convierte en un instrumento de integración “ideal” para mejorar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos en el continente americano, pues facilita la construcción de peldaños o pequeños bloques que mejoraran su peso en la escena internacional y en algunos sectores del comercio internacional. En tal contexto, el objetivo de este trabajo es analizar el modelo “hecho a la medida” por Estados Unidos para regular y profundizar la liberalización comercial, sin considerar de ninguna manera un mayor grado de integración con los países latinoamericanos, particularmente con los miembros de la Comunidad Andina.

## **PALABRAS CLAVES:**

TLC, liberalización comercial, procesos de integración comercial.

## **ABSTRACT:**

The Andean-U.S. FTA becomes an instrument of integration “ideal” to enhance its geopolitical and geo-economic interests in the Americas; since it facilitates the construction of small blocks that will improve the U.S. weight on the international scene and in some sectors international trade. In this context, the aim of this paper is to analyze this model “made to order” by the U. S. to regulate and deepen trade liberalization, without considering in any way a greater degree of integration with Latin American countries, particularly with members Andean Community.

## **KEY WORDS:**

FTA, trade liberalization, regional integration processes.

## **Introducción:**

El reforzamiento y la consolidación del sistema multilateral del comercio se produce prácticamente al mismo tiempo que el inicio del nuevo *modelo* de integración económica propuesto por Estados Unidos para el continente americano, cuando la llamada Ronda Uruguay todavía no finalizaba. Esta coincidencia temporal, sin duda repercute en la *arquitectura* de los sucesivos procesos de integración, en particular en la proliferación de Tratados de Libre Comercio (en adelante TLC), cuya licitud está condicionada por un requisito de carácter procesal (notificación previa al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales) y unos criterios materiales<sup>97</sup> establecidos en el artículo XXIV del GATT de 1947.

El surgimiento del nuevo *modelo* de integración en el continente es posible, entre otras cosas, por el interés de los Estados Unidos de reflejar en el ámbito regional la misma filosofía comercial vigente en el plano multilateral. En esa medida, no es casualidad que la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) de 1989 abarcara prácticamente los mismos temas que la Ronda Uruguay, inclusive los denominados “*temas nuevos*”, como compras gubernamentales, medio ambiente y comercio, inversiones, entre otros<sup>98</sup>, que no han podido avanzar en las negociaciones de la Ronda de Doha y por las propias dificultades en las integraciones regionales latinoamericanas de tipo tradicional (Mercosur, Comunidad Andina, Comunidad Centroamericana, y no digamos ya, ALADI).

Tras el ALCCEU de 1989, el apoyo del *modelo* TLC se tornó más evidente por parte del gobierno estadounidense, especialmente, con el respaldo concedido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994, que constituye un verdadero parteaguas político e institucional para el continente americano, ya

---

<sup>97</sup> En términos generales, según lo establecido por el artículo XXIV de 1947 los países partes de una zona de libre comercio han de cumplir esencialmente tres criterios materiales: a) deben incluir una parte “*sustancial*” del comercio entre los estados partes; b) no debe suponer un aumento ni el establecimiento de nuevas barreras comerciales frente a los estados no miembros y c) debe lograr el libre comercio entre los estados participantes en un plazo determinado.

<sup>98</sup> Estos temas del comercio internacional son calificados como “*nuevos*”, porque no existe una normativa multilateral que los regule, de ahí que generalmente se crean grupos de trabajo dentro de la OMC para avanzar en las negociaciones. Algunos ejemplos de tales temas son: i) comercio y medio ambiente; ii) comercio e inversiones; iii) comercio y política de competencia; iv) facilitación de comercio; v) transparencia de las compras gubernamentales; vi) comercio electrónico; y vii) comercio y normas laborales.

que los TLC estadounidenses representan, en cierta manera, una alternativa al modelo europeo de integración política, económica e institucional que hasta aquel momento disfrutaba de una “*hegemonía teórica*” (Sberro, 2002, 3). Así, pues, el TLCAN fue el inicio formal del modelo *alternativo* de integración, que no se erige sobre una estructura institucional supranacional fuerte, ni defiende objetivos políticos visiblemente asentados, sino que es un proceso que formaliza mediante normas internacionales las relaciones económicas de facto entre los tres estados parte. El *modelo* estadounidense trazó unos objetivos claros para la futura integración (superficial o *shallow integration*) con el continente: regular y profundizar en la liberalización comercial y los denominados “*temas nuevos*”, sin considerar, de ninguna manera, una unión aduanera que exigiría abandonar una política comercial independiente.

De esta forma, el TLC se convirtió para Estados Unidos en el *modelo “ideal”* de integración que se reproduce por todo el hemisferio. En un primer momento en Canadá (1989), luego en México (1994), posteriormente en Chile (2003) y en los países Centroamericanos (2004), y en los últimos años, en los países Andinos (Perú 2009 y Colombia 2012) y el aún no vigente con Panamá. Es en este contexto general que en las próximas líneas esperamos aclarar por qué Estados Unidos propone el que hemos denominado “*modelo TLC*” para el continente americano. Con el objetivo de lograr nuestro propósito dividimos en dos partes este artículo. En la primera, estudiaremos el contexto histórico del “*modelo TLC*” estadounidense y cada uno de los objetivos del proceso de negociación del TLC Andino-Estados Unidos. En la segunda parte, analizaremos el *modelo TLC* propuesto por Estados Unidos, en particular, por qué se elige, cuáles son sus principales características y algunas reflexiones críticas.

## **I. El TLC Andino - Estados Unidos: Un Tratado más del modelo TLC estadounidense**

### **A. Una aproximación histórica al modelo TLC**

Durante un prolongado período de dominio económico (tanto del comercio como de la inversión extranjera) de los Estados Unidos en el continente, la integración

regional no era un objetivo en su agenda comercial, toda vez que no necesitaba suscribir negociar y suscribir tratados bilaterales o regionales para dominar los mercados, y mucho menos cuando las exportaciones de los países latinoamericanos no estaban excluidas del mercado estadounidense, gracias al Sistema General de Preferencias Arancelarias. Resulta significativo, por tanto, que los gobiernos estadounidenses desde finales de los años ochenta y durante la primera parte de la década de los noventa hayan impulsado un proceso de integración, o de regulación del comercio, en el hemisferio cuando sus empresas estaban posicionadas en los mercados del continente y no necesitaba un gran esfuerzo para conservar el dominio económico<sup>99</sup>.

¿Por qué se impulsó el *modelo TLC* en este momento? Sin duda la elección de una nueva estrategia para la regulación de los intercambios comerciales entre Estados Unidos y los países latinoamericanos no fue producto de un evento o de un momento determinado, sino de la interacción de un conjunto de circunstancias políticas y económicas. Es más, la proliferación de TLC estadounidenses se puede advertir tras el cambio global que siguió al influjo de la ideología neoliberal; a la caída del régimen de la Unión Soviética junto con su área de influencia; a la liberalización de las economías de los países asiáticos en desarrollo, los países socialistas en período de transición y de los países latinoamericanos; al impulso del libre circulación de bienes, servicios y capitales, junto a la creación de las “empresas globales” como entidades sin fronteras (deslocalizadas) que desbordan el marco tradicional de las economías nacionales<sup>100</sup>, entre otros fenómenos que

---

<sup>99</sup> Estados Unidos tenía un flujo comercial consolidado en los países de América Latina, quienes llevaban un largo período bajo el modelo de sustitución de importaciones del nacionalismo económico, con altos niveles de protección.

<sup>100</sup> Estos fenómenos internacionales provocan, entre otras cosas, la intensificación de la competencia económica-financiera entre las principales economías (Estados Unidos, bloque europeo y asiático), que ubican al hemisferio en un lugar diferente a los ojos de Estados Unidos y provocan el aumento de las presiones geoeconómicas de ese país. Entre los instrumentos de presión más significativos se encuentra los *programas de ajuste estructural* (PAE), que crean un conjunto de medidas económicas para América Latina (monitoreadas directamente por miembros del Fondo Monetario Internacional) y con las cuales se aseguraba el crecimiento económico de estos países deudores (y que sus deudas pudieran ser pagadas con mayor rapidez). Los países latinoamericanos contrataron enormes créditos durante los últimos años de la década de los setenta, dado el exceso de capitales en el circuito internacional, con tasas de interés relativamente bajas y variables. En 1981, el presidente Ronald Reagan aumentó el gasto público mediante préstamos del mercado financiero (y no con un aumento de impuestos o creación monetaria porque se dispararía la inflación

redefinen, en varios sentidos el trato comercial del gobierno de Estados Unidos al continente americano (González Fernández, 2002, 83-98).

Bajo este panorama surgió el primer antecedente del *modelo TLC* estadounidense, el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Canadá (ALCCEU) de 1989, que coincide con el inicio del proceso de negociación de la Ronda de Uruguay. Este reajuste de política comercial del gobierno estadounidense, frente al multilateralismo, no es accidental, pues surgió cuando empieza a disminuir el peso de este país en la economía internacional ante el resurgimiento de las economías europeas y asiáticas, junto a la mayor participación de las llamadas economías emergentes, y cuando proliferan las iniciativas para el fortalecimiento de sub-bloques regionales en América Latina (entre ellas el Mercosur, la CAN, el SICA). La política comercial externa estadounidense necesitó de una serie de ajustes para reorientar su lugar en el continente americano, ya que es justo este mercado el “*área de influencia natural*” en los planteamientos geopolíticos y geoeconómicos de Estados Unidos.

Tras el Acuerdo con su socio natural tradicional (Canadá), y casi de forma simultánea, el gobierno estadounidense inició las negociaciones del bloque comercial de América del Norte (TLCAN) y presentó, en 1990, la propuesta de crear una zona de libre comercio hemisférica, la “*Iniciativa para las Américas*”, que dio origen al proceso de creación del Alca, cuyos propósitos desbordan ampliamente el mero flujo comercial entre los países del continente. Esta iniciativa presentada por Bush padre, el 27 de junio de 1990, se orientó a cumplir dos objetivos fundamentales: Primero, reforzar los *programas de ajuste estructural* (PAE) en América Latina, para hacer socios aún más compatibles con sus intereses (fomentando ya no el desarrollo sino un crecimiento económico sostenido que aliviaría los problemas de migración y narcotráfico)<sup>101</sup>. Segundo, asegurar a largo plazo mercados donde colocar productos e inversiones, para de

---

estadounidense), lo cual provocó el aumento de las tasas de interés a nivel mundial y a su vez repercutió en el monto del servicio de deuda de los países de América Latina.

<sup>101</sup> Desde la Iniciativa para las Américas presentada por Bush en 1990 y hasta el gobierno de George Bush hijo, iniciado en 2001, se han destinado créditos para financiar la deuda externa de Bolivia, Perú y Colombia, lugares donde el cultivo de estupefacientes se hacía presente con mayor fuerza. El ejemplo más significativo es el llamado Plan Colombia.

esta manera enfrentar mejor la competencia intercapitalista y recuperar parte de su hegemonía perdida. Tanto el TLCAN como el proyecto ALCA instauraron estrategias del gobierno de Estados Unidos para asegurar intereses comerciales que ya presentaban algunas dificultades en la Ronda de Uruguay, al no contar con el suficiente consenso a nivel multilateral para ampliar el programa del GATT e incluir el comercio de servicios, las adquisiciones gubernamentales, la inversión y en general los llamados “*nuevos temas*”.

Hasta 1994, cuando se firmaron los Acuerdos de la Ronda de Uruguay y el TLCAN, no era muy clara la elección del *modelo TLC*, pues Estados Unidos formuló una política comercial diseñada entre el ámbito plurilateral, el Alca<sup>102</sup>(Kemelmajer, 2005,177-219 y Estay Reyno, 2001, 75-88),y multilateral, la OMC. No obstante, en los primeros años del nuevo milenio se presentaron dos situaciones en el ámbito del comercio internacional, que precipitaron el alejamiento de la posición multilateral estadounidense. En primer lugar, un cierto letargo en las negociaciones multilaterales, es decir, los escasos progresos en los objetivos estadounidenses presentados en la Ronda Doha (2001) y en la Ronda de Cancún (2003)<sup>103</sup>; segundo, la suspensión del proceso Alca a fines de 2003. Quizás, esta última situación, sea la más importante para el impulso del *modelo TLC*, ya que el gobierno estadounidense hizo todos los esfuerzos por revivir el proyecto del Alca durante la octava Reunión Ministerial de 2003 (celebrada en Miami dos meses después de la Ronda de Cancún), en la cual buscó consensos y logró acordar un “*mínimo común*” o “*ALCA Light*” (Reina, 2005, 30), que comprende aquellos temas

---

<sup>102</sup> La puesta en marcha del Alca se aceleró a partir de 1998 -durante el gobierno de Bush-, debido a tres necesidades coyunturales de los Estados Unidos: atenuar los efectos de la inminente recesión económica estadounidense, detener el avance del bloque económico europeo en el continente americano y reforzar las alianzas militares frente al deterioro de muchos regímenes políticos latinoamericanos.

<sup>103</sup> Tras las dificultades de la Ronda Ministerial de la OMC en Cancún, el gobierno Bush anunció su intención de iniciar negociaciones con países como Panamá, Colombia, Ecuador y Perú, con el objetivo de presionar a los países latinoamericanos más fuertes (Brasil, Argentina y Venezuela). Además, es necesario señalar, que el desplome de las negociaciones en Cancún de la OMC, tuvo varios efectos en América Latina. En primer lugar, las discusiones gubernamentales en Cancún facilitaron un *re-alineamiento* de casi todos los países latinoamericanos frente al eje de Estados Unidos/Unión Europea, sobre todo en el tema del comercio agropecuario. Ciertamente, el surgimiento del “Grupo de los 20”, liderado por Brasil, India y China, tuvo como consecuencia la cohesión de los Estados de América del Sur, varios países centroamericanos, y otros tantos de África y Asia. En segundo lugar, se logró detener la expansión de los temas *no-comerciales*, como el manejo de los flujos de inversión, las compras gubernamentales o las políticas domésticas de competencia.

en que los 34 países participantes del proyecto están dispuestos a negociar y a concluir en los tiempos originalmente planteados (Blanco, Zabludovsky, et ál, 2004). En este nuevo enfoque del proyecto Alca “los ministros reconocen que se necesita *flexibilidad* para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios”<sup>104</sup>.

A pesar de esta nueva versión mínima y flexible del Alca, Estados Unidos no consiguió consolidar la estrategia de una mayor liberalización del comercio por medio de un gran acuerdo con el continente. Un hecho que evidencia el traspíe del proyecto Alca, ocurrió en la misma octava Reunión de Ministerial de Miami, donde el gobierno estadounidense anunció formalmente el inicio de negociaciones del TLC Andino (con Colombia y Perú), además, aceleró el Acuerdo comercial de Centroamérica (CAFTA), ampliando las negociaciones a la República Dominicana y Panamá. De esta forma, Estados Unidos impulsó firmemente por una política de negociación bilateral, eligiendo el *modelo geoestratégico TLC*, que va más allá de los meros convenios de intercambio de bienes y servicios, en tanto que se convierte en estrategias claramente dirigidas a recuperar y fortalecer la influencia estadounidense en la región, la cual se traduce en el control comercial de estos territorios y de sus recursos naturales estratégicos. Este *modelo* se refuerza tras la firma del TLC Chile-Estados Unidos en 2003, toda vez que con este acuerdo Estados Unidos logró mejorar la relación de fuerzas en las economías suramericanas, en particular frente a los gobiernos con posiciones defensivas, como es el caso del sub-bloque del Mercosur, liderado por Brasil, y además aumentó sus ventajas en el intercambio de bienes, servicios y capitales respecto a otros estados o bloques económicos, al crear una zona de libre comercio.

En nuestro análisis partimos de la siguiente premisa: más que un instrumento de “integración económica”, Estados Unidos elige el *modelo TLC* para facilitar las negociaciones y la regulación de aquellos temas del comercio internacional que requieren elevados niveles de compromiso o que tienen un grado de complejidad tal (Krugman, 1993), que dificulta su negociación en el ámbito plurilateral (como el

---

<sup>104</sup>Para conocer el texto completo, véase el Punto cinco de la declaración final de la reunión de noviembre de 2003.

Alca) o multilateral (en la OMC). Para entender mejor nuestro aserto, en las siguientes líneas estudiaremos las características y las dificultades del *modelo TLC* propuesto por Estados Unidos para el continente.

#### B. Objetivos del TLC Andino - Estados Unidos: de las negociaciones al tratado

El TLC andino no altera la naturaleza jurídica del *modelo TLC* (una *vía bilateral de integración económica superficial*), pues vincula a los Estados Unidos de manera individual con cada país andino, Colombia, Perú y Ecuador, no obstante que las negociaciones se trataron de realizar conjuntamente. A este rigor, el proyecto andino tuvo como objetivo inicial celebrar un acuerdo comercial con todos los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en dos etapas. La primera, una negociación simultánea de Estados Unidos con Colombia y Perú, y la segunda, la posibilidad de que se adhirieran al proceso Ecuador y Bolivia. Obviamente, desde el comienzo de las negociaciones se descartó la participación de Venezuela del proceso, por decisión del gobierno de Hugo Chávez<sup>105</sup>. En relación con Bolivia es necesario destacar que, sólo participó en la fase preliminar del proceso de negociaciones del TLC andino, en calidad de observador. Tras la elección del presidente Evo Morales, la participación boliviana en las negociaciones terminaría debido a su alineación política con el presidente venezolano, concretamente, la decisión de Bolivia de sumarse a la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba)<sup>106</sup> y el posterior decreto de nacionalización boliviano.

Para Colombia, Ecuador y Perú el proceso de negociación de TLC iniciaría con una *fase política* previa a las Rondas, llevada a cabo en cada país tiempo atrás.

---

<sup>105</sup> Las negociaciones de los TLC de Estados Unidos con Colombia y Perú fue el argumento principal para que el presidente Chávez tomara la decisión de abandonar la Comunidad Andina de Naciones (CAN), comunicada el 16 de abril de 2006.

<sup>106</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que se erige sobre los principios de la *solidaridad*, la *complementariedad*, la *justicia* y la *cooperación*, el propósito fundamental, según el Tratado, es unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para Alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Para una mayor información, consultar: <http://www.alba-tcp.org/>

Así por ejemplo, el antecedente más remoto de las negociaciones de Estados Unidos con Colombia, podría considerarse, la visita del Representante de Comercio estadounidense (USTR), ROBERT ZOELICK, en agosto de 2003, en la cual se entrevista con el gobierno del presidente Álvaro Uribe y los principales líderes gremiales, para evaluar la disposición real de Colombia en negociar un acuerdo comercial con su país (Semana, noviembre 13 de 2005). Esta visita significó para el gobierno colombiano la consecución de un objetivo trazado desde finales de 1993 (durante la administración del presidente CÉSAR GAVIRIA), es decir, seguir los pasos del primer país latinoamericano (México) que acordó un tratado comercial con Washington<sup>107</sup>.

Las rondas de negociaciones del TLC Andino iniciaron en Cartagena de Indias (el 18 de mayo de 2004) con la Primera Ronda, en la cual se acordó el *cronograma general del proceso*, que precisó el número de rondas, las fechas (una mensual) y las sedes (se alternan entre los cuatro países). Asimismo, se organizaron las catorce mesas de negociación<sup>108</sup>, los temas de negociación<sup>109</sup> y los mecanismos de coordinación y confidencialidad entre Colombia, Ecuador y Perú<sup>110</sup>. Cabe añadir, que antes de iniciar la Primera Ronda de negociaciones del TLC andino, los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú revalidaron su intención de mantenerse unidos durante el desarrollo de este proceso, es más, los negociadores de los tres países manifestaron su deseo de ir con posiciones conjuntas en un alto porcentaje de la negociación. Esta estrategia permitía fortalecer la capacidad de negociación de los andinos frente al gobierno

---

<sup>107</sup> Otro precedente significativo es la carta de notificación de Robert Zoellick (USAR) en noviembre de 2003, por medio de la cual se comunicó al Congreso estadounidense la intención de la administración Bush de negociar un TLC con los países Andinos.

<sup>108</sup> Las discusiones se hacen en catorce mesas de negociación con la siguiente temática: acceso a mercados industriales y textiles; acceso a mercados aduanas y normas de origen; agricultura; asuntos ambientales; asuntos laborales; competencia y compras públicas. Adicionalmente discuten sobre: cooperación técnica, inversión, medidas sanitarias y fitosanitarias y otros servicios: propiedad intelectual, servicios financieros, solución de controversias, asuntos institucionales y salvaguardias.

<sup>109</sup> Los veintitrés temas de negociación son el acceso a mercado de productos industriales; el acceso a mercados de textiles; el acceso a mercados de productos agropecuarios, textos y aranceles; las medidas sanitarias y fitosanitarias; la administración aduanera; las reglas de origen; los servicios; los servicios financieros; los contratos de distribución; las telecomunicaciones; el comercio electrónico; la inversión; la propiedad intelectual; la política de competencia; las compras del Estado; las barreras técnicas al comercio; las salvaguardias; la solución de controversias; la transparencia; los asuntos institucionales; los asuntos laborales; los asuntos ambientales y el fortalecimiento de la capacidad comercial y cooperación.

<sup>110</sup> Además, de estos tres países andinos, a dicha Ronda asistió Bolivia en calidad de observador.

estadounidense, pues la experiencia de otros países, como los centroamericanos (durante las negociaciones del llamado CAFTA), enseña que cualquier fisura que Estados Unidos encuentre en los países negociadores es utilizada inmediatamente. Precisamente por eso el objetivo de los países Andinos fue *presentar una posición unificada*, para poder reforzar su participación y hacer más eficiente el desempeño negociador de cada país.

Tras 18 meses y trece rondas de negociación entre Estados Unidos y los países andinos (Colombia, Perú y Ecuador), el 14 de noviembre de 2005 (Washington) se llegó a la recta final, con el 90 por cien del tratado acordado. Sin embargo, esta Ronda confirmaría la *ruptura* de la estrategia de negociación conjunta de los países andinos, ya que cada país al avanzar en las negociaciones de los temas más sensibles, tomó soberanamente las decisiones que juzgaba más adecuadas de acuerdo con sus intereses, sin tener en cuenta las necesidades de las demás partes, ni las posiciones conjuntas<sup>111</sup>. La ruptura de las negociaciones conjuntas tiene como consecuencia final el fracaso de la Décimo Tercera Ronda en Washington y la realización por separado de la última Ronda de Negociaciones (*El Tiempo*, 22 de noviembre de 2005)<sup>112</sup>. En tal contexto el primero en reanudar las negociaciones por separado fue el gobierno peruano, el 7 de diciembre de 2005, en Washington, que tuvo como resultado el cierre del proceso de negociaciones y la posterior firma del TLC Perú-Estados Unidos, el 12 de abril del 2006. Posteriormente, la Cámara de Representantes votó favorablemente el Acuerdo con Perú (con 285 voces a favor y 132 en contra) el 8 de noviembre, y

---

<sup>111</sup> Piénsese, para ilustrar nuestro aserto, en la iniciativa del gobierno colombiano y ecuatoriano de protección de los datos de prueba por tres años (la cual contemplaba un período de transición hasta el 2014, año a partir del cual entraría en vigor por los tres años indicados), que fue compartida pero no suscrita por el gobierno del Perú. Esta propuesta discutida en la mesa de propiedad intelectual, generó una gran tensión entre las delegaciones andinas y puso a prueba la unidad mostrada hasta ahora por los tres países. Finalmente, los negociadores peruanos consideraron que no era el momento de presentar la propuesta y se argumentó que tenían que hacer consultas con su gobierno. Los países andinos, tampoco, lograron unificar una posición respecto a la propuesta estadounidense de proteger, durante cinco años, los llamados datos de prueba (que elimina durante ese período la competencia a los medicamentos protegidos), pues mientras en Colombia se encontraba una ley de protección de datos de prueba, en Perú y Ecuador no existe una normativa similar, ni se hallan proyectos para regular estos temas.

<sup>112</sup> Así lo manifiesta el enviado especial de *El Tiempo*, Jorge Correa, “El sector agrícola, el de los medicamentos, las medidas sanitarias y fitosanitarias fueron los obstáculos que impidieron el cierre. Mientras que Colombia y EE.UU cerraron la ronda, Perú seguía negociando con los norteamericanos para intentar finalizar su acuerdo”.

quedó definitivamente aprobado el 4 de diciembre de 2007, tras una votación de 77 a favor y 18 en contra, en el Senado estadounidense.

Para el gobierno de Ecuador, el fracaso de la Decimotercera Ronda fue el preludio de la suspensión, hasta el momento, definitiva de las negociaciones (iniciada desde mayo de 2006). Empero, algunas mesas (compras del sector público, reglas de origen y comercio de textiles) lograron finalizar las negociaciones. Por su parte, Colombia llevó a cabo la última Ronda (Decimocuarta) de Negociaciones por separado en dos encuentros: el primero del 25 de enero al 3 de febrero y el segundo del 13 al 17 de febrero de 2006<sup>113</sup>. Tras dos años Colombia y los Estados Unidos cerrarían las negociaciones el 27 de febrero de 2006. Meses más tarde, el 22 de noviembre de 2006, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos firmarían el TLC. En este orden de ideas, sólo faltaría la ratificación del TLC en los congresos de los tres países. En definitiva, el proyecto de un TLC andino fracasó, pues actualmente tan sólo han firmado acuerdos con Estados Unidos, los gobiernos de Colombia y de Perú. Asimismo, de estos acuerdos que sobreviven al proyecto TLC andino, únicamente se encuentra vigente el TLC Perú-Estados Unidos y el TLC Colombia-Estados Unidos.

Los congresos de los países andinos (Colombia y Perú) aprobaron sus tratados. El Congreso peruano fue el primero que ratificó el texto definitivo del Acuerdo de Promoción Comercial (APC)<sup>114</sup>, el 27 de junio de 2007. De esta manera, Perú allanó el camino para la ratificación en el Congreso estadounidense del TLC, toda vez que aceptó oficialmente las enmiendas al texto original exigidas por la nueva mayoría demócrata<sup>115</sup>. Poco tiempo después haría lo propio el Congreso colombiano que ratificó el TLC, mediante la Ley número 1143 del 4 de julio de 2007, llamada oficialmente "*Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*", y simultáneamente, aprobó sus cartas adjuntas y sus entendimientos, suscritos en Washington el 22 de

---

<sup>113</sup> Obviamente, el último capítulo en acordarse del Tratado, como ha sido la constante del gobierno estadounidense, fue el agropecuario y el de normas sanitarias y fitosanitarias, que, como en otros procesos de negociación, fueron los temas más complejos para Alcanzar acuerdos.

<sup>114</sup> El resultado de la votación fue 70 a favor, 38 en contra y una abstención.

<sup>115</sup> Debemos recordar que el texto original del Tratado *fue* suscrito por los presidentes de los dos países en abril del 2006, en Washington, y *luego sometido a modificaciones, a petición de los congresistas del Partido Demócrata*.

noviembre de 2006<sup>116</sup>. Posteriormente, el 29 de agosto de 2007 el Congreso de Colombia aprobó el “*Protocolo modificadorio al Acuerdo de Promoción Comercial*”, el cual incorporó los ajustes o enmiendas propuestas por la bancada del Partido Demócrata con mayorías en el Congreso<sup>117</sup> para respaldar el TLC<sup>118</sup>.

No obstante ser aprobado el Protocolo modificadorio por el Congreso colombiano, el Partido Demócrata durante varios años decidió no darle el visto bueno al Acuerdo comercial, por diferentes motivaciones políticas<sup>119</sup>. Es más, la Cámara de Representantes de Estados Unidos suscribió el 10 de abril de 2008 una resolución que eliminó el plazo obligatorio de 90 días legislativos para pronunciarse sobre el TLC Colombia Estados Unidos (los republicanos la llamaron “*la regla de Hugo Chávez*”) y que, a efectos prácticos, congeló indefinidamente su votación, lo cual constituyó un ejemplo de la inestabilidad política del *modelo TLC*. El 6 de abril de 2011, Colombia y Estados Unidos acordaron el “Plan de acción relacionado con los derechos laborales” que allanó el camino para enviar el TLC Colombia-Estados

---

<sup>116</sup> El TLC con Estados Unidos fue aprobado el 6 de junio de 2007, en la plenaria de la Cámara de Representantes de Colombia, por 85 votos a favor y 10 en contra. Después, el 14 de junio, la plenaria del Senado colombiano, aprobó el TLC, por 55 votos a favor y tres en contra. La Corte Constitucional realizó su revisión de constitucionalidad del “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006”, y la Ley aprobatoria No. 1143 de 4 de julio de 2007, mediante Sentencia C-750/08 que declaró exequible estas normas.

<sup>117</sup> El mayor obstáculo del TLC Colombia-Estados Unidos ha sido el cambio en la composición del Congreso estadounidense, dado que unos meses después de ser firmado el texto del tratado (que se encontraba para ser ratificado por el Congreso estadounidense) se realizaron las elecciones legislativas en los Estados Unidos de 2007, en las cuales resultaron vencidos los candidatos republicanos, de ahí que, el Partido Demócrata, como fuerza mayoritaria, inició una serie de cuestionamientos del futuro acuerdo.

<sup>118</sup> Estos ajustes se limitan, en un principio, a tres aspectos de naturaleza técnica y jurídica, como son: Primero, la tutela de derechos de propiedad intelectual, en concreto, el tema de patentes de productos farmacéuticos, establecidos en el Capítulo XVI del TLC. Segundo, las garantías de los derechos laborales fundamentales consagrados en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), prevista en el Capítulo XVII del TLC. Tercero, los principios y normas internacionales sobre protección del medio ambiente, regulados por el Capítulo XVIII del TLC. Adicionalmente, el Protocolo modificadorio incorporó otros temas con menor presencia, como son: contratación pública, inversiones y solución de controversias.

<sup>119</sup> Es indiscutible que esta posición de los demócratas obedece a la filosofía del Partido, que tradicionalmente no ha sido partidario de muchos de los postulados de los TLC. Un ejemplo de nuestro aserto se encuentra en todas las votaciones de este tipo de acuerdos, así ocurrió en los casos de Chile (TLC Chile Estados Unidos) y de Centroamérica (CAFTA-RD) que se aprobaron por estrecho margen y gracias a la mayor votación republicana. Además, no podemos olvidar la visión proteccionista de las organizaciones sindicales y su relevancia al interior del Partido Demócrata. Claro está, es necesario destacar que existe una corriente denominada “*los nuevos demócratas*” que consideran que la globalización y la apertura son necesarias. Congresistas liderados por la expresidenta de la Cámara, Nancy Pelosi, abanderaron esta posición buscando caminos alternativos para adecuar sus posiciones y los intereses de sectores incluyentes dentro del partido (sindicatos, ONG, etc.) a los objetivos de los tratados de libre comercio, en particular, en los temas de especial sensibilidad (principios y normas de derecho laboral y la protección del medio ambiente).

Unidos al Congreso estadounidense (presentado formalmente por el presidente Obama el 3 de octubre de 2012), y finalmente este Tratado fue aprobado el 12 de octubre de 2011 y entró en vigencia el 15 de mayo de 2012.

Debemos destacar que uno de los objetivos principales de los países andinos para celebrar tratados de libre comercio con Estados Unidos, ha sido la formalización o estabilidad de las preferencias comerciales (Durán, 2007, 71 y ss., Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006; Ibarra, 2005, 130)<sup>120</sup>, que estos países recibían, desde 1971, mediante el Sistema General de Preferencias (SGP)<sup>121</sup>. Más concretamente con el denominado “*Andean Trade Prefences Act*” (ATPA) de 1991, cuyo propósito era servir como un instrumento político-económico de carácter temporal para permitir el acceso preferente al mercado estadounidense de ciertos productos andinos y al mismo tiempo sirve como un instrumento para erradicar el tráfico de drogas (estupefacientes y sustancias psicotrópicas)<sup>122</sup>. Lógicamente este objetivo también fue de primer orden para los Estados Unidos, ejemplo de ello, es la carta que envía un grupo influyente de congresistas del

---

<sup>120</sup> En efecto, el ministro de comercio, industria y turismo, Jorge Humberto Botero, manifestó que es mejor no firmar un TLC con Estados Unidos, si no tiene como base los derechos adquiridos de las preferencias arancelarias andinas, conocidas como el ATPDEA. Concretamente, afirmó que “(...) para nosotros es absolutamente inadmisibles que partamos de cero. Las ventajas de acceso al mercado de Estados Unidos conocidas como ATPDEA, no son una concesión gratuita, pues son la mínima correspondencia del principal país consumidor de drogas con Colombia, que ha hecho los más gigantescos esfuerzos por combatir el flagelo de la droga”, y agrega, “Colombia exige la preservación de los beneficios del ATPDEA como piso de la negociación con los Estados Unidos de América. Estamos totalmente de acuerdo en que nada es gratis pero Colombia ha pagado un precio exorbitante y no está dispuesto a pagar ese precio otra vez”. (*El Tiempo*, 25 de octubre de 2004).

<sup>121</sup> Los antecedentes del *Sistema General de Preferencias* (SGP), se remontan a 1964, cuando en la primera UNCTAD, celebrada en Ginebra, se plantea que el único camino para liberar a los países en vía de desarrollo de la fuerte dependencia del comercio de los productos con bajo valor agregado, es por medio de la promoción de las exportaciones de productos transformados. Este planteamiento cobró fuerza, por la posición de varios países de América Latina, quienes exigían la extensión de los beneficios arancelarios que los países desarrollados ya ofrecían a ciertas economías en vía de desarrollo. De esta manera, en 1971, Estados Unidos, justo después de que ya lo hiciera la Comunidad Europea, pone en marcha el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), para beneficiar a los países en vía de desarrollo (Granell Tiras, 1973).

<sup>122</sup> En este sentido merece la pena recordar que en los primeros años de la década de los noventa, Estados Unidos decidió implementar la Ley de Preferencias Comerciales Andinas o “*Andean Trade Prefences Act*” (ATPA), como un programa de diez años con el propósito de otorgar beneficios comerciales, de acceso al mercado estadounidense para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Más exactamente, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas tuvo como finalidad la promoción del desarrollo de *cultivos alternativos a las drogas* y la ayuda a las economías de los países beneficiarios. Adicionalmente, este régimen de preferencias logró ventajas cualitativas y cuantitativas sobre el Sistema General de Preferencias (SGP) vigente, dado que se deduce un mayor número de partidas a cero y, al mismo tiempo, se excluye el límite de competitividad.

Partido Republicano a las principales autoridades de la administración BUSH, en la cual manifiestan que:

*"Quisiéramos que las contrapartes vieran estas discusiones sobre comercio desde la gran perspectiva de la guerra contra el narcoterrorismo. Estas negociaciones deben ser usadas para mantener los avances que hemos logrado juntos y ayudar para que llegue la paz y la seguridad a nuestros vecinos (...)"*<sup>123</sup>.

Vencido el período de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) en el 2002, fue remplazada por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA), la cual permite, en el caso de Colombia, el acceso libre de aranceles a más de 6000 partidas de productos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2004,13). La nueva ley vencía en diciembre de 2006, de ahí que fuera necesario que el congreso de los Estados Unidos aprobara una extensión de las preferencias arancelarias (que concede a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, por su lucha antinarcóticos) hasta el 29 de febrero de 2008, período que "servirá de *punte* mientras el Legislativo de Estados Unidos somete a votación los TLC con Colombia y Perú" (*La República*, 3 de julio de 2007)<sup>124</sup>. Obviamente, existen otros objetivos en los países Andinos para negociar el TLC (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2005 y 2006), como son:

- La posibilidad de incrementar no solo los intercambio comerciales de productos, sino además de servicios e inversiones con los Estados Unidos, gracias a la eliminación de los impuestos a las importaciones (aranceles) y otros obstáculos al comercio que tienen un efecto positivo sobre el crecimiento económico de la región Andina(Pardo, 2005, 43 y ss.)<sup>125</sup>;

---

<sup>123</sup>Este texto se extrae de la Carta enviada al Representante Comercial, Robert Zoellick; al director de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), Andrew Natsios, y a la secretaria de agricultura de Estados Unidos, Ann Veneman (*El Tiempo*, 3 de octubre de 2004).

<sup>124</sup> Debemos destacar, además que, mientras los demócratas exigían una ampliación por dos años y tres meses, los republicanos se inclinaban por un plazo de seis meses. Finalmente, el período fijado fue de ocho meses. Esta ampliación corta, tiene como objetivo presionar la ratificación del TLC en el Congreso de los Estados Unidos.

<sup>125</sup> Así,por ejemplo, según el gobierno colombiano la firma del TLC representa "*abrir un poco más las puertas*" al mercado estadounidense, mejorando las condiciones para vender los productos y servicios colombianos en los Estados Unidos.

- El potencial aumento en la creación de empleos<sup>126</sup>, como consecuencia de una mayor actividad exportadora y del incremento de la competitividad;
- La diversificación de la composición sectorial del comercio exterior colombiano;
- El aumento significativo del flujo de nueva inversión extranjera con repercusiones favorables en el volumen de exportaciones, la generación de empleo, la transferencia de tecnología y aumentos en la productividad<sup>127</sup>, entre otros.

En definitiva, según los gobiernos de los países Andinos el TLC trae consigo una mejor preparación tanto en el ámbito *institucional* como en el *productivo*, para insertarse en la economía global y para profundizar en las relaciones con otros socios comerciales. El TLC se erige, de esta manera, en un instrumento de nivelación de las condiciones de competencia frente a otros países, que han logrado ventajas de acceso a mercados importantes como el estadounidense y, simultáneamente, permite la modernización de las entidades vinculadas al comercio exterior, consecuencia de la mayor eficiencia en las operaciones y procedimientos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2005, 7 y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2005, 6).

Por su parte los objetivos del gobierno de los Estados Unidos para celebrar estos TLC con los países andinos se reducen a dos beneficios estratégicos, según las

---

<sup>126</sup> Según un estudio de Planeación Nacional realizado en Colombia, el país debe esperar del TLC un crecimiento adicional en su economía de 1,35 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) y la creación de 183.000 empleos más. (*El Tiempo*, 29 de marzo de 2005).

<sup>127</sup> No negociar el TLC con Estados Unidos, según el gobierno colombiano (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2005, 7 y 8) implica perder comparativamente las ventajas que se ofrecen entre los países que sí lo hacen, es decir, la pérdida de las ventajas significa no poder vender la producción fácilmente en los Estados Unidos, pues aquellos que tengan acuerdos lo pueden hacer en mejores condiciones. A tal efecto, Estados Unidos puede eliminar o reducir sus aranceles, para aquellos países con quienes haya suscritos acuerdos, y los mantendrá para los demás países. Igualmente, se reducirán las posibilidades de atraer inversión estadounidense, pues una porción significativa de sus empresas buscarán establecerse en los países que les ofrezcan las mejores condiciones para la venta de sus productos. Como consecuencia, la producción nacional perderá la oportunidad de crecer más y generar más empleo.

declaraciones de la administración BUSH<sup>128</sup>. En primer lugar, un aspecto estrictamente económico-comercial (*estrategia geoeconómica*), el gobierno estadounidense espera que el TLC con los países Andinos ayude a impulsar la reducción y eliminación de barreras al comercio e inversión. Del mismo modo, se destaca la necesidad de solucionar problemas como la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones estadounidenses, facilitar la penetración de algunos sectores estratégicos de servicios, entre otros. Un segundo aspecto es, en palabras de Robert Zoellick, que el TLC represente una oportunidad para el fortalecimiento de la democracia en la región (*estrategia geopolítica*), es decir, como un instrumento para asegurar la estabilidad “*intrarregional*” de los efectos del tráfico de drogas y, al mismo tiempo, como un mecanismo garantizar los estándares mínimos de los derechos laborales, internacionalmente reconocidos, y de promoción al desarrollo sostenido<sup>129</sup>.

Bajo este contexto, no podemos olvidar un aspecto *geopolítico* relevante de los Estados Unidos, el grave golpe que sufrió el proyecto Alca con el fracaso de la Ronda de Cancún (2003), pues esta iniciativa continental se encontraba “*atada*” a los acuerdos que eventualmente se deberían haber alcanzado en el foro de la OMC. Concretamente, se esperaba un acuerdo agrícola en la Ronda de la OMC que facilitara las discusiones sobre ese sector en el proyecto de integración del hemisferio. A estos problemas del proceso de negociación del Alca, se suman los cambios y la reelección de gobiernos ocurridos en Venezuela (Chávez), Brasil (Lula), Argentina (Kirchner), Bolivia (Morales) y Ecuador (Correa) que han traído consigo un endurecimiento en las posiciones oficiales de esos países respecto al Alca, a tal punto, que desde hace varios lustros este proyecto se encuentra estancado, ya que no dispone de una *agenda al futuro*. De hecho, estos países

---

<sup>128</sup> En concreto, estos objetivos se expresan en la carta del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR), Robert Zoellick, del 18 de noviembre de 2003, dirigida a Dennis Hastert, de la Casa de Representantes del Congreso de los Estados Unidos.

<sup>129</sup> Desde una visión más específica, el TLC Colombia-Estados Unidos se enmarca en las estrategias geopolíticas del gobierno estadounidense para el combate del cultivo de drogas y narcotráfico, de ahí que en el preámbulo se incorpore como uno de sus propósitos “(...) generar oportunidades alternativas a la producción de cultivos de droga, que sean económicamente sostenibles”. Para una mayor información, véase la *Carta del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR)*, Robert Zoellick, del 18 de noviembre de 2003, dirigida a Dennis Hastert, de la Casa de Representantes del Congreso de los Estados Unidos.

cuestionan fuertemente “(...) los principios generales en que se sustenta su creación, los grados en que dicha creación responde unilateralmente a los intereses y necesidades estadounidenses y los impactos que su puesta en marcha traería no sólo sobre distintos sectores sociales, industrias y regiones, sino también sobre las capacidades estatales de regulación del funcionamiento económico interno” (Estay, 2004, 224 y ss).

Una vez analizado este ejemplo del *modelo TLC* propuesto por Estados Unidos para el continente, debemos reconocer que existen grandes retos y obstáculos para una integración económica más profunda de las Américas. No obstante, hay que tener en cuenta que todos los modelos de integración, bien sean superficial o profunda, se encuentran subordinados al dinamismo del comercio internacional, el cual día tras día desborda los parámetros típicos de los esquemas establecidos, tanto en el sistema multilateral como en el ámbito regional.

## **II. Análisis del modelo TLC propuesto por Estados Unidos para el continente americano: ¿Liberalización o integración económica?**

Los procesos de integración regional y los acuerdos comerciales no son una novedad para el continente americano, desde la posguerra, durante los primeros años de la década de los sesenta, se formaron dos bloques latinoamericanos: el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones). Estos bloques se fundaron en las premisas teóricas del esquema de desarrollo de la *Industrialización Sustitutiva de Importaciones* (ISI)<sup>130</sup>, que establecían el libre comercio entre los estados miembros y, al mismo tiempo, el proteccionismo hacia el exterior, el llamado *regionalismo cerrado* (Devlin y Estevadeordal, 2001).

---

<sup>130</sup> Este modelo económico era impulsado por el Estado debido a la desconfianza de los mercados privados y a la preocupación por dependencia de empresas extranjeras, de ahí que su objetivo principal consistía en industrializar los mercados internos mediante la sustitución de importaciones, apoyados en los elevados niveles de protección nacional (aranceles), la planificación estatal y la intervención directa del sector público en los mercados. En tal escenario, la integración regional operaba como un instrumento que “*desvía*” las importaciones de terceros países hacia la producción intrarregional. Ahora bien, el objetivo principal de la integración regional fue superar las limitaciones del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), creando un mercado regional mediante la eliminación de barreras internas del comercio, el aumento de los niveles de protección externa y la ampliación de la planificación industrial a escala regional

El esquema autosuficiente (ISI) entró en crisis durante la década de los setenta (Orrego, 1977), lo cual abrió el camino a un proceso de liberalización económica<sup>131</sup>. Este nuevo proceso logró importantes transformaciones en las políticas y estrategias de desarrollo económico en el hemisferio trazadas por el Consenso de Washington (Williamson, 1990) en la segunda mitad de los años ochenta, así, por ejemplo, se implementó la venta de empresas públicas, la desregularización y la apertura del comercio, el tratamiento nacional para la inversión extranjera, entre otras medidas (Lopez Ayllón, 2005, 222-223; Werner y Birch 1992, 1-25). Entre las estrategias más importantes de desarrollo económico en el esquema de liberalización económica impulsado por el Consenso de Washington encontramos el denominado “*regionalismo abierto*” (De la Reza, 2003, 300 y Bulter-Thomas, 1998), que contiene una serie de instrumentos económicos que procuran, antes que nada, armonizar el interés de los países miembros del bloque regional al otorgar un trato preferencial mutuo, con el imperativo de perseverar e incrementar los vínculos comerciales con el resto del mundo (Kuwayama, 1999)<sup>132</sup>.

El *regionalismo abierto* como esquema de liberalización económica permitió, entre otras cosas, la creación de los bloques regionales emergentes, también llamados de *segunda generación*. No hay duda de que el bloque regional emergente más sobresaliente, por el grado de profundización en la integración es el Mercosur. Este bloque contiene algunos de los elementos claves de la experiencia europea, en concreto, el esquema *político-institucional supranacional* que había sido el modelo por seguir en el continente americano durante la primera generación de

---

<sup>131</sup> La profunda recesión que sufrió Latinoamérica en los primeros años de la década de los ochenta, debido a la crisis de endeudamiento y los consiguientes problemas en la balanza de pago, generó una contracción de las importaciones interregionales, la cual se materializó en una crisis abierta en los ya debilitados procesos de integración regional de la primera generación.

<sup>132</sup> El concepto de *regionalismo*, que consideramos más ajustado, es la serie de acciones o medidas emprendidas por los estados para Alcanzar, esencialmente, una mayor competitividad en el mercado internacional. De ahí que el *nuevo regionalismo* sea un mecanismo de apoyo en la liberalización económica de cada uno de los estados miembros del bloque. En términos de la Cepal, el *regionalismo abierto* crea un conjunto de políticas que armonizan “la interdependencia nacida de los acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general”, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, enero de 1994, 12 y 78).

procesos regionales de integración económica<sup>133</sup>: el Mercado Común Centroamericano (1961), la Comunidad Andina de Naciones (1969) y la Comunidad del Caribe (1973)<sup>134</sup>.

Junto al Mercosur, en los primeros años de la década de los noventa, apareció un modelo alternativo de regionalismo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) de 1994, que creó el bloque económico más importante del hemisferio y, al mismo tiempo, disminuyó la influencia del modelo europeo en los procesos de integración del continente americano. De hecho, el TLCAN prescindió de la política de *convergencia económica* trazada por el esquema de integración europeo, es decir, no elige el país que participa en el bloque basado en un comercio recíproco superior al 25%, también llamado “socio natural”(Hass y Schmitter, 1964). Obviamente, Estados Unidos difícilmente puede encontrar una *sociedad natural* o una relativa paridad en el tamaño de las economías en el continente americano (el único socio natural es Canadá).

Con todo, el *modelo TLC* no es un mecanismo novedoso desde el punto de vista comercial, ni constituye un gran aporte en el ámbito de los procesos de integración, de hecho, desde el GATT de 1947 representa la forma más sencilla de crear una alianza comercial. Entonces, ¿por qué Estados Unidos elige este *modelo*? Para tratar de dar una respuesta más o menos ajustada a este interrogante utilizaremos algunos argumentos geopolíticos (Taylor, 1994) y geoeconómicos (Palacios de Oteyza, 2004, 7 y ss.) que se infieren del *modelo TLC* estadounidense, esto es, desde un enfoque donde el comercio internacional se impulsa y determina por las líneas trazadas desde los estados o bloques

---

<sup>133</sup> La integración económica tiene diversas fases, determinadas desde el punto de vista teórico, que van desde la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión monetaria y la unión económica hasta unión política. Estas etapas en la práctica no se presentan de manera progresiva, en muchos casos se confunden o se traslapan a causa de su misma naturaleza dinámica o por las decisiones políticas y económicas. Así, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), para algunos autores (Lisey, Richard G., York, R., Mcrae, D. M., etc.) constituye una *zona de libre comercio*, porque así lo señala el artículo 101 del Acuerdo, para otros (Proulx, Pierre-Paul) es una *unión aduanera*, por el carácter integrado de las economías canado-estadounidense y la naturaleza misma de los flujos de comercio que comprenden los servicios (Gudiño, 1994, 26).

<sup>134</sup> Si bien estos acuerdos regionales tuvieron algún éxito, su duración fue breve, pues en la segunda mitad de los años setenta todos presentaron dificultades.

económicos de mayor importancia y desarrollo, que en última instancia, conserva un carácter político. Este enfoque es relevante en la determinación de la política comercial externa de los estados, que en la actualidad tiene fines más complejos que los asignados por la teoría clásica, pues se encuentra subordinada a las necesidades de los grupos de presión o *lobbies* (político-empresariales) nacionales y/o extranjeros, a las normas o políticas internacionales creadas por las organizaciones económicas internacionales, etc.

Es en tal contexto donde el gobierno estadounidense diseña un modelo de integración, o más concretamente un *modelo de regulación del comercio* para el continente americano, que le permita mantener su predominio económico y satisfacer la necesidad de su mercado de hacer frente a una posible situación de vulnerabilidad comercial, que lo dejaría en desventaja frente a los demás competidores internacionales. Como se analizará en el siguiente apartado, el cambio de Estados Unidos de la promoción del multilateralismo al bilateralismo, responde a una estrategia para mejorar sus intereses *geopolíticos* y *geoeconómicos*, circunstancia que resulta más conveniente para el intercambio comercial con los países más cercanos geográficamente, o con las naciones cuyos productos sean más estratégicos, o cuyo mercado sea más amplio, o simplemente con países cuyos gobiernos sean aliados políticos.

#### A. El modelo TLC como instrumento geoestratégico

El *modelo TLC* visto espacialmente y proyectado sobre una zona *geoeconómica* representa para los Estados Unidos una herramienta de estrategia política y económica utilizada para promover un sin número de objetivos e intereses. El primer objetivo estratégico de este *modelo* es *geopolítico*, pues en sus orígenes se creó como un instrumento para ejercer presión sobre los demás socios involucrados en las negociaciones tanto del Área de Libre Comercio para las Américas (Alca) como en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con esta estrategia el gobierno estadounidense pretendió generar un contrapeso frente a la

oposición de algunos países de América Latina (como Venezuela, Brasil, Argentina, entre otros), que supeditaron los avances en el ALCA, a los progresos de la inconclusa Ronda de Doha<sup>135</sup>. De ahí que se considere el *modelo TLC* como una medida defensiva ante el balance comercial negativo de Estados Unidos con algunos países de Europa y Asia, evitando con ello mayores repercusiones desfavorables en su economía doméstica (el *libre comercio* y el *libre mercado* se transforman en el nuevo medio para Alcanzar una mayor influencia comercial de Estados Unidos en el continente). En la actualidad, los TLC aseguran los intereses comerciales estadounidenses y de los países latinoamericanos que no cuentan con el suficiente consenso a nivel multilateral, especialmente sectores como el comercio de servicios, la inversión extranjera, etc. Adicionalmente, este *modelo* incorpora una estrategia geopolítica de *seguridad nacional*. Tras los atentados del 11 de septiembre del 2001, Washington presentó el nuevo enfoque en su política comercial externa, al plantear que el libre comercio y el libre mercado son dos herramientas estratégicas en la lucha contra el terrorismo. Esta idea es reconocida por el representante comercial de los Estados Unidos, ROBERT ZOELICK, al declarar que “(...) los países que buscan acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos deben cumplir más que criterios económicos y de comercio, si pretenden ser elegibles. Como mínimo, estos países deben cooperar con los Estados Unidos en su política exterior y en sus metas de seguridad nacional (...)” (Zoelick, 2003). Un ejemplo de ello, es el llamado TLC Andino (Colombia y Perú), en el que se pretende que los países signatarios, brinden total y absoluto apoyo al gobierno de los Estados Unidos en la lucha contra las drogas y el terrorismo (Espinosa, 2005, 74)<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Así se observó en las críticas y exigencias que, Brasil y los demás miembros del Mercosur, expresaron durante el proceso de negociaciones del Alca, pues las consideraban excesivamente desiguales (en especial, en los temas sensibles, como las medidas *antidumping*, los subsidios y en general las políticas de apoyo al sector agrícola), ya que concentraba los compromisos en las contrapartes latinoamericanas, sin equivalentes en los Estados Unidos.

<sup>136</sup> El carácter estratégico del modelo se evidencia en los intereses y los objetivos expuestos por el gobierno estadounidense, para iniciar las negociaciones del TLC con los países andinos -concretamente, con Colombia-, que no se limitan a los ámbitos económicos, además, tienen gran importancia las razones políticas y de seguridad.

El segundo objetivo estratégico del *modelo TLC* es *geoeconómico*, esto es, como parte de un método de negociación comercial que se ajusta a los postulados de la teoría de la *liberalización competitiva* (Bergsten, 2006, Hufbauer y Wong, 2004), diseñado para lograr una mayor apertura en las economías de sus socios comerciales. A tal efecto, el *modelo* constituye un medio de apoyo para la expansión de los productos y los servicios, las empresas transnacionales e instituciones financieras estadounidenses a nivel global. Por tanto, el *modelo TLC* se erige en un tratado internacional que facilita la construcción de peldaños o pequeños bloques (*building blocks*) que hasta cierto punto sustituyen su idea inicial de un acuerdo con el continente bajo su liderazgo<sup>137</sup>.

En la búsqueda de estos dos objetivos geoestratégicos el *modelo* estadounidense crea un mecanismo jurídico que regula y organiza espacios comerciales concretos, ya sea con sub-bloques regionales (TLCAN y CAFTA-RD) o con un país (TLC Chile Estados Unidos, TLC Colombia Estados Unidos, TLC Perú Estados Unidos y el aún no vigente TLC Panamá Estados Unidos). Asimismo este *modelo* se desvincula del principio de la *supranacionalidad ascendente* que rige el proceso de integración europeo, es decir, incorpora un mecanismo *intergubernamental* o *minimalista*<sup>138</sup>, que confiere pocas potestades a las

---

<sup>137</sup> Este *modelo* también aprovecha las mayores facilidades que brindan la proximidad geográfica, las similitudes históricas y culturales, la dependencia económica, la cooperación para la lucha contra el tráfico de drogas, entre otros factores, que propician la formación de estrategias *geoeconómicas*, con el objetivo de lograr una mejor posición negociadora y mayores márgenes de maniobra en el ámbito del comercio internacional. Claro está, los objetivos e intereses estadounidenses para la construcción del *modelo TLC* no son exclusivamente económicos o, más exactamente, comerciales. Si bien, dichos objetivos, aparecen como predominantes en la mayoría de los casos, las razones políticas y de seguridad, representan en la actualidad una prioridad para el gobierno estadounidense. Desde el Acuerdo con Canadá (ALCCEU) de 1989 este *modelo* trascendió las barreras fronterizas de acceso al mercado hasta llegar a los temas de políticas de soberanía tradicionales, que se vinculan con el modo en que las sociedades regulan sus economías nacionales. Además es preciso subrayar que el *modelo TLC* estadounidense se extiende al resto a diferentes estados y continentes, ejemplo de ello, son los tratados de libre comercio con Singapur de 2003 y Australia de 2004, y el TLC con Corea del Sur de 2007.

<sup>138</sup> En oposición al esquema *intergubernamental* se encuentra el esquema *supranacional* o *maximalista* que por lo general, se presenta en organizaciones sub-regionales con personería jurídica internacional, esto es, con poderes o competencia que trascienden a los estados miembros. Dichas organizaciones incluyen varias instancias permanentes de decisión y ejecución. La primera instancia, es el *órgano de dirección política*, la segunda, el *órgano ejecutivo*, la tercera, un *órgano jurisdiccional*, y en algunos casos un *órgano parlamentario*. El ejemplo más claro en nuestro continente de este *modelo* institucional, es el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), pues se encuentra integrada por un conjunto de órganos e instituciones supranacionales con personería jurídica. En primer lugar, el Consejo Presidencial Andino, órgano máximo del sistema, y un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y una Comisión, órganos de

instituciones (no tienen naturaleza *supranacional* ni *personería jurídica propia*). Por consiguiente, la estructura institucional elegida en el *modelo* estadounidense solo tiene por objetivo ampliar la cobertura de los vínculos económicos, mediante estructuras compuestas por instancias de decisión y coordinación, exclusivamente intergubernamentales (Weintraub 1994, 28).

Por otra parte, el *modelo TLC* tiene una estructura radial o *hub and spoke* (Wonnacott, 1996, 237-252; Eden y Appel, 1993), donde Estados Unidos ocupa el centro y mantiene de forma simultánea acuerdos bilaterales o plurilaterales de integración con diferentes países latinoamericanos, de ahí que el gobierno de Estados Unidos tenga una importancia significativa en la política de liberalización del continente, que se concentra en potenciar intercambio comercial de bienes, servicios y capitales. No obstante, estas particularidades del *modelo* y el apoyo político del gobierno estadounidense en su expansión por el continente, cada acuerdo está hecho a la "*medida*", no suponen una transposición literal pese a coincidir en la estructura y en muchos de sus contenidos, los diferentes TLC entre Estados Unidos y los países latinoamericanos amplían o pueden restringir este *modelo*, según sus propios objetivos e intereses económicos.

B. Reflexiones críticas sobre la importancia del modelo TLC en la regulación del comercio en el continente

El *modelo geoestratégico estadounidense* se ha convertido en las últimas dos décadas en un paradigma de regulación del comercio entre la mayoría de los países del continente americano, pero esto no significa que esté libre de críticas y dificultades, entre las más importantes podemos señalar:

**Primera.-** La *inestabilidad política* de cara a una futura profundización de la integración en el hemisferio. Este inconveniente proviene, a nuestro entender, de dos causas: *Endógena*, esto es, la dependencia del *modelo TLC* del resultado del

---

dirección y decisión. Segundo, el órgano ejecutivo, la Secretaría General, con capacidad propositiva y encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos, y tercero, el órgano jurisdiccional, el Tribunal Andino de Justicia, encargado de controlar la legalidad de las normas comunitarias y dirimir las controversias.

sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos en Estados Unidos, que se encuentra supeditado a los intereses enfrentados de los diversos sectores económicos (grupos de presión o *lobbies*) y a las diferentes percepciones políticas (internas o externas) del poder ejecutivo y legislativo estadounidense. Un ejemplo de nuestro aserto son los estrechos márgenes y las continuas desaprobaciones de la autorización de la vía rápida (Cruz Miramontes, 2001, 127) o *fast track* (actualmente llamada *Trade Promotion Authority*)<sup>139</sup>, con una fuerte oposición y críticas a las negociaciones y ratificaciones de los TLC por parte de algunos grupos de congresistas (a esto se suma la pugna de algunos sectores de la sociedad estadounidense, como los sindicatos, los ambientalistas, entre otros). La denominada *vía rápida* o *fast track* tiene una naturaleza compleja, pues inicia con la *etapa de autorización* del Congreso de los Estados Unidos (otorgada al presidente) para negociar acuerdos comerciales con determinados países. Posteriormente, se realiza la *etapa de negociaciones internacionales* del acuerdo, entre el ejecutivo estadounidense (representante de comercio de Estados Unidos- USTR) y el equipo negociador de otro u otros estados signatarios y, finalmente, la *etapa de ratificación* del Congreso. La *vía rápida* se caracteriza por eliminar las enmiendas al texto del acuerdo por parte del legislativo<sup>140</sup> y permite que sólo dos Comités de ambas cámaras (el de Medios y Procedimientos de la Cámara de

---

<sup>139</sup> La negociación de aspectos comerciales que afectan a los aranceles es facultad exclusiva del Congreso de los Estados Unidos (art.1º, sección 8, párrafo 3 de la Constitución), es más, para realizar cualquier modificación se requiere de una autorización expresa de ese Órgano. Obviamente, como no es sencillo prever cuáles y cuántos aranceles serán afectados en la negociación de los Acuerdos comerciales se creó la vía rápida o *fast track*. De esta manera, es posible controlar las gestiones comerciales internacionales del presidente sin afectar el aspecto comercial. El *fast track* se trata más de una modalidad de ratificación, que un mecanismo para conferirle rapidez a la negociación.

<sup>140</sup> Ahora bien, la idea de crear el procedimiento de vía rápida se presentó durante las negociaciones multilaterales de la Ronda de Kennedy (1964-1967), pues se introdujeron enmiendas por parte del Congreso estadounidense que anularon algunas concesiones importantes realizadas por los negociadores de los Estados Unidos en el marco del sistema GATT. En vista de esta situación, los países europeos -por sus experiencias en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos- se rehusaban a iniciar las conversaciones durante la Ronda a menos que existiera una garantía para que los asuntos que se acordaran entre los negociadores no fueran objeto de enmiendas por parte del Congreso estadounidense. En consecuencia, desde 1962 producto de la necesidad de lograr un acuerdo con la Comunidad Europea para establecer nuevas tarifas arancelarias, que se aplicarían a productos de los Estados Unidos, el presidente Kennedy solicita al Congreso, la aprobación de un nuevo instrumento de negociación, la Ley de Comercio de 1962, (*Trade Expansion Act*), mediante la cual el poder ejecutivo lograría una mayor autoridad para establecer acuerdos comerciales con otros países, sin la intervención permanente del poder legislativo. Esta nueva fórmula de negociación, que se conocería como *fast track*, fue modificada por la Ley Comercial en 1979 (*Trade Agreement Act*) y posteriormente, en 1988 por *Omnibus Trade Competitiveness Act*. (Destler, 1992).

Representantes y el Finanzas del Senado) revisen las propuestas sometidas por el poder ejecutivo, antes de presentarlas al pleno, además, se fijan plazos específicos para que tales iniciativas (apertura de las negociaciones y conclusión de las mismas) se aprueben, de lo contrario, entrarían en vigor de forma automática<sup>141</sup>.

Ahora bien, existe una etapa previa a la autorización del Congreso de los Estados Unidos de la *vía rápida*, la cual comprende una fase política y otra técnica. La *fase política* o de negociaciones internas previas, tiene como propósito establecer las llamadas *líneas rojas*<sup>142</sup>, que son definidas por los gremios de los diferentes sectores económicos y sociales (grupos de presión o *lobbies*), miembros del Congreso y del ejecutivo. Estas son las fuerzas políticas que determinan el nivel de proteccionismo de la política comercial exterior del país. Precisamente por ello, en la fase de negociaciones internas previas se realizan las propuestas ofensivas del proceso de negociaciones y se marcan los temas que no pueden ceder los negociadores. Los objetivos e intereses de las *líneas rojas* en el *modelo TLC* propuesto por Estados Unidos no otorgan un trato especial, ni da privilegios al socio natural o el estatus de aliado político en la región (Silva, 2007, 123 y López

---

<sup>141</sup> Éste procedimiento regulado por la sección 19 USC §2112, señala que solo puede utilizarse “cuando el presidente entre en un acuerdo comercial bajo esta sección para la armonización, reducción o eliminación de una barrera al comercio internacional”. Una vez el ejecutivo inicie negociaciones comerciales debe notificar a las dos cámaras, con 90 días de anticipación antes de suscribir cualquier acuerdo internacional, además, es obligatorio consultar con los Comités de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y el de Finanzas del Senado. Terminadas las consultas con los comités antes mencionados, el Gobierno estadounidense podrá realizar los acuerdos que serán sometidos a la aprobación del Congreso junto con los proyectos de ley necesarios para incorporarlos en el derecho interno. Es necesaria, además, una justificación presidencial de la importancia del acuerdo comercial. Debemos destacar que existen términos tanto en la consulta de los comités (45 días) antes de entregarlo al debate del plenario, así como el debate en las cámaras, quienes tienen 20 horas de discusión total o un periodo de 15 días, aun cuando no hubiere debate. Adicionalmente, para la aprobación de esta ley es necesaria la presentación de un anteproyecto de propuesta junto con un *implementing bill* o una explicación de cómo la ley que incorpore el Acuerdo propuesto modificará o afectará las leyes existentes estadounidenses (así como las medidas administrativas). Finalmente, la ley ordena que el Congreso debe tomar una decisión (respecto a cualquier acuerdo comercial en que intervenga el presidente) dentro del período de 60 días (hábiles) de sesiones plenarias de las dos cámaras.

<sup>142</sup> En términos generales, las *líneas rojas* representan una especie de muro que restringe el margen de acción de los negociadores, que si se ignora, puede significar la desaparición de un sector. Sin embargo, conviene señalar que, los gobiernos no pueden garantizar a ningún gremio la defensa absoluta de una determinada posición o línea, salvo la relacionada con los intereses generales del país, por tanto, es necesario que los gremios y los empresarios amplíen o modifiquen la línea roja durante el proceso para poder cerrar una negociación con mayores ganancias en otro campo.

Montaño, 2007, 156). Para los negociadores estadounidenses los TLC solo tienen un carácter *comercial*, no es un proceso de negociación político para concretar vínculos estratégicos. Es por esta razón que el ámbito de negociación de estos acuerdos se restringe al marco jurídico establecido por el Congreso en el *Trade Promotion Authority* (TPA), que define el procedimiento y las materias que puede negociar el representante de comercio de Estados Unidos (USTR). A su turno, la *fase técnica* sirve para que los equipos de expertos de los países negociadores, se adelanten en la definición de la táctica, logística y el cronograma de la negociación. En este sentido, el gobierno estadounidense elabora los lineamientos generales del proceso de negociación o el *mapa de negociaciones*, que representa el primer acto material para tratar de llegar a los Acuerdos o una especie de borrador del TLC. Este mapa contiene, fundamentalmente, las posiciones ofensivas (intereses y pretensiones) y defensivas (líneas rojas y sectores sensibles) en cada uno de los temas que abarca el proceso, los cuales se desarrollarán en las diferentes mesas de negociación.

En definitiva, cada TLC aprobado en Estados Unidos refuerza las causas endógenas que generan la inestabilidad del *modelo*, como consecuencia de la presión de grupos o *lobbies* (sindicatos, ONG, ecologistas, agentes u operadores económicos, etc.) menos afectos a este tipo de acuerdos. Estos grupos opositores al *modelo TLC*, cada vez ganan mayor presencia en el Congreso<sup>143</sup>, lo cual supone, en la práctica, que sea más difícil la aprobación de acuerdos futuros, como fue el caso del TLC Colombia-Estados Unidos.

La segunda causa de inestabilidad es de naturaleza *exógena*, toda vez que el *modelo TLC* trata de replicar el antagonismo de algunos países posicionados en la política latinoamericana, particularmente, Brasil, Argentina, Venezuela, etc., quienes supeditaban los avances en el proyecto Alca, a los progresos de las negociaciones en el foro de la OMC (Arceo, 2003). Los principales puntos de desacuerdo entre estos países latinoamericanos y Estados Unidos se han ubicado

---

<sup>143</sup> Un ejemplo de la presencia de los grupos de presión al interior del Congreso fue la denominada *coalición azul-verde* de 1994, que se enfrentó decisivamente al TLCAN.

en los denominados “*temas sensibles*” de las negociaciones (entre ellos, el logro del denominado “acceso real”<sup>144</sup> de los productos, en especial agrícolas, al mercado estadounidense; las medidas correctivas para los subsidios; los beneficios que deben generar los Acuerdos para la pequeña y mediana empresa (PYME); la propiedad intelectual<sup>145</sup> y servicios), que no por casualidad son también los sectores en torno a los cuales se han provocado las mayores dificultades en las Rondas de la OMC. La inestabilidad exógena del *modelo* estadounidense se evidencia con claridad en los períodos de crisis y rupturas en las Rondas de negociaciones de los TLC, consecuencia natural de un largo proceso y de las discrepancias o tensiones entre los países partes en las negociaciones que tratan de defender sus intereses nacionales, en especial estos “*temas sensibles*”. Aunado a lo anterior, encontramos otros factores exógenos de crisis y rupturas en el proceso de negociaciones que son producto de las *decisiones políticas que afectan intereses geoeconómicos* o de *cambios en la composición en los gobiernos*. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la ruptura de las negociaciones conjuntas del TLC Andino<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> El problema del *acceso real* es de naturaleza jurídica, en concreto, de competencias del poder ejecutivo estadounidense, puesto que el *Trade Promotion Authority* o *fast Track* confiere al gobierno una competencia para negociar su política agrícola exclusivamente por cuestiones de seguridad nacional. Por tanto, el Departamento de Comercio de Estado Unidos (*USTR*) no se encuentra autorizado para negociar en cualquier Tratado de Libre Comercio un desmonte de sus subsidios, así este factor tenga un efecto sobre los flujos comerciales, ni puede negociar ningún aspecto que tenga que ver con la política de competencia desleal (esto es, normas que se relacionen con medidas *antidumping*).

<sup>145</sup> El tema de la propiedad intelectual es sensible para los países latinoamericanos, esencialmente, por la pretensión del gobierno estadounidense de consolidar e incorporar en cada uno de los estados con los que firma TLC, una normativa que proteja los derechos de la propiedad intelectual en mayor grado de lo acordado en el marco del sistema OMC. Entre los temas de mayor tensión en este sector son la extensión del período de las patentes, la protección a los datos de prueba y la posibilidad de patentar segundos usos de los medicamentos. Adicionalmente, otro problema importante que se presenta en estas negociaciones es otorgar mayor protección (que consolida poder monopólico) de los fabricantes de medicamentos para que puedan seguir innovando, lo cual puede repercutir sobre los precios de los productos, es más, tiene implicaciones concretas en la salud de los ciudadanos ya que afecta el acceso de los mismo a estos medicamentos.

<sup>146</sup> La ruptura de las negociaciones conjuntas del tratado de Estados Unidos con Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú (TLC andino) son el resultado de las *decisiones políticas que afectan intereses geoeconómicos* o de *cambios en la composición en los gobiernos*. En efecto, el primer afectado por los cambios y las decisiones políticas fue Bolivia, quien sólo participó en los inicios del proceso de negociaciones del TLC andino en calidad de observador, dado que a partir de la elección del presidente Evo Morales se excluye su participación de estas negociaciones, en especial cuando este mandatario decidió alinearse junto a Venezuela, en la cumbre de La Habana, a la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba) y su posterior decreto de nacionalización boliviano. Para Ecuador la suspensión de las negociaciones del TLC andino inició durante la Octava Ronda con la destitución del presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez y las crecientes protestas de un sector importante de la sociedad ecuatoriana que obstaculizó el avance de la

**Segunda.-** El *modelo TLC* se funda en su estructura radial o *hub and spoke*, cuya base objetiva y justificación política construyen *esferas de influencia* regionales o sub-regionales con el liderazgo de Estados Unidos. Bajo esta estructura, para el continente americano existe el riesgo de que el aumento de los intercambios y la integración mediante los TLC pueda producir un mayor control de Estados Unidos del mercado, principalmente porque el *modelo* crea barreras que dificultan la entrada de productos y servicios de terceros países. De ahí que uno de los desafíos del hemisferio ante este fenómeno sea evitar las presiones de un posible *efecto domino* (Baldwin,1995, 25-48)y una tendencia del comercio latinoamericano hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. Así, pues, los TLC como instrumento de regulación del comercio internacional generan un efecto multiplicador que hacen caer las barreras bilaterales a la importación como una fila de fichas de dominó. Este *efecto domino* o dinámica expansiva del *modelo TLC* es consecuencia de la desconfianza de los países latinoamericanos (y en particular de sus agentes u operadores económicos) a perder cuotas de mercado en los Estados Unidos y de evitar que se desvíe la inversión extranjera a los países signatarios de estos instrumentos internacionales.

En conclusión, la regulación de los intercambios económicos mediante un sistema de integración de tipo radial, o *hub and spoke* crea importantes restos y riesgos para los países latinoamericanos, toda vez que los costes y beneficios

---

IX Ronda del TLC andino. Con el nuevo presidente, Alfredo Palacio, se tomó la decisión de solicitar (el 3 de abril de 2006) la postergación de los diálogos a su homólogo estadounidense, George Bush, que aceptó extender hasta finales de 2006 las discusiones de los temas sensibles. A esta solicitud de la administración de Palacio, se suman las tensiones originadas por las renegociaciones de los contratos petroleros y la modificación del Congreso ecuatoriano de la *Ley de Hidrocarburos* (Ley 26.154) de 2006 -similar a la de Bolivia y Venezuela-, que afectan los intereses de empresas estadounidenses. (El Comercio, 21 de marzo de 2005; El Universo, 19 de marzo de 2005). El resultado final de estas tensiones fue la suspensión del cierre de las negociaciones, condicionada al veto total o parcial de las reformas de esta Ley, por parte del actual gobierno de Rafael Correa. La Decimotercera Ronda de Negociaciones que se celebró en Washington (del 14 al 23 de noviembre de 2005) es crucial, ya que 18 meses después de iniciadas las negociaciones entre Colombia, Perú, Ecuador y Estados Unidos se llegó a la recta final con un 90% del Tratado acordado. Pese a ello en esta Ronda se evidencia claramente la *ruptura* de la estrategia de negociación conjunta de los países andinos, en particular para el gobierno de Ecuador, pues el fracaso de la Ronda fue el hecho definitivo de la suspensión de las negociaciones (iniciada desde mayo de 2006).

del *modelo TLC* se distribuyen de manera asimétrica entre los países miembros del tratado. De hecho, Estados Unidos al firmar los TLC con terceros países se convierte en una especie de eje conductor (*hub*) del sistema, con lo cual logra mayores márgenes, beneficios y acceso en las economías latinoamericanas debido al ingreso privilegiado con que cuentan los productos, los servicios y los capitales de sus empresas en todos los mercados de estos países satélites (*spokes*), mientras que las economías latinoamericanas quedan aisladas entre sí.



Las anteriores reflexiones no tienen como objetivo desestimar las posibilidades o ventajas que ofrece el *modelo TLC*, sino tener presente que este no debe ser la única opción de integración económica en el continente, como de hecho sucede, pues encontramos en la actualidad una proliferación de acuerdos comerciales de diferente naturaleza como, por ejemplo, los TLC Sur-Sur o entre países latinoamericanos, los TLC entre bloques regionales y un país latinoamericano, los TLC Norte-Sur o entre países desarrollados y países latinoamericanos, entre otros. Así mismo, es necesario mantener vigente el principio del *multilateralismo*, para lo cual los países deben: persistir en sus esfuerzos por lograr una liberalización del comercio a escala mundial; velar por que la creación de una zona de libre comercio de países del continente con los Estados Unidos no lleve consigo un aumento de la protección contra terceros países y; además, fortalecer las relaciones económicas con los otros bloques económicos o estados. Visto lo

anterior, en las siguientes líneas analizaremos el TLC Andino-Estados Unidos, que sustenta cada uno de los argumentos hasta hora expuestos.

### **Conclusiones:**

Los TLC celebrados por Estados Unidos se erigen sobre cuatro rasgos de naturaleza geoeconómica y geopolítica, que explican el porqué se propone este *modelo* de integración superficial para el continente Americano. El primero, es la creación de una zona de libre comercio *abierta*, que deja de tener el viejo carácter *unidimensional* del comercio exclusivo de bienes, establecido por el artículo XXIV del GATT de 1947, para adquirir un carácter *multidimensional*, que comprende, además, del comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión y financieros, así como otros temas específicos que promueven y protegen la expansión del capital, como son: la protección de la propiedad intelectual, las inversiones, las compras del gobierno, entre otras.

A este nuevo carácter, se suma el segundo rasgo, el *efecto expansivo del modelo*, puesto que los TLC no solo repercuten en ámbitos económicos, relacionados con las exportaciones e importaciones de las partes signatarias, sino que también tiene un gran impacto en las políticas y leyes estatales correspondientes a temas que son fundamentales para el conjunto de la economía (credibilidad internacional, estabilización de reformas económicas internas, etc.) como también para la vida cotidiana de la sociedad en general (medio ambiente, seguridad, derechos humanos, etc.).

El tercer rasgo, es la *estructura radial del modelo* que facilita la consolidación de Estados Unidos como un “eje conductor” de la política de liberalización competitiva en el continente, por medio de la cual ha puesto a competir a los países latinoamericanos por el acceso a su mercado. Adicionalmente, esta estructura se funda en tratados *Norte-Sur*, con una integración superficial o *shallow integration* que se concentra en el intercambio comercial y que sólo busca potenciar estos flujos mediante la liberalización comercial con bloques regionales (TLCAN, CAFTA-RD o TLC andino) o con países determinados (Canadá, Chile y Panamá).

Un último rasgo del *modelo TLC*, es la *compatibilidad con el sistema multilateral*, en concreto, el artículo XXIV del GATT de 1947 que dota de licitud internacional a este proceso de integración o más precisamente a esta forma de regular los intercambios económicos en el continente. En este sentido, el sistema multilateral del comercio y los TLC se relacionan en forma progresiva, en donde el *modelo* estadounidense es una manera de adelantar o allanar el camino para futuros compromisos multilaterales, mediante un instrumento internacional (TLC) que facilita las negociaciones y llegar a consensos en sectores económicos que tienen un alto nivel de complejidad, lo cual dificulta su discusión en la OMC.

El TLC andino-Estados Unidos se convierte, por tanto, en un tratado más del *modelo* de integración geoestratégico *ideal* para los Estados Unidos que facilita la construcción de peldaños o pequeños bloques (*building blocks*), los cuales mejoraran su peso en la escena internacional y en algunos sectores del comercio internacional aumentan su poder de negociación en el foro internacional. Existen diferentes interrogantes que por ahora no podemos responder como ¿cuánto tiempo durará el *modelo TLC* propuesto por Estados Unidos para el continente?, o determinar ¿cuál es el grado de compatibilidad que conlleva este *modelo* para otros procesos de integración en el continente?, o ¿si los beneficios del *modelo* para el sistema multilateral del comercio son mayores que los efectos negativos? Empero, para nosotros esta estrategia de integración superficial que cada vez tiene una mayor presencia en el continente debe replantearse algunos aspectos o tener en cuenta algunas realidades del comercio internacional, entre ellos, el número de socios de los Estados Unidos con TLC se ha incrementado en unos pocos años, de cuatro que fueron (Canadá, Israel, México y Chile) hasta el 2004, a más de veintiséis países, de los cuales dieciocho serían con el continente americano<sup>147</sup>. De este modo, los márgenes de preferencia ofrecidos a los países del hemisferio, en concreto a los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, se estrecharían cada vez más para acceder al mercado

---

<sup>147</sup> Ciertamente, si sumamos los países centroamericanos, la República Dominicana, Panamá, Perú, Colombia, y los demás países fuera del continente que han suscrito o se encuentran en negociaciones de un TLC con los Estados Unidos, como Jordania, Israel, Marruecos, Singapur, Australia, Malasia, Omán y Corea del Sur, tendremos como resultado más de veintiséis TLC.

estadounidense, lo que significaría que cada país debe disputarlo con un grupo creciente de competidores.

Para terminar debemos destacar que a nivel interno la política comercial estadounidense se configura y ejecuta estratégicamente atendiendo las exigencias y/o configuración de sus propias necesidades político-económicas, en particular, los intereses de los grupos de presión o *lobbies* (sindicatos, ONG, partidos políticos, etc.) y los diferentes operadores económicos (Estado, sector empresarial y consumidor). Precisamente por ello existe un continuo forcejeo entre poder legislativo y el ejecutivo de los Estados Unidos, que se refuerza con la complejidad del proceso de ratificación de estos tratados comerciales, y sin duda provoca una “*incertidumbre*” del *modelo TLC* como paradigma de integración en el futuro del continente.

### **Bibliografía:**

Arceo, E. (16 de noviembre - 31 de diciembre 2003). “El Alca: acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad”, en *Revista Realidad Económica*, No. 200, Buenos Aires, Argentina. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,

Acua Popocatl, R. G. (Otoño-2004). “Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN y Alca”, en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, nueva época, No. 8, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá.

Baldwin, R. E. (1995). “A domino theory of regionalism” en BALDWIN, R.E., Haaparanta, P. y Kiander, J. (Ed.), *Expanding membership of the European Union*, Cambridge. Cambridge University Press,

Bergsten, C. F. (2006). “Competitive Liberalization and Global Free Trade. A Vision for the Early 21st Century”, en *IIE Working Paper 96-15*, Peterson Institute for International Economics.

Blanco, H., Zabludovsky, Jaime y GÓMEZ LORA, S. (marzo-2004) “Una llave para la integración hemisférica”, en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, Buenos Aires, Argentina. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo,

BULTER-THOMAS, B. (1998). “The Central American common market: from closed to open regionalism”, en *World Development*, Vol. 26 No. 2.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (Enero-1994). “*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*”, (LC/G.1801 SES.25/4), Santiago de Chile.

Cruz Miramontes, R. (2001). “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas Cartas Paralelas”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México (UNAM) México,

De la Reza, G. (2003). “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental”, en *Análisis Económico*, primer semestre, Año XVIII, No. 37, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Destler, I.M. (1995) *American Trade Politics*, Institute for international economics - The twentieth century fund, 3ra ed., Washington.

Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2001). *¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo regionalismo de las Américas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Trabajo No. 7, Buenos Aires.

Durán Lima, J. E. *et altri*. (Febrero-2007). “Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos: ¿Cuánto se puede esperar de ellos?”, en *Serie Comercio Internacional No.77*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Durán Lima, J. E. (Abril-2007). “Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”, en *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, No. 91.

Eden, L. y Appel Molot, M. (1993). “De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina”, en *liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Colegio de México.

Espinosa, A. (abril-2005). “Reglas de juego para, las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos”, en Ramirez, J. C. (Ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de Estudios y Perspectivas, No. 5, Bogotá. CEPAL,

Estay Reyno, J. (mayo-agosto 2001). “El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca), la integración Latinoamericana y los retos para una inserción internacional alternativa”, en *Aportes*, año/vol. VI, No. 017, Universidad Autónoma de Puebla, México.

\_\_\_\_\_ (2004). “El Alca después de Miami: la conquista continúa”, en Ceceña, Ana Esther (comp.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO,

Foweraker, J. (1997). “¿Del NAFTA al WHFTA? perspectivas para el libre comercio a nivel hemisférico”, en *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

González Fernández, S. (2002). *Organización económica internacional: Relaciones y organizamos fundamentales*, Ed. Pirámide. Madrid,

Granell Tiras, F. (enero-abril 1973). “Insuficiencia y problemas del sistema generalizado de preferencias arancelarias”, en *Revista Española del Economía*, No. 1.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2004). “Las 100 del TLC”, Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_. (2005). “¿Por qué negociar tratados de libre comercio?”, Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_. (Abril-2006). “TLC. Principales logros”, Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_. (Abril-2006). “Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos. Resumen”, Bogotá, Colombia.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Febrero-2005). “Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos”, Lima, Perú.

Haas, E.B. y Schmitter, P.C. (1964). “Economic and differential patterns of political integration: protections about unity Latin America”, en *International Organization*, No. 18.

Hufbauer, G. y Wong, Y. (Verano-2004). “Grading Growth: The Trade Legacy of President Bush”, en *Harvard International Review*, vol. 26, No. 2.

*La República*. (3 de julio de 2007). “Prórroga del ATPDEA quedó habilitada hasta el 2008”, Bogotá, Colombia.

Kemelmajer de Calucci, A. (enero-junio 2005). “El ALCA ¿Integración o incorporación?”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año II, No. 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.

Lopez y Ayllón, S. (2005). "El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año II, No. 3, México, enero-junio,

Krugman, P. (1993). "Regionalism versus multilateralism: Analytic notes", en De Melo, J. y Panagariya, A. (Ed), *New dimensions in regional Integration*, Cambridge. Cambridge University Press.

Kuwayama, M. (1999). *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos caso nacionales*, Santiago de Chile.

López Montaña, C. (enero-junio 2007). "¿Cómo se negocia un TLC en Colombia?", en *Colombia Internacional* No. 65, Bogotá, Universidad de los Andes.

Palacio de Oteyza, V. (enero 2004). "La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 64, Fundación CIDOB.

Pardo, M. (abril-2005). "El TLC Colombia-Estados Unidos: ¿El mejor negocio?", en Ramirez, J. C, (Ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de estudios y perspectivas No. 5, Bogotá, CEPAL.

El Tiempo. (3 de octubre - 2004). "Congresistas estadounidenses advierten que TLC no debe afectar avances frente al narcoterrorismo", Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_ (25 de octubre - 2004). "Colombia no firmará el TLC si se desconocen preferencias arancelarias ganadas por lucha antidrogas", Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_ (29 de marzo - 2005). "Beneficios del Tratado de Libre Comercio no se verán en el corto plazo, dice Estados Unidos", Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_ (22 de noviembre- 2005). "Fracasó la ronda de Washington para finalizar el Tratado de Libre Comercio", Bogotá, Colombia.

PIZARRO, R, 1994. Contenido y significación económica de los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio, Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago,

\_\_\_\_\_ (2002), "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y realidades", en *Análisis de Políticas Públicas* No. 6, Santiago de Chile, Publicaciones Fundación Terram, Febrero.

Orrego Vicuña, F. (1977). "Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración económica efectivo", en *Derecho de la Integración* No. 24 (INTAL), Buenos Aires.

Reina, M. (abril-2005). "Escenarios de Colombia frente al ALCA", en Ramírez, J. C. (Ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de Estudios y Perspectivas, No. 5, Bogotá. CEPAL,

*Semana*. (13 de noviembre 2005). "Por qué el sí al TLC", Bogotá, Colombia.

Sberro, S. (2002). "TLCAN, una convergencia inesperada con la UE?", en *MERCOSURY NAFTA: Instituciones y Mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos de segunda generación*, Hamburgo, Alemania Institut Für Iberoamerika Kunde, 2002.

Silva, Laura Cristina. (ene-jun 2007). "El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos", en *Colombia Internacional* No. 65, Universidad de los Andes, Bogotá.

Smith, Peter H.(1997) "Los Estados Unidos. La integración regional", en Centro de Investigaciones para el Desarrollo. *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México.

Taylor, P. J. (1994). *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid, Trama Editorial.

Williamson, J. (Ed.). (abril-1990).*Latin American adjustment. How much has happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.

Weintraub, S. (1994).*NAFTA: What Comes Next?*, The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.

Werner, B. y Bich, M. (1992). "Privatization and the Changing Role of the station in Latin America", en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, No. 1.

Wonnacott, R. (1996). "Trade and investment in a Hub-and-Spoke system versus a Free Trade Area", en *The World Economy*, vol # 19, No. 3.

ZOELLICK, R. (May 16, 2003). US Trade Representative, "FTA candidates must support U.S. foreign policy", en *Trade Watch*.

## **Parte II: Procesos latinoamericanos**

# LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA – ENTRE EL MODELO EUROPEO Y LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

*Rita Giacalone*  
*ritagiacalone@hotmail.com*

## **Resumen:**

Durante la última década, la integración sudamericana ha pasado de una situación dominada por acuerdos que buscaban emular el modelo de integración económica europea a otra en la que predominan formas de integración regional más inter-gubernamentales y menos institucionalizadas. Se explora de qué forma ha incidido en esta transformación la evolución de la política exterior brasileña y qué implicaciones tiene este cambio para las relaciones entre la Unión Europea y Sudamérica. Con este objetivo, el capítulo se divide en tres secciones que analizan, respectivamente, el modelo europeo y su influencia en la Comunidad Andina y el Mercosur, los cambios en la política exterior de Brasil y su impacto en Sudamérica y el multilateralismo y cómo afectan las relaciones de la Unión Europea con Sudamérica.

## **Palabras claves:**

Brasil, Sudamérica, Unión Europea, regionalismo, multilateralismo

## **Abstract:**

During the last decade, regional integration in South America has moved from trying to emulate the economic model of European integration to prefer less institutionalized and more inter-governmental models. This chapter explores if this transformation is linked to changes in the foreign policy of Brazil along the same years and what implications it has for European-South American relations. In order to reach this objective, the chapter is divided in three sections: 1) an analysis of the characteristics of the European model and its influence on the Andean Community and Mercosur; 2) the changes in Brazilian foreign policy and their impact upon regionalism and multilateralism; and 3) the implications for European-South American relations.

**Key words:**

Brazil, South America, European Union, regionalism, multilateralism

**Introducción:**

Esta ponencia explora la influencia de la política exterior de Brasil en el desplazamiento sufrido por la integración sudamericana desde acuerdos dominados por la intención de emular el modelo europeo de integración económica (Comunidad Andina/CAN y Mercado Común del Sur/Mercosur) hacia formas de integración más intergubernamentales y menos institucionalizadas (Comunidad Sudamericana de Naciones/CSN-Unión de Naciones Sudamericanas/Unasur). Con este objetivo, el trabajo se divide en tres secciones: 1) El modelo europeo y su influencia en CAN y Mercosur; 2) Los cambios en la política exterior de Brasil y su influencia en Sudamérica y en el multilateralismo; y 3) implicaciones para las relaciones de la Unión Europea/EU con Sudamérica.

**1. El modelo europeo:****1.1. Su influencia en la integración latinoamericana**

La integración europea se inició en los años cincuenta con un modelo económico (modelo clásico), que se estructuró en torno a la Comunidad Económica Europea (CEE) y se caracterizó por una serie de etapas a alcanzar - área de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica y monetaria - y la gestión de la soberanía de forma compartida (supranacionalidad) como resultado final de este proceso. Las limitaciones de este primer modelo son su carácter descriptivo y prescriptivo, ya que postula un orden lógico y cronológico, que enfatiza aspectos estáticos antes que el proceso de transformación (Klein, 2000, 36). En su desarrollo sufrió cambios que, para los noventa, lo habían convertido en un modelo de gobernanza política y económica, concretado en el Tratado de Maastricht (1992) (Farrell, 2005).

Los acuerdos regionales latinoamericanos adoptaron los objetivos y parte del diseño institucional del modelo de integración europea, desde el surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común

Centroamericano (MCCA) en los sesenta. Incluso en el caso de la integración andina, la CEE llegó a recomendar la aplicación de su modelo (*The Economist Intelligence Unit*, 1968). La diferencia fundamental radicó en el énfasis otorgado a la industrialización por sustitución de importaciones en el Pacto Andino (1969), más tarde Grupo Andino, y el MCCA, por influencia de la Comisión Económica para América Latina/CEPAL. En general, los diseños “a la europea” no reflejaron ni la realidad política y económica ni las circunstancias regionales de los países en desarrollo, con el resultado que, aunque adoptaron un marco institucional inspirado en el sistema europeo, su nivel de integración fue superficial (Bilal, 2005).

El cambio más significativo en los acuerdos latinoamericanos tuvo lugar en los noventa con la adopción del regionalismo abierto. Según la CEPAL (1994, 8), este es un

“proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas, en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.

El regionalismo abierto combina el libre comercio global con la integración regional, ya sea que la impulsen los actores económicos (integración por demanda) como los estatales (integración por oferta) (Mattli, 1999). Abandona la prioridad otorgada a la industrialización sustitutiva, buscando que la integración sea compatible con políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que ambos procesos se complementen (CEPAL, 1994, 911).

Como resultado, en los noventa en América Latina se aceleró el proceso de negociación y firma de acuerdos regionales de dos tipos: 1) acuerdos plurilaterales y bilaterales que buscan establecer áreas de libre comercio; y 2) otros que aspiran a niveles más amplios de integración que un área de libre comercio (uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas y monetarias). La influencia del regionalismo abierto hizo que los acuerdos existentes fueran revitalizados,

pero también surgieron otros nuevos, como Mercosur (Rueda Junquera, 2006). El regionalismo abierto se aplicó en Mercosur, reconociendo que “la interdependencia económica intra-Mercosur es, en términos relativos, marginal” y que “la sola utilización de los mercados internos de los demás miembros no es la motivación del Mercosur... Constituye básicamente, para cada uno de los socios solo un elemento... de sus respectivas estrategias de inserción competitiva en todos los mercados mundiales...” (Rapoport y Musacchio, 1993, 68-69). El acuerdo incluyó también el formato institucional y las etapas de desarrollo del modelo clásico europeo, junto con la búsqueda de sustituir importaciones industriales mediante acuerdos sectoriales.

En el caso de acuerdos ya constituidos, como el Grupo Andino, éste se transformó en la Comunidad Andina (CAN) en 1996. El regionalismo abierto influyó en que la CAN apoyara negociar con otros acuerdos comerciales como el Mercosur, según los principios del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), (por su sigla en inglés) y desde 1995 de la Organización Mundial de Comercio (OMC), considerándolos pasos hacia la integración en la economía global (Creamer, 2004). A partir de entonces, se aplicó de forma más completa y coherente el modelo institucional europeo (Levi, 2005), aunque persistieron diferencias en funciones y poder de sus instituciones (Bustamante y Giacalone, 2009).

Rueda Junquera (2006) destaca tres cambios entre la primera y la segunda oleada de regionalismos latinoamericanos: 1) El modelo clásico europeo se había adoptado en una etapa en la cual EE.UU. estaba comprometido con el multilateralismo y, salvo en Europa, no apoyaba la integración regional; en los noventa, EE.UU. apoyaba acuerdos regionales Norte-Sur, pero también Sur-Sur si permitían una mayor inserción internacional de sus economías. 2) En la primera oleada los países latinoamericanos apoyaron la industrialización por sustitución de importaciones con dirección o planificación estatal, mientras en la segunda la sustitución de importaciones no es siempre necesaria y puede apoyarse en medidas no arancelarias<sup>148</sup>. 3) En la primera oleada los acuerdos se daban entre

---

<sup>148</sup> Brasil promueve su industria por medio de medidas arancelarias y no arancelarias (Veiga, Ríos y Naidin, 2013, 7). Más que limitar las importaciones, busca agregar “contenido nacional” en bienes y servicios

países de niveles de desarrollo o ingreso relativamente similares, mientras en la segunda pueden darse entre países desarrollados y en desarrollo.

## 1. 2. Cambios en el modelo europeo y en los esfuerzos por “exportarlo”

En cuanto a la integración europea, los noventa vieron cambios en su evolución al pasar de un esquema orientado por objetivos económicos a otro donde se agregan objetivos más amplios - aumento de poder político global frente a EE.UU., formación de una esfera de influencia propia, desplazamiento del nacionalismo por una identidad y ciudadanía europea, desarrollo equilibrado de sus regiones mediante fondos varios, desarrollo de una moneda regional con potencial de desplazar el uso internacional del dólar estadounidense, mecanismos de gobernanza para mantener la paz, modelo de integración a emular por otras regiones, etc.-. Como producto de esta evolución la UE se convirtió en un instrumento de gobernanza multinivel para su región (De Lombaerde, Pietrangeli y Weeratunge, 2008, 62, citado en Levi, 2011, 227), luego que la caída del muro de Berlín reactualizara los objetivos de unión política de los setenta, pospuestos por la ampliación de miembros y la búsqueda de disminuir las asimetrías internas. También se convirtió en un nuevo modelo de integración para otros grupos regionales, sobre la base del Estado de bienestar y el compromiso con la gobernanza global (Gratius, 2012, 234).

Según Farrell (2005), hay diferencias, sin embargo, entre los cambios experimentados en el modelo europeo y lo que la UE trata de hacer respecto a la integración regional en otras regiones. Esto se debe a que la UE no puede “exportar” la totalidad de su modelo actual, entre otras razones, porque su competencia en el ámbito de las negociaciones internacionales se limita al comercio y las relaciones económicas en general<sup>149</sup>.

De todas formas, la mayor parte de los acuerdos económicos firmados por la UE con grupos de países en desarrollo han estado orientados, no solo a incrementar

---

adquiridos por el Estado y en empresas con créditos oficiales, además del aumento del consumo nacional y la densificación de cadenas productivas.

<sup>149</sup> Con la creación de su Política Exterior y de Seguridad Común la UE ha incorporado también aspectos políticos como mantenimiento de la paz y estabilidad (Kanner, 2005, 211).

los lazos económicos sino también a exportar sus marcos regulatorios en materia arancelaria y no arancelaria<sup>150</sup>. Recientemente, se advierten esfuerzos por modelar los acuerdos de integración de esos países al incluirse en las negociaciones de la UE temas relacionados con el comercio (medio ambiente, desarrollo) y otros no comerciales (protección de derechos humanos, democracia, etc.). Esto muestra que la Comisión Europea considera a la integración europea un modelo de desarrollo para otros países porque contribuye a su inserción en la economía internacional y actúa para prevenir conflictos y mantener la paz regional (Bilal, 2005). Esta visión es compartida por el Parlamento Europeo que ve a la integración regional y los acuerdos de libre comercio como instrumentos para establecer un sistema comercial más equitativo.

Desde el acuerdo marco UE-Mercosur de 1995 las negociaciones entre ellos fueron una expresión de impulso a la integración regional en Sudamérica y una medida defensiva frente a la amenaza que la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representaba para Brasil y Europa (Iglesias Rodríguez, 2010, 30). Para ambos las negociaciones en la Ronda Doha de la OMC eran más importantes que las bi-regionales, entendidas como una segunda opción defensiva frente a EE.UU. .Después de los atentados de Nueva York en 2001 y la crisis argentina de ese año, los enfrentamientos entre la UE y Brasil en la OMC fueron el principal obstáculo para las negociaciones UE-Mercosur (Iglesias Rodríguez, 2010, 31). En diciembre de 2005, Ayllon (2007, 88) documenta enfrentamientos entre Brasil y la UE en la cumbre de Hong Kong (OMC) e Iglesias Rodríguez (2010, 35) considera que la perspectiva brasileña respecto a la UE responde a los conceptos emitidos por el ministro de relaciones exteriores Fernando H. Cardoso en una conferencia en Londres en 1993. Luego Cardoso sería presidente de Brasil entre 1995 y 2002 y veía a la Unión Europea como “un

---

<sup>150</sup> En 1995, la Comisión consideraba que si no se incluían en los acuerdos con regiones en desarrollo medidas sobre regulaciones, estándares y certificaciones, esas regiones podían adoptar otros marcos regulatorios potencialmente dañinos para los intereses europeos (European Commission, 1995, 2002, citada en Bilal, 2005).

modelo, un desafío, un aviso sobre los riesgos de aislamiento, un socio importante, pero también un competidor”.

En los noventa, la emulación latinoamericana del modelo europeo fue enfatizada en los programas de cooperación de la UE hacia la región, que financiaron actividades para desarrollar la integración regional entre los países receptores de su cooperación (Farrell, 2005). Desde 1986 la cooperación europea hacia el Grupo Andino incorporó asistencia técnica y apoyo a instituciones como la Junta del Acuerdo de Cartagena, más tarde Secretaría General de la Comunidad Andina, el Tribunal Andino de Justicia, el Convenio Andrés Bello y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (EU 2002: 11, citado en Bustamante y Giacalone, 2013) y, desde 1998, la UE aumentó su contribución financiera para apoyar a la integración andina (Hillcoat, 1998). El fomento de la integración regional fue facilitado por el Tratado de Maastricht (1992), que incluyó legislación específica sobre cooperación y permitió establecer directrices para la cooperación financiera y técnica con países en desarrollo (Torrent, 2000, 25).

Para fines de la década, la UE había cambiado su orientación hacia América Latina desde el concepto de "ayuda, no comercio" hacia el de asociación estratégica, donde el comercio se entrelaza con la cooperación y el diálogo político, manteniendo el apoyo a los esfuerzos por emular la institucionalidad europea. En 2003, uno de los principales objetivos del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-CAN fue profundizar el proceso de integración regional andino y la cooperación europea buscó fortalecer sus instituciones, promover políticas comunes en comercio, aduanas, energía, transportes, comunicaciones, medio ambiente y competitividad, armonizar el marco jurídico y coordinar las políticas macroeconómicas (CELARE, 2004, 94-95).

En las negociaciones con el Mercosur, la Comisión señalaba en 2004 que, dado que ya la UE había mostrado el camino hacia una efectiva integración a lo largo de 35 años, se esperaba que el proceso fuera más rápido en Mercosur (European Commission, 2004, 7). El comentario se refería a la integración en servicios pero la noción implícita es que el modelo europeo puede ser replicado por países en desarrollo (Bilal, 2005).

En 2004 la Comisión Económica explicitó los requisitos para un acuerdo Mercosur-UE: 1) requerimientos aduaneros mínimos para el libre tránsito de bienes en el área EU-Mercosur; 2) un mercado interno de Mercosur que otorgue a los exportadores europeos las mismas ventajas que reciben los exportadores de Mercosur en Europa; 3) un enfoque bi-regional en medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), con transparencia, reconocimiento de equivalencias, integración y armonización de la legislación y procedimientos para las importaciones europeas; 4) establecimiento de un Comité Administrativo Conjunto del Mercosur para el SPS; 5) un mercado interno en servicios basado en el principio de no discriminación; 6) facilitación de inversiones y aplicación efectiva a todas las compañías establecidas en el Mercosur de los principios de no discriminación, derecho de establecimiento y libre transferencia relacionada con inversiones extranjeras directas; 7) implementación y conversión en leyes nacionales del Protocolo del Mercosur sobre Compras Gubernamentales; y 8) aplicación efectiva de los derechos de propiedad intelectual (Bilal, 2005)<sup>151</sup>.

El apoyo a la integración entre países en desarrollo permitía también a la UE mostrar su interés en una región por razones políticas o geo-estratégicas. Según la Comisión Económica,

“los acuerdos de libre comercio son beneficiosos económicamente, especialmente si ayudan a la UE a mejorar su presencia en las economías de crecimiento más rápido, que es nuestro principal interés ...[...] esta justificación económica se complementa con consideraciones estratégicas acerca de la necesidad de reforzar nuestra presencia en mercados particulares y de atenuar la amenaza potencial de que otros establezcan relaciones privilegiadas con países que son económicamente importantes para nosotros. Las consideraciones políticas son tan importantes como los beneficios económicos potenciales y, en algunos casos, pueden ser la motivación primaria” (European Commission, 1995, citado en Bilal, 2005).

---

<sup>151</sup> Según la UE, la negociación de acuerdos con otros grupos regionales no sería automática sino dependiente del nivel alcanzado en su integración (Bilal, 2005), lo que se aplicó en 2006 cuando las negociaciones con la CAN y el MCCA se postergaron para evaluar antes el estado de sus procesos de integración regional.

Pero si la UE buscó reforzar la integración entre naciones en desarrollo, también buscó promover acuerdos Norte-Sur. En ellos, prestó especial atención a los grupos regionales más cercanos a su propio modelo, como el Mercosur, donde los lazos históricos y culturales se combinan con una institucionalidad que pretende seguir el modelo europeo clásico, además de intereses políticos y económicos (Fernández Sola, 2012; Bustamante y Giacalone, 2009). Estas negociaciones se basaron en el concepto de reforzar la integración entre los países en desarrollo, al permitirles acceder a mayor comercio e inversiones desde Europa. Los acuerdos bi-regionales fueron incentivos para profundizar la integración otorgando a Europa el rol de “garante externo”, pues los acuerdos impedían que se diera marcha atrás en la integración regional (Bilal, 2005).

Mientras la UE deseaba apoyar el regionalismo abierto entre los países en desarrollo con la negociación de acuerdos económicos bi-regionales, sometía a algunos procesos de integración regional a un estrés adicional (Bilal, 2005). Esto se debe a que las negociaciones con la UE pueden llevar a los gobiernos a preferir insertarse internacionalmente mediante este tipo de acuerdos antes que por medio de la integración con su región. Por ejemplo, durante la negociación UE-CAN, la posibilidad de firmar un acuerdo con la UE no consiguió mantener unida a la CAN y el resultado fueron dos acuerdos bilaterales -UE- Colombia y UE-Perú-. Según Fernández Sola (2012, 191), la firma de estos acuerdos con Colombia y Perú indica que la UE ha disminuido su énfasis en la estrategia comunitaria bi-regional para América Latina. Ahora parece preferir combinar bilateralismo y bi-regionalismo, con una perspectiva pragmática que tiene en cuenta las transformaciones en los actores -la UE y América Latina, divididas respectivamente por las crisis constitucional y financiera, y por las diferencias político-ideológicas- y en el contexto internacional.

Resumiendo, desde 1992 la cooperación europea buscó fortalecer la integración regional mediante la asistencia técnica y el apoyo a las instituciones regionales e incluyó condiciones que consagran valores y principios de interés para Europa<sup>152</sup> y

---

<sup>152</sup> La consolidación de las instituciones democráticas en el regionalismo latinoamericano de los noventa, según Levi (2011), se relaciona con condiciones impuestas por el Sistema Generalizado de Preferencias o SGP Plus de la UE.

esfuerzos por convertir mecanismos comerciales previos en acuerdos bi-regionales (Bustamante y Giacalone, 2013). En esos años la relación de la UE con América Latina reflejó cambios en el modelo europeo y en el contexto global. En sintonía, los programas de cooperación europea atravesaron distintas etapas manteniendo el objetivo de asemejar las estructuras de la integración latinoamericana a las europeas (Bustamante y Giacalone, 2013).

Si bien el modelo europeo sufrió adaptaciones y cambios, mantiene constantes dos rasgos: 1) la exclusividad en la pertenencia de sus miembros y 2) la supranacionalidad de su integración. Estos dos aspectos son los que más han cambiado en Sudamérica en la última década y pueden vincularse con cambios en la política exterior de Brasil.

## **2. La política regional y multilateral de Brasil**

### **2.1. La política exterior brasileña**

En los noventa, la política exterior brasileña, por un lado, retomó y reforzó objetivos presentes en ella desde los años treinta -la industrialización como base del desarrollo económico y requisito para alcanzar la autonomía internacional- y, por otra, incorporó un mayor activismo en la integración regional y la inserción global. Se observa una estrategia regional de articular círculos concéntricos en su torno para defender mejor sus intereses económicos frente a los países desarrollados (Simoes, 2002, 27; Malamud: 2005). Moneta (2002, 109) la resume “como un ejercicio de agregación de poder para mejorar las condiciones de negociación con países extra regionales y otras regiones”, en el cual el centro de interés brasileño no es la región sino los interlocutores externos. Este último aspecto, el global, sufrió transformaciones en la primera década del siglo XXI, que favorecieron la actuación internacional de Brasil.

En 2012 el canciller brasileño Patriota (2012) destacaba que

*“Brasil siempre tuvo circunstancias objetivas que uno podía decir que le llevarían a participar de los organismos de decisión global con alguna capacidad de influir sobre las decisiones, en función de su territorio, el*

*quinto más grande del mundo, de la población que está entre las cinco más grandes, la sexta economía, ... Creo que lo que ha dado a Brasil algo más en términos de influencia en los últimos años es que hemos hecho las tareas... Estamos creciendo con disminución de desigualdad; creamos empleo, tenemos una de las tasas de desempleo más baja del mundo; hemos desarrollado la agricultura en el plano tecnológico, y todo eso en un ambiente democrático, de paz y cooperación con todos los vecinos. Podemos ser un actor de paz y cooperación. Si caminamos a un mundo más multipolar, Brasil puede ser un líder en la búsqueda de la 'multipolaridad de la cooperación', porque no hay garantías de que la multipolaridad será positiva, puede haber multipolaridad con competencia, con rivalidad, con quiebre de la comunicación, con bloques. Nos interesa el sistema internacional de la cooperación".*

En estas declaraciones resaltan la continuidad de objetivos de la política exterior brasileña, el sentimiento de orgullo nacional que atribuye al esfuerzo brasileño sus logros internacionales, sin mencionar la coyuntura global o regional como factores coadyuvantes, y el énfasis en un multilateralismo distinto de otras propuestas multilaterales. De esta manera, Patriota atribuye al Estado-nación- sin mención de Sudamérica, Mercosur o Unasur-, haber alcanzado un objetivo de larga data de la política exterior brasileña y haber desarrollado un multilateralismo con un enfoque distinto al de los países desarrollados.

Adicionalmente, Gratius (2007, 15-16) considera que la política de círculos concéntricos en torno a Brasil tiene por objetivo generar estabilidad económica y política en Sudamérica con liderazgo brasileño. En relación con el Mercosur se observa que el acuerdo nació para equilibrar las fuerzas de Argentina y Brasil en la región y evitar enfrentamientos directos (Iglesias Rodríguez, 2010). Su origen se vinculó también a la preocupación por preservar la estabilidad democrática luego del fin de los regímenes militares en el Cono Sur (Vigevani y Ramanzini, 2011, 326, 328). El regionalismo abierto se incorporó porque la inserción internacional que promovía no chocaba sino complementaba el modelo europeo y permitía

reafirmar el rol de Brasil en el mundo. Al respecto, el embajador Luiz Felipe Lampreia (1995, 38) señalaba que el Mercosur era encarado “como un instrumento eficaz para estimular la liberalización comercial en una escala global y como un importante complemento del sistema comercial multilateral”. El Mercosur era parte de un esfuerzo de apertura económica, liberalización comercial e inserción en la economía mundial. La integración no era un fin en sí mismo, sino un instrumento para participar en el mercado global (Vigevani y Ramanzini, 2011, 330).

En la primera década del siglo XXI, la crisis argentina (2001) reactivó la noción de que el regionalismo representaba “una perspectiva estrecha para el potencial económico y político brasileño”, y aumentó la determinación de Brasil de no avanzar en la institucionalización del Mercosur según el modelo europeo, manteniendo en su lugar una “lógica de baja intensidad” (Vigevani y Ramanzini, 2011, 331-334). La llegada al gobierno de Lula Da Silva (2003) reforzó esta noción al plantear como objetivo central de su política exterior la defensa de los intereses nacionales brasileños. El objetivo de asegurar la estabilidad democrática se convirtió en asegurar la estabilidad para el desarrollo económico y la inserción internacional, transformando a los principios en herramientas. En consecuencia, Brasil sigue manteniendo su autonomía en Mercosur y es reacio a perder su soberanía dado su peso económico (75% del PIB subregional), pero también necesita “tomar las riendas” del acuerdo para mantener la estabilidad regional (Iglesias Rodríguez, 2010, 35-36).

## 2.2. La Comunidad Sudamericana de Naciones / Unión de Naciones Sudamericanas (CSN/Unasur)

La valorización de Sudamérica, más allá del Mercosur, por Brasil se inició en los noventa, debido a la necesidad de fortalecer su posición en la negociación del ALCA. Luego de los atentados terroristas en Nueva York (2001) adquirió importancia también el objetivo de dividirse el liderazgo geopolítico y económico regional con EE.UU. (Sorj y Fausto, 2011, 3, 5).

En Brasil, la Constitución de 1988 estableció que se buscara la integración económica, política, social y cultural de América Latina para formar una comunidad latinoamericana de naciones. Sin embargo, desde el gobierno de Fernando Collor de Melo se empezó a cuestionar el concepto de América Latina por ser demasiado genérico y no responder a los intereses brasileños. Durante el gobierno de su sucesor, Itamar Franco, dos propuestas -el Acuerdo Amazónico (1992) y un Área de Libre Comercio Sudamericana (1993)- buscaron integrar a Brasil hacia el norte de Sudamérica (Mejía, 2012, 43-45). En relación con la segunda propuesta, en febrero de 1994 el canciller Celso Amorim la presentó en la ALADI reivindicando el concepto de Sudamérica. Según Mejía (2012, 53), cuando Brasil convocó a la primera reunión cumbre de presidentes sudamericanos (2000), la propuesta de convergencia entre CAN y Mercosur era una respuesta a la crisis de este último, aprovechando que su tratado constitutivo preveía la incorporación de otros miembros de ALADI. Se esperaba que la convergencia terminara con los otros países incorporándose al Mercosur, que se mantendría como una unión aduanera incompleta sin profundizarse.

En comparación con CAN y Mercosur, que mantuvieron sus objetivos económicos y buscaron agregarle otros políticos y sociales, las motivaciones del gobierno brasileño para establecer la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (2004), luego Unasur (2008), fueron crear una organización regional que dejara fuera a México, su tradicional competidor por el liderazgo latinoamericano, y desarrollara programas conjuntos en comercio, infraestructura y energía. Estos sectores eran vitales para el desarrollo brasileño porque se esperaba que un acuerdo comercial CAN-Mercosur contrarrestara las pérdidas de mercado de Brasil frente a México en América del Norte, después del establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1994) (Vaz, 2005). La infraestructura era fundamental para enfrentar las dificultades de comunicación hacia el Pacífico a través de la Amazonía, luego de la expansión agrícola en el Matto Grosso y el auge de las exportaciones a China. La falta de recursos energéticos hacía que el petróleo de Venezuela y el gas de Bolivia fueran considerados necesarios para el desarrollo brasileño (Sennes y Tomazini, 2006; Giacalone, 2008, 23).

La CSN fue respaldada por sectores empresariales de Brasil -si la infraestructura interesaba a las empresas de agro-negocios, ingeniería y construcción, el comercio sudamericano atraía a los industriales (Giacalone, 2008, 23-25)-. El desarrollo de la infraestructura y de nuevas opciones energéticas era vital para la seguridad nacional según los militares (Rego Barros y Azeredo Santos, 2001) y la CSN reforzaba la posición brasileña en las negociaciones del ALCA y con la UE (Moneta, 2002, 109). Otros factores fueron: 1) la elección de gobiernos políticamente afines en Argentina, Chile y Venezuela, que creaba una coyuntura favorable para que el proyecto regional brasileño fuera aceptado, y 2) la relativa retirada de Estados Unidos de América Latina desde 2001, que abrió espacio “para que Brasil se perfilara como fuerza pacificadora y mediadora en conflictos internos latinoamericanos” (Gratius, 2007, 3).

Luego de la conversión de la CSN en Unasur en 2008, la principal ventaja para Brasil es su carácter de acuerdo inter-gubernamental, que le permite actuar con mayor libertad y menos obligaciones que el Mercosur. Actualmente, en el nivel regional Brasil prefiere acuerdos poco institucionalizados y reuniones cumbres (Sennes y Tomazini, 2006). Un balance de la Unasur en 2012 muestra que en su estructura y funcionamiento actúa como foro y no como organismo de integración económica o política a la europea (Gudynas, 2010, citado en Mejía, 2012, 97). Según Saraiva (2012, 94-95) Unasur “se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a los patrones clásicos de la integración...”

Unasur pertenece al grupo de acuerdos regionales que “poseen jurisdicciones no exclusivas y flexibles para tareas especiales”, en los cuales el objetivo primordial es solucionar problemas comunes (Hooghe y Marks, 2003, citado en Giacalone, 2011, 31-32) sobre la base del consenso. La dificultad de avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas del Mercosur, por ejemplo, se evade concentrándose en obras de infraestructura de interés para todos sus miembros (Seselovsky, 2005, 64-65). Frente a una realidad sudamericana, donde coexisten distintos modelos de desarrollo e inserción externa, la superación de la barreras naturales constituye un elemento de cohesión (Santos Gadea, 2005).

Unasur abandonó la exclusividad en la pertenencia de sus miembros y, aunque combina elementos de gobernanza con otros económicos -infraestructura y energía, principalmente- dejó de lado el comercio y las etapas del modelo europeo clásico<sup>153</sup>. Cuando la CSN se convirtió en Unasur, siguió expresando intereses e ideas de Brasil por lo cual, en lugar de convertirse en una institución supranacional con un patrón clásico de integración, se desarrolló como “un instrumento de gobernanza regional”, con carácter intergubernamental y baja institucionalidad (Saraiva, 2012, 95). Si en 2004 la CSN articulaba objetivos como convergencia comercial e institucional entre CAN y Mercosur, integración de energía, infraestructura y comunicaciones, el primer punto de la Declaración Final de la Cumbre de 2008 se refirió a “la concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas” (Regueiro y Bárzaga, 2012, 42). Este objetivo favorecía un objetivo de larga data en la política exterior de Brasil -alcanzar reconocimiento global-, en este caso utilizando el regionalismo como base de su proyección extra-regional. Esto hizo que la CSN, que no tenía personalidad jurídica y por ello no podía ejercer derechos y obligaciones en las relaciones internacionales, la adquiriera en el tratado constitutivo de Unasur (Regueiro y Bárzaga, 2012, 44; Saraiva, 2012, 94). En el contexto sudamericano de principios del siglo XXI, el aumento del comercio y las inversiones intra-regionales y la construcción de infraestructura regional provocaron que los conflictos que afectaban la estabilidad de un gobierno o las relaciones entre ellos repercutieran sobre los demás y necesitaran de la mediación colectiva, rol de Unasur. Al aumentar los costos de transacción de las actividades transfronterizas hay mayor demanda para disminuirlos, orientada hacia los gobiernos cuyas empresas participaban activamente en esas actividades, en este caso Brasil. Unasur combina la cooperación por demanda de actores nacionales

---

<sup>153</sup> La falta de prioridad otorgada a la agenda comercial en Unasur no implica que esta se dejara de lado sino que Brasil puede alcanzar sus objetivos comerciales mediante Mercosur y los Acuerdos de Complementación Económicas (ACE) con países andinos. No se incorporó porque había un rechazo de Unasur al regionalismo abierto, derivación del modelo europeo sobre el cual se desarrollaron la CAN y el Mercosur, sino porque resultaba imposible avanzar en ese sentido cuando Bolivia, Ecuador y Venezuela atribuían al comercio funciones distintas a las del resto de los gobiernos sudamericanos (Veiga y Ríos, 2007, 23-24).

brasileños con la “voluntad política” del gobierno por controlar la inestabilidad de la región, según los principios de no intervención y no indiferencia (Lula da Silva, 2004, citado en Brun y Muxagato, 2012, 95).

Esto tiene implicaciones para el regionalismo sudamericano porque para Brasil la inter-gubernamentalidad es necesaria para evitar ser arrastrado a decisiones que limiten o cercenen su actuación extra-regional. En este sentido, Bernal-Meza (2008, 174) considera que la política exterior brasileña impone limitaciones al regionalismo en Mercosur y Unasur, ya que Brasil considera a los acuerdos de integración regional como instrumentos de su *realpolitik* para alcanzar objetivos de poder internacional propios.

Si se visualiza la integración regional como un proceso abierto, multidimensional y complejo, en el cual los países tienen otras opciones y alternativas para alcanzar sus objetivos de política exterior, en términos de desarrollo, crecimiento económico, seguridad, estabilidad política o justicia social (Farrell, 2005), la selección de la opción más apropiada resulta crucial para un poder regional<sup>154</sup> como Brasil. Las propuestas y acciones brasileñas en la Unasur traducen su voluntad de ejercer un rol de gobernanza y promoción económica similar al que la UE juega en Europa, sin comprometer su libertad de acción política y económica ni fondos financieros, más allá de los del FOCEM para Mercosur. Además, en la actualidad Sudamérica ha perdido importancia en la política exterior de Brasil, que asume “un carácter más pragmático y un perfil más bajo” en lo regional para ampliar sus expectativas en el escenario global (Saraiva, 2012, 99).

### 2.3. El multilateralismo brasileño

Si las anteriores son algunas implicaciones de la política exterior brasileña para la integración sudamericana, para las relaciones con la UE tienen más relevancia los aspectos globales de esa política, en especial el multilateralismo que Brasil

---

<sup>154</sup> Según Nolte (2006, en Beck, 2006, 2), el poder regional es un Estado-nación que pertenece a una región con personalidad propia, se considera a sí mismo como un poder, ejerce influencia en su región, posee recursos militares, económicos, demográficos y políticos, está bien integrado en su región y ayuda a definir la agenda de seguridad regional, a la vez que es reconocido como poder por otros países fuera de su región y participa de forma activa en foros regionales y globales.

promueve. Si se analiza la participación de Brasil en distintas coaliciones internacionales entre 2003 y 2010, las más importantes se dieron con poderes regionales (Brasil-Rusia-India-China-Sudáfrica en BRICS e India-Brasil-Sudáfrica en IBSA) y son “una palanca política y de protagonismo con costos relativamente bajos”. El objetivo es “cambiar el *statu quo* internacional de una potencia regional hacia el de un actor global independiente, proactivo y de influencia” (Vaz, 2012, 180,182) y en las coaliciones globales se sigue una lógica inter-gubernamental, sin articulación con las acciones regionales (Vaz, 2012, 184, 187).

Globalmente, Brasil apoya un multilateralismo activo y compatible con la defensa de sus objetivos nacionales -crecimiento y desarrollo nacional- y con la reducción de asimetrías en el entorno global, para transformar instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OMC y el Fondo Monetario Internacional (FMI), obteniendo mayor poder en ellas (Ayllón, 2012, 194). Se aspira a una “multipolaridad emergente” que incluya a Brasil y otros países en los foros y organismos globales, que se presentan como expresiones de un multilateralismo “tradicional”, que no da respuestas a los retos actuales (Ayllón, 2012, 202).

Esta estrategia de Brasil en el ámbito global es reconocida por distintos autores (Ayllon, 2006; Gratius, 2012; Stavridis, 2012) como un factor que origina enfrentamientos con la UE, más allá de los choques comerciales en las negociaciones UE-Mercosur y en la OMC<sup>155</sup>. Una característica clave de la proyección global brasileña para Gratius (2012, 236) es que Brasil busca un mundo multipolar con participación de los nuevos poderes y menos centrado en un multilateralismo con reglas e instituciones fijas, por lo cual su multilateralismo se orienta por principios como soberanía nacional y no intervención<sup>156</sup> antes que valores como democracia y derechos humanos. Esto deriva en que la política

---

<sup>155</sup> En los choques por motivos comerciales, Robles (2008, 181) señala diferencias entre la inserción en la economía internacional promovida por la UE y por Brasil. Mientras para la primera significa liberalización multilateral según la OMC, para el segundo representa aumento de producción industrial y mayores exportaciones de productos manufacturados.

<sup>156</sup> Esto origina lo que Peter Birle (citado en Stavridis, 2012, 148) llama una política exterior “ciega” a los regímenes políticos, en la que Brasil apoya a Cuba, Irán, Libia y Venezuela. Según Lima (2009, 29), para Brasil la autonomía requiere que la transformación del orden global se acerque a los intereses y valores brasileños. Véase también Visentini y Silva, 2010.

exterior brasileña tenga un impacto negativo en los esfuerzos europeos por desarrollar un multilateralismo efectivo (Stavridis, 2012).

En este sentido, Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et ál. (2011), al estudiar la política exterior europea hacia los BRICS, señalan que, aunque ellos no actúen sistemáticamente como un bloque en la ONU, al coordinar sus acciones en las negociaciones de la OMC tienen “efectos negativos para la habilidad de la UE de alcanzar sus intereses”<sup>157</sup>. A su vez, el creciente diálogo entre los BRICS muestra que prefieren acuerdos e instituciones informales antes que un mayor compromiso con un multilateralismo donde predominen la promoción de los derechos humanos y la democracia, auspiciados por la UE.

La UE respondió al surgimiento de los BRICS mediante la firma de acuerdos de asociación estratégica con cada uno de ellos. El argumento europeo en que se basaban, incorporado en la Estrategia de Seguridad Europea (2003), era que contrabalanceaban el unilateralismo estadounidense. El “multilateralismo efectivo” significaba para la UE “multilateralizar el multipolarismo” con base en la percepción de sí misma como un ‘modelo de poder’, mientras para los BRICS representaba mayor reconocimiento internacional de su poder individual. Para ellos era positivo establecer lazos privilegiados con la UE, al mismo tiempo que buscaban avances concretos en temas claves. Para Brasil, la cuestión clave es ganar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras para China es adquirir estatus de economía de mercado antes de 2015. La expresión “multilateralismo efectivo” en los acuerdos de asociación estratégica tiene distintos sentidos para la UE y sus socios (Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et al. 2011, 8-9).

Los BRICS y otros países en desarrollo apoyan un multilateralismo basado en distintos principios tanto en enfoque como en contenido. Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et ál. (2011) ejemplifican la diferencia en enfoque con la APEC -una agrupación intergubernamental basada en el diálogo, en la que no se imponen a

---

<sup>157</sup> Según esos autores, la política europea de establecer asociaciones estratégicas con los BRICS en forma individual no ha profundizado sus relaciones con esos países ni preparado a la UE para un nuevo balance de poder internacional, en el cual el centro de gravedad pase del Euro-Atlántico al Asia-Pacífico y del Norte al Sur.

sus miembros obligaciones derivadas de su acuerdo constitutivo, como lo hace el modelo europeo-. Las decisiones son por consenso y se implementan voluntariamente. En cuanto a contenido, la prioridad es el crecimiento y el desarrollo económico, sin incluir restricciones relativas a medio ambiente, protección social y derechos humanos, que son fundamentales para la UE.

En resumen, los BRICS, incluido Brasil, apoyan el multilateralismo como la UE, pero enfatizan, en su contenido, el crecimiento económico y el desarrollo en lugar del medio ambiente y los derechos humanos y, en su enfoque, el inter-gubernamentalismo frente a instituciones y regímenes internacionales. Esto coloca a los poderes regionales (estados - nación), antes que a las regiones, en el centro de un poder global menos institucionalizado y obligante que el que la UE busca alcanzar (Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et ál. 2011, 32) y resguarda la soberanía nacional por encima de la preferencia europea por instituciones y regímenes internacionales.

### **3. Implicaciones para las relaciones UE-Sudamérica**

En los noventa la política exterior de Brasil se “sudamericanizó” y esto atrajo la atención de la UE que estableció un acuerdo estratégico con Brasil, percibiéndolo como “un socio mediador en la región latinoamericana” (Iglesias Rodríguez, 2010, 20). La sudamericanización brasileña se expresó en la creación de instituciones de gobernanza regional (CSN/Unasur) con carácter inter-gubernamental y alejadas del modelo europeo. Unasur sigue teniendo en 2013 carácter instrumental en la política exterior de Brasil, sobre todo en relación con objetivos como obtener liderazgo regional, visibilidad global y continuidad de su proyecto de desarrollo. Para su gobierno el motor de la integración sigue siendo económico, pero su poder económico y político hace que Brasil prefiera una institucionalidad inter-gubernamental, que permite la expansión de sus empresas y exportaciones en la región sin interferir en su propio desarrollo ni en sus relaciones extra-regionales.

En el ámbito global, Brasil orienta su política exterior hacia la formación de coaliciones como la de los BRICS, que apoyan la reforma de las instituciones de

Bretton Woods para que cuotas y representación reflejen el peso económico de los nuevos poderes. Con respecto a su impacto en la UE, los cambios hechos en 2010 en cuotas y votos dentro del FMI dieron mayor representatividad a las economías emergentes en sus votaciones, mientras Europa perdió 2 de sus 10 puestos en el Comité Ejecutivo (Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et ál., 2011).

Si originalmente los BRICS vieron el reconocimiento de su estatus por la UE como positivo, ahora parecen no reconocer a la UE como un jugador necesario en temas globales claves. Antes el reconocimiento simbólico importaba y la UE esperaba que sirviera para que los BRICS apoyaran el desarrollo de su “multilateralismo efectivo” como estándar global, pero cada vez más la UE debe jugar según las reglas de los BRICS en el ámbito global (Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et ál., 2011). Así en la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (Copenhague, diciembre 2009) la UE no participó en el establecimiento de las decisiones finales, que fueron hechas por los BRICS y Australia<sup>158</sup>. Si bien EE.UU. consiguió finalmente hacerse oír en la decisión final, la UE no pudo hacerlo (Keukeleire, Mattlin, Hooijmaaijers et ál. 2011, 10). Esto se debe a que, a pesar de acuerdos bilaterales concretos (en desarrollo limpio, energía, seguridad aérea, visas, etc.), las asociaciones estratégicas con la UE no los han ayudado a alcanzar objetivos como un asiento en el Consejo de Seguridad para Brasil. Además, en este caso, las relaciones son afectadas por obstáculos en las negociaciones entre la UE y el Mercosur y enfrentamientos comerciales en la OMC<sup>159</sup>.

Destaca también que la imagen de la UE en los BRICS ha declinado y ha dejado de ser vista como un poder normativo positivo (Fioramanti y Poletti, 2008)<sup>160</sup>, mientras los países IBSA han aumentado su credibilidad en África, Asia y América Latina. Stavridis y Hoffman (2011) consideran que, si la UE consiguiera atraer a uno de los BRICS hacia un multilateralismo más cercano al suyo, podría aprovechar su influencia en otros países. Según ellos, por sus lazos culturales,

---

<sup>158</sup> Los BRICS difieren de la UE en las actividades por controlar el financiamiento para proteger el medio ambiente (Gratius y González, 2012), porque consideran que los países desarrollados deben compensar a los en desarrollo debido a que llevan más tiempo contaminando.

<sup>159</sup> Véase Iglesias Rodríguez, 2010, sobre UE-Mercosur y OMC.

<sup>160</sup> El PEW Global Attitudes Survey de 2011 reveló que la imagen positiva de la UE había declinado entre 2010 y 2011, lo que se reflejó también en encuestas realizadas en Brasil.

económicos e históricos, para la UE sería positivo apoyar la incorporación de Brasil a las instituciones multilaterales, lo que abriría nuevas posibilidades en las relaciones UE-Sudamérica. En paralelo, Grevi (2013) argumenta que en su ascenso global Brasil necesita socios confiables, como la UE, con los que comparte valores y posiciones, necesidad que se agudiza en un entorno global de incertidumbre.

Pero, más allá de las divergencias entre el multilateralismo brasileño y el de la UE y entre un actor nacional en ascenso y un actor regional en crisis, resalta que los poderes regionales parecen ser partidarios del *statu quo* antes que revolucionarios, ya que aspiran a obtener mayor poder en la ONU, la OMC y el FMI. Grevi (2013), por ejemplo, considera a Brasil un poder conservador, que rechaza innovaciones en la gobernanza global si limitan el poder de las naciones, y un poder revisionista, que busca ampliar su participación en los organismos multilaterales. El cambio de la política exterior de “autonomía por la distancia” a “autonomía por la participación” (Vigevani y Cepaluni, 2007) se basa tanto en acuerdos de “geometría variable” o informales como en otros más estructurados. Aunque Brasil ha incrementado su impacto en los foros informales de gobernanza (como el de cambio climático), donde puede colocar temas en agenda y bloquear propuestas, esos foros no sustituyen su interés por ingresar como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU (Fonseca, 2011).

En la medida en que el interés de Brasil por ingresar al Consejo de Seguridad de la ONU se justifica con el argumento de ejercer la representación de Sudamérica (Fonseca, 2011), su acceso al mismo daría nuevo impulso al nivel regional de la política exterior brasileña. Esto no es contrario a los intereses de la UE en la región ya que su tratado de asociación estratégica con Brasil demostró su voluntad de reconocerlo como “socio mediador en la región latinoamericana” (Iglesias Rodríguez, 2010, 20). De esta forma, Brasil interesa a la UE como garante de la estabilidad económica y política sudamericana, que antes se buscaba alcanzar mediante la firma de acuerdos inter-regionales con CAN y Mercosur.

## **Conclusiones:**

La incertidumbre del ámbito multilateral se recrea en el nivel regional, donde la integración sudamericana se debate entre acuerdos que aspiran a seguir el modelo europeo (CAN y Mercosur), intentando mantener la exclusividad en su pertenencia y combinando integración económica con elementos supranacionales, y otros intergubernamentales y menos institucionalizados como Unasur, que responde a objetivos de la política exterior de Brasil<sup>161</sup>. La situación parece otorgar validez a lo señalado por Malamud (2011, 20) -que las instituciones de integración regional en Sudamérica han dejado de ser variables independientes para convertirse en instrumentos de las políticas exteriores de gobiernos fuertes como el brasileño-.

La evolución de la política exterior de Brasil es una importante variable explicativa de la evolución de la integración en Sudamérica, dado el impulso que otorgó, primero, al Mercosur y, luego, a Unasur. El tránsito de uno a otro ilustra que en la actualidad, en el nivel regional, Brasil prefiere acuerdos poco institucionalizados, donde los principales temas se tratan en reuniones presidenciales (Sennes y Tomazini, 2006). No es aleatorio que Unasur funcione de esta forma y no como organismo de integración a la europea, puesto que responde al intento de Brasil por evadir las dificultades de coordinar sus políticas con los otros miembros del Mercosur, sin abandonar áreas como el desarrollo de la infraestructura y la estabilidad y seguridad regional. La conversión de la CSN en Unasur señala el momento en que Brasil, derrotado el ALCA, dejó de lado la búsqueda de establecer una zona de libre comercio CAN - Mercosur para volcarse hacia el ámbito global. Debido a lo anterior, la evolución de la integración sudamericana depende ahora, en buena medida, del impulso o estancamiento de Brasil en el nivel global y de cómo esto afecte a su política exterior.

Las implicaciones de esta evolución para la UE posiblemente expliquen su decisión de firmar un acuerdo de asociación estratégica con Brasil, pero también

---

<sup>161</sup> Aunque en Sudamérica existen otros dos acuerdos, la Alianza Bolivariana para Nuestra América y la Alianza del Pacífico, la primera es demasiado específica y restringida y la segunda, demasiado incipiente, como para incluirse en el debate.

se hace necesario remontar la oposición entre algunas posiciones de Brasil y Europa en el ámbito multilateral, entre las que destacan las que existen en la OMC. Mientras tanto, una mayor participación de Brasil en la ONU puede no contradecir los intereses europeos en Sudamérica. Como el interés brasileño por el Consejo de Seguridad se sustenta en el argumento de ejercer una representación regional (Fonseca, 2011), su acceso al Consejo revalorizaría a Sudamérica en la política exterior brasileña, incrementando su rol de mediador o garante de la paz y estabilidad regional, totalmente compatible con los intereses económicos y políticos de la UE en la región. Además, según Baracuhy (2012, 9), un diplomático brasileño que participó en las negociaciones de la OMC, si las instituciones multilaterales cambiaran su configuración e incorporaran nuevos principios, su mantenimiento requerirá ajustes y reformas. En este proceso, la UE y Brasil tendrían que hacerse concesiones mutuas, que son posibles porque comparten objetivos a largo plazo, como desarrollo económico y estabilidad política, aunque empleen estrategias divergentes para alcanzarlos (Gratius y González, 2012).

Como reflexión adicional, se plantea la necesidad de repensar las relaciones Europa-América Latina sobre la base de planteamientos acerca de que la relación UE - Brasil se ve afectada porque la UE constituye una excepción -un actor regional en un contexto internacional dominado por naciones estados- (Grevi, 2013) y que la fragmentación latinoamericana y europea actual promueve un “menú a la carta” que sustituye al inter-regionalismo (Gratius, 2013).

### **Bibliografía:**

Ayllón, Bruno P. (2012). “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals* No. 97-98 (abril), pp. 189-204.

Ayllón, Bruno P. (2006, febrero). “La política exterior del gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la UE” en *ARI* No. 22, Madrid, Real Instituto Elcano.

Baracuhy, Braz. (2012). “The Geopolitics of Multilateralism: The WTO Doha Round Deadlock, the BRICs, and the Challenges of Institutionalised Power Transitions” *CRP Working Paper Series*, No. 4 (January), 14 pp.

Beck, Martin. (2006). "The Concept of Regional Power: The Middle East as a Deviant" *Conference Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East*. December 11 and 12. Hamburg, German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

Bernal-Meza, Raúl. (2008). "Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, No. 2 (Brasília, July/December), pp. 154-178.

Bilal, Sanoussi (2005) "Can the EU BE a Model of Regional Integration? Risks and Challenges for Developing Nations". Paper presented at the Globalisation Studies Network Second International Conference on Globalisation: *Overcoming Exclusion, Strengthening Inclusion*, Dakar, Senegal, August 29 to 31.

Bustamante, Marleny y Rita Giacalone. (2009). "An Assessment of European Union Cooperation towards the Andean Community (1992-2007)", en De Lombaerde, Philippe y Michael Schulz (Eds.). *The Makability of Regions. The EU and World Regionalism*, Aldershot, Ashgate.

Bustamante, Marleny y Rita Giacalone. (2013). "Veinte años de cooperación europea hacia la Comunidad Andina. Balance y perspectivas (1992-2012)", en Molano, Giovanni (Ed.) *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global*, Bogotá, en prensa.

Brun, Elodie y Bruno Muxagato. (2012). "El proyecto internacional brasileño (2003-2010): intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur". *Anuario Americanista Europeo*, No. 10, pp. 91-116.

CELARE. (2004). *América Latina-UE. Documentación de Base 2003*. Santiago de Chile, CELARE.

Creamer, Germán. (2004). "Regionalismo abierto en la Comunidad Andina", *El Trimestre Económico* vol. LXXI, No. 281 (enero-marzo), pp. 45-71.

De Lombaerde, Philippe, Giulia Pietrangeli y Chatrini Weeratunge. (2008). "Systems of Indicators for Monitoring Regional Integration Processes: Where do We Stand?", *Integrated Assessment Journal* vol. 8, No. 2 (Vancouver), pp. 39-67.

European Commission. (2004). 'Implementing the Future EU-Mercosur Agreement'. Brussels: Draft EU Non-Paper.

European Commission. (1995). *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries*, Communication from the Commission, COM (95) 219, en <http://www.europa.eu.int/comm/development/body/legislation/recueil> (Consultado 2 de febrero de 2012).

European Parliament. (2002). *Report on Trade and Development for Poverty Reduction and Food Security*. Committee on Development and Cooperation, Final A5-0230/2002, Brussels, 13 June.

Farrell, Mary. (2005). "From EU Model to Policy? The External Promotion of Regional Integration", Centre d'Etudes et de Recherche International en <http://www.princeton.edu/~smeunier/-Farrell%20Memo.pdf> (Consultado 5 de abril de 2012).

Fernández Sola, Natividad. (2012). "Las relaciones UE-América Latina y Caribe: ¿Del regionalismo al bilateralismo?", en Stavridis, Stelios, Rut Diamint y Jorge Gordín (Ed.). *América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: Integración Regional y Birregionalismo*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, pp. 183-198.

Fioramanti, Lorenzo y Arlo Poletti. (2008). "Facing the Giant: Southern Perspectives on the European Union", en *Third World Quarterly* vol. 29 No.1, pp. 167-180.

Fonseca Jr., Gelson. (2011). "Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy", en *Global Governance*, vol. 17, No. 3 (July-September), pp. 375-397.

Gardini, Gian Lucca. (2010). "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional", *Relaciones Internacionales*, No. 15 (octubre) (GERI-UAM), en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/237.html> (Consultado 7 de octubre de 2012).

Giacalone, Rita. (2011). "Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur" en Cienfuegos, Manuel y Mellado (Ed.). *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*, Córdoba, Lerner, pp. 29-49.

Giacalone, Rita. (2008). "Motivaciones políticas para la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones", en Giacalone, Rita. (Ed.). *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso*, Mérida, Universidad de Los Andes, pp. 17-49.

Gratius, Susanne. (2007). *Brasil en la Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en <http://www.fride.org/publicacion/223> (Consultado 6 de octubre de 2012).

Gratius, Susanne. (2012). "Brasil y la UE ante los poderes emergentes y la pujanza asiática", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98 (abril), pp. 231-243.

Gratius, Susanne. (2013). "Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma", Documento de Trabajo de FRIDE, No. 116 (febrero).

Gratius, Susanne and Debora González. (2012). "The EU and Brazil: Shared goals, different strategies", en G. Grevi and T. Renard (eds). *Hot Issues, Cold Shoulders, Lukewarm Partners: EU Strategic Partnerships and Climate Change*,

ESPO Report No. 2, Madrid-Brussels, European Strategic Partnerships Observatory, FRIDE and the Egmont Institute, pp. 11-21.

Grevi, Giovanni. (2013). "The EU and Brazil: Partnering in an Uncertain World?" *CEPS Working Documents*, No. 382, May 15 en <http://www.ceps.be/book/eu-and-brazil-partnering-in-an-uncertain-world> (Consultado 6 de junio de 2013).

Gudynas, Eduardo. (2010). "Después de la herencia peruana en la *Unasur*", *La Primera* (Lima), 19 mayo.

Hillcoat, Guillermo. (1998). "Nuevos frentes de cooperación andino- Europea. Informe Preliminar", Documento para SGCAN, SG/di118, 22 de octubre.

Hooghe, L. and Marks, G. (2003). *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Vienna, Institute for Advanced Studies. Political Science Series 87 (March), en <http://www.ihs.ac.at.n> (Consultado 10 de enero de 2011)

Iglesias Rodríguez, Ana Isabel. (2010). *La Asociación Estratégica UE-Brasil* (vol. I), San Pablo, CEU Ediciones, Documento de Trabajo Serie Unión Europea, 36.

Kanner, Aimee. (2005). "European Union External Relations with the Andean Community: A Governance Approach", en Roy, Joaquín y Dominguez, Roberto (Eds.). *The European Union and Regional Integration*, Miami, University of Miami, pp. 203-215.

Keukeleire, S., Mattlin, M., Hooijmaaijers, B. et ál. (2011). *The EU Foreign Policy towards the BRICS and Other Emerging Powers: Objectives and Strategies*, Brussels, European Parliament. Directorate-General for External Policies of the Union.

Klein, Wolfram F. (2000). *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, Nueva Sociedad.

Lampraia, Luiz F. (1995). "Câmara de Comércio Brasil-Reino Unido", Apresentação do Ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe

Lampraia, na Câmara de Comércio Brasil-Reino Unido. Londres, 7 de julho de 1995 en *Resenha da Política Exterior do Brasil*, ano 2, No. 76 (sept.), pp. 33-47.

Levi Coral, Michel. (2011). "La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana", *Comentario Internacional*, (Quito), No. 11, pp. 217-251.

Lima, M. Regina Soares de. (2009). "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9 No. 2, pp. 25- 32.

Malamud, Andrés. (2011). "A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*, vol. 53 No. 3, pp. 1-24.

Malamud, Andrés. (2005). "MERCOSUR turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, No. 3 (October), pp. 421-436.

Mattli, Walter. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mejía, Leonardo. (2012). *Geopolítica de la integración subregional. El rol de Brasil*, Quito, La Huella.

Moneta, José Carlos. (2002). "Integración, política y mercados en la era global: Mercosur y el ALCA", en Couffignal, Georges, Silvia Tabet y Carlos Moneta (Coord.). *América Latina. El inicio de un nuevo milenio*. Buenos Aires, IHEAL- Université de Paris III-UNTREF.

Nolte, Detlef. (2006). *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen. Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte*, GIGA Working Paper, No. 29, Hamburg, GIGA en <http://www.giga-hamburg.de> (Consultado 6 de enero de 2013).

Patriota, Antonio de Aguiar. (2012). "Sudamérica es nuestro escenario privilegiado de cooperación". Entrevista al canciller Antonio de Aguiar Patriota, por Tamara Avetikian Bosaans. *El Mercurio* (Santiago de Chile), 6 de febrero. Versión íntegra publicada por <http://www.apuntes Internacionales.cl/sudamerica> (Consultado 5 de mayo de 2013).

Rapoport, Mario y Andrés Musacchio. (1993). *La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evolución comparada*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales.

Regueiro, Lourdes y Mayra Barzaga. (2012). *UNASUR: propuesta y proceso*, Quito, FEDAEPS.

Rego Barros, Sebastiao y R. de Azeredo Santos. (2001). "La cooperación energética Brasil-Argentina", en *Energía e integración en la América del Sur*, en <http://www.mre.gov.br> (Consultado 6 de junio de 2007).

Robles Jr., Alfredo C. (2008). "EU FTA Negotiations with SADC and Mercosur: Integration into the World Economy or Market Access for EU Firms?", *Third World Quarterly*, vol. 29 No. 1, pp. 181-197.

Rueda Junquera, Fernando. (2006). *European Integration Model: Lessons for the Central American Common Market*, Miami, University of Miami, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 6 No. 4, February.

Santos Gadea, Rosario. (2005). *Hacia una conceptualización de las ideas fuerza de la integración física de América del Sur. Recomendaciones recogidas en los talleres nacionales VESA*, Asunción, 30 de noviembre en <http://www.iirsa.org> (Consultado 6 de junio de 2010).

Saraiva, Miriam G. (2012). "Procesos de integración en América del Sur y el papel de Brasil: los casos de MERCOSUR y la UNASUR", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98 (abril), pp. 87-100.

Sennes, Ricardo y Carla Tomazini, (2006). "Agenda sudamericana de Brasil: ¿proyecto diplomático, sectorial o estratégico?", *Foreign Affairs en Español* (enero-marzo) en <http://www.foreignaffairs-esp.org> (Consultado 30 de enero de 2013).

Seselovsky, Ernesto R. 2005. "La IIRSA y la coordinación de políticas de inversión", en Laredo, Iris (Comp.). *La descentralización y la regionalización. Argentina-región centro ¿un nuevo escenario en el Mercosur?*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

Simoës, A. J. F. (2002). *A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica*, Buenos Aires, Documento de Trabalho, No. 9, INTAL-ITD-STA.

Sorj, Bernado y Sergio Fausto. (2011). "O papel do Brasil na America do Sul: estratégias e percepções mútuas", Working Paper, No. 12, Julho, Plataforma Democrática, en <http://www.plataformademocratica.org> (Consultado 4 de abril de 2013).

Stavridis, Stelios. (2012). "Emerging Powers", as obstacles to "Effective Multilateralism": The negative impact of Brazil's Foreign Policy on the Rhetoric of "Civilian Power Europe", *Anuario Americanista Europeo*, No. 10, pp. 133-153.

Stavridis, Stelios y Aline Hoffmann. (2011). *Brasil como potencia emergente y su impacto sobre el concepto de Potencia Civil Europea: una evaluación preliminar*, Miami, University of Miami, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 11, No. 2 (June).

*The Economist Intelligence Unit*. (1968). "The Crisis of Latin American Integration", London, p. 8.

Torrent, Ramón. (2000). "Las relaciones UE-América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política" OBREAL-EULARO, Barcelona, en <http://www.obreal.unibo.it> (Consultado 5 de abril de 2007)

Vaz, Alcides Costa. (2005). "Las perspectivas de Brasil sobre la integración regional y el ALCA", en Sanín, J. (Ed.). *Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y al Mercosur*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Fundación Konrad Adenauer.

Vaz, Alcides Costa. (2012). "Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98 (abril), pp. 175-187.

Veiga, Pedro da M. y Susana P. Rios. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Comercio Internacional No. 82.

Veiga, Pedro da Motta, Sandra P. Ríos y Leane C. Naidin. (2013, abril). *Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro bienio Dilma*. Textos CINDES Num. 35 (Centro de Estudos e Pesquisas dos Países BRICS, Rio de Janeiro) en <http://www.cindesbrasil.org> (Consultado 20 de mayo de 2013).

Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni. (2007). "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto internacional*, vol. 29 No. 2, pp. 273-335.

Vigevani, Tullo y Haroldo Ramanzini Junior (2011) "El Mercosur y la política exterior brasileña", en Briceño Ruiz, José (Ed.). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, pp. 321-354.

Visentini, Paulo G. F. y André L. Reis da Silva. (2010). "Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: The Lula Years", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.53, No. Special (Decembro), pp. 54-79.

## INTEGRACIÓN Y CONVERGENCIA EN UNASUR

**Alan Fairlie Reinoso**

*afairli@pucp.edu.pe*

### **Resumen:**

El presente trabajo tiene por propósito analizar las relaciones entre los países andinos. En este contexto, se estudia las diferentes estrategias de inserción internacional y que conforman distintas formas de integración regional, entre ellas Unasur. Con este objetivo se describe la problemática que subsiste dentro de bloques regionales como CAN y MERCOSUR. Por otro lado, se muestra la importancia y los esfuerzos por profundizar la integración mediante otros procesos, como lo es la Alianza del Pacífico, TPP y Alba. Unasur emerge como una alternativa ante las pocas posibilidades de convergencia entre CAN-MERCOSUR, como un instrumento que debe potenciarse para fortalecer la integración sudamericana, la cual abarque no solo el ámbito político, sino también el económico-comercial.

### **Palabras claves:**

Integración regional, convergencia, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur).

### **Abstract:**

The purpose of this paper is to analyze the relationship between the Andean countries. In this context, we study different strategies of international links and constitute different forms of regional integration, including Unasur. Consequently, this paper describes the problem that exists within regional blocks such as CAN and MERCOSUR. On the other hand, shows the importance and efforts to deepen integration with other processes, such as the "Alianza del Pacífico", TPP and Alba. Unasur emerges as an alternative to the limited possibilities of convergence between CAN-MERCOSUR as an instrument that should be enhanced to

strengthen South American integration, that cover not only the political but also the economic and commercial scope.

**Key words:**

Regional integration, convergence, Andean Community of Nations (CAN), Southern Common Market (MERCOSUR), Union of South American Nations (Unasur).

**Introducción:**

En Unasur coexisten países con diferentes estrategias de desarrollo e inserción internacional, que han llevado a tensiones y/o conflictos complicados. De un lado, tenemos países que han impulsado un proceso de liberación y apertura combinado con la suscripción de acuerdos comerciales regionales, principalmente Norte – Sur (TLC).

De otro lado, hay países que no solo cuestionan estas estrategias y han planteado una nueva intervención del Estado para manejar la renta de los recursos naturales, sino que también cuestionan los TLC porque entienden que no contribuyen al desarrollo de sus países.

Estas diferencias han llevado a la agudización de una crisis en la Comunidad Andina, que implicó el retiro de Venezuela, y litigios ante el Tribunal Andino, sobre todo por parte de Bolivia que entabló juicios a los países que habían firmado TLC, por los cambios que implicaban en la normativa comunitaria, principalmente propiedad intelectual (Fairlie, 2010a).

En el Mercosur hay discusiones al interior del bloque no solo por las diferencias de política comercial para enfrentar la crisis internacional, que han llevado a la imposición de trabas al comercio entre los socios. Además, por temas estructurales como las críticas de Uruguay Paraguay a las asimetrías existentes y la dinámica impulsada por los socios mayores. Si bien Mercosur establece solo negociaciones en bloque y no ha firmado TLC, hay iniciativas sobre todo de Uruguay y Paraguay por avanzar en la participación de foros extra-regionales.

Estos factores han contribuido a que los temas comerciales y económicos no sean un eje central en la construcción de Unasur. En la medida que ahí están las principales diferencias entre los socios, impulsar esa agenda podría haber generado entrampamientos como los que se han producido en los acuerdos subregionales; por eso, factores no económicos como los de infraestructura, energía, defensa, han tenido mayor dinamismo y en muchos casos éxitos cosechados.

La reflexión de este documento se concentra en discutir sobre las posibilidades de convergencia que habría en el plano económico – comercial, estratégico, en el espacio de Unasur.

### **1. TLC: Diferente cobertura y profundidad:**

El Perú ha impulsado en los últimos años un proceso de liberalización y apertura unilateral, que ha combinado con la suscripción de acuerdos norte- sur y TLC con sus principales socios, y una política expresa de acercamiento con el Asia-Pacífico. Así, más del 90% de nuestro comercio exterior se rige por estos acuerdos comerciales regionales.

En el contexto de la actual crisis internacional, el Perú ha continuado con esa estrategia y no ha implementado activamente mecanismos y políticas de defensa comercial, como sí lo han hecho otros países incurriendo en una suerte de nuevo proteccionismo (Global Trade Alert, 2012). Es más, siguió con la política de liberalización unilateral y la suscripción de nuevos tratados de libre comercio.

La política comercial del Perú, al igual que otros países de la región (Chile, Colombia, México, Costa Rica), sigue la concepción de “nuevo regionalismo”. Esta definición la acuña el BID (2001), y la contrapone al “viejo regionalismo” que representaba el proteccionismo y la sustitución de importaciones regionales.

El “nuevo regionalismo” tiene tres ejes que se retroalimentan: la apertura unilateral, la adecuación a la normativa de la OMC, y los acuerdos comerciales regionales (principalmente Norte-Sur). Los TLC contribuyen a poner un “seguro” a las reformas de liberalización, y busca hacerlas irreversibles.

En esa concepción, no se ha trabajado explícitamente la relación entre acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur, entre los TLC de países desarrollados y la integración regional. Aunque se asume que no tendría que existir una contradicción entre ambos procesos.

Para otros organismos internacionales como UNCTAD (2007), los TLC generan beneficios potenciales, pero costos reales. Su balance es que este tipo de acuerdos no contribuye al crecimiento de los países en desarrollo, y cuestiona además algunos procesos de liberalización extrema de algunos mercados (por ejemplo la libre movilidad de capitales). Los TLC, reducen los márgenes de maniobra de los estados nacionales en el uso de instrumentos y políticas que pueden utilizar para su desarrollo.

Los países de Unasur han suscrito diferentes acuerdos comerciales regionales con países desarrollados y subdesarrollados. Según OMC (2011), tienen vigentes un total de 65 ACP de los cuales 13 son intrarregionales y 52 interregionales (11 acuerdos con países desarrollados y 54 con países en desarrollo). Según el Sistema de Información del Comercio Exterior de la OEA, son 36 los TLC vigentes de América Latina con países externos a la región (5 con Estados Unidos, 8 con Europa, 4 con Canadá, 3 con China, y 3 con Japón, entre otros). Poco más del 40% de los mismos han entrado en vigor entre el 2008 y el 2012.

Los TLC del Perú tienen diferente cobertura y profundidad, lo que plantea un desafío a dos niveles. Primero, la cuestión global de la relación de este “*spaguetti-bowl*” con el orden multilateral. En segundo lugar, sobre todo, el desafío que implica la implementación de ese *spaguetti bowl* que se ha generado en cada país, principalmente donde han proliferado los TLC, como en nuestro caso.

Algunos TLC como el suscrito con Estados Unidos, incluyen capítulos sobre estándares laborales y medio ambientales (o un capítulo profundo de propiedad intelectual), mientras que otros como el firmado con China no lo tienen. Pero, China ha conseguido concesiones similares en capítulos como el de inversiones, con lo cual se generan ciertas asimetrías.

Lo mismo ocurre en algunos acuerdos como los firmados con Asia, donde se han dado avances parciales y de menor alcance (Japón y Corea). Esto genera grandes

desafíos para la implementación simultánea de los diferentes acuerdos, que trasciende largamente la armonización de algunos dispositivos como son las normas de origen.

También, tenemos que sectores productivos ganadores en algunos TLC, son perdedores en otros. Por ejemplo, el sector textil-confecciones ha sido beneficiado en el TLC con Estados Unidos, pero es un sector sensible en el acuerdo con China. Lo mismo ocurre con las regiones, al interior de las cuales coexisten sectores ganadores y perdedores. Esto demanda la necesidad de una estrategia diferenciada.

Se requiere hacer un balance muy desagregado de los impactos potenciales, que supone la implementación de todos los acuerdos regionales suscritos por el Perú. Es un reto formidable no solo para el Estado nacional, sino principalmente para el sector privado que tendrá que enfrentar mayor competencia de producción externa, y al mismo tiempo preocuparse por consolidar su presencia en los mercados internacionales.

Esto supone el diseño de agendas de implementación y complementarias que, de un lado, impulsen la competitividad, y de otro, compensen a los sectores perdedores. Según Fairlie (2010), el Perú ha priorizado principalmente la agenda de implementación, no ha definido mecanismos explícitos de compensación, y está buscando avanzar en la agenda de competitividad. Diferentes autores han llamado la atención sobre la necesidad de estas políticas internas, ya que los TLC por sí solos no bastan (Giordano, 2006).

Se ha tomado conciencia de este problema y hay diferentes iniciativas de facilitación de comercio, planes exportadores de bienes y servicios a nivel nacional y regional, el intento de impulsar ciertas cadenas productivas, y también agregar la dimensión de la inclusión social. Estas iniciativas deberían articularse y potenciarse al máximo, más aún si se tiene en cuenta el impacto previsible de la actual crisis internacional.

## **2. Acuerdos Norte-Sur y la integración regional**

En este tema se tienen experiencias diversas. Unas, en las que la suscripción de TLC no ha generado conflicto aparente con la integración regional. Otras, donde no solo se han producido tensiones, sino que desembocaron en la salida de los países socios que entendían que ambos procesos eran incompatibles.

En el primer caso, podemos incluir al mercado común centroamericano. Ellos han suscrito un TLC con Estados Unidos, y han podido administrar las diferentes normativas y compromisos sin mayor problema. Es más, países como Nicaragua simultáneamente han firmado un TLC con Estados Unidos, y pertenecen a un esquema de cooperación como el Alba, que tiene una concepción e institucionalidad totalmente contrapuestas.

En cambio, en la Comunidad Andina, la firma del TLC con Estados Unidos implicó el retiro de Venezuela. Y, la denuncia de Bolivia ante el Tribunal Andino por supuesta violación de compromisos internos de la CAN y, sobre todo, por los cambios de normativa en los capítulos de propiedad intelectual, que se daban como consecuencia de los compromisos asumidos por Perú y Colombia en el TLC con Estados Unidos.

Las diferentes concepciones de inserción internacional de los países andinos y de estrategias de desarrollo llevaron a un entrampamiento, y en la práctica a una fragmentación, con la salida de un socio importante. No se pudieron implementar los acuerdos de Tarija, donde se planteaban flexibilidad y un proceso de geometría variables, en el impulso de la integración regional y acuerdos con socios extra-regionales.

Si se hubiera tenido como referencia la experiencia centroamericana, en teoría, Venezuela podría continuar perteneciendo a la CAN y seguir impulsando el Alba. Pero, decidió solicitar su ingreso como miembro pleno de Mercosur, que luego de un largo proceso ha conseguido recientemente. También, Ecuador y Bolivia han manifestado su interés de ingresar al Mercosur. Todos los miembros de la CAN son países asociados del Mercosur, y viceversa. Pero, un ingreso pleno al Mercosur por parte de cualquier socio andino implicaría, según las normas actuales, renunciar previamente a la CAN.

Si estos ingresos de Ecuador y Bolivia se concretan, se habría virtualmente dado un puntillazo final a la existencia de la CAN tal como la conocemos. Se habría decidido entonces dejar de lado 40 años de integración regional con la construcción de institucionalidad y supranacionalidad que -a pesar de todas las limitaciones- tiene logros y un potencial que podría realizarse con los instrumentos adecuados y la voluntad política de los países miembros.

En caso de que el desarrollo de los acontecimientos lleve a este escenario extremo, el único espacio de encuentro de los andinos sería Unasur. El óptimo hubiera sido continuar construyendo un proceso de convergencia de los dos bloques subregionales, CAN y Mercosur. Si esto no es posible, parece plausible buscar algún escenario intermedio, diferente al extremo que esbozamos anteriormente.

### **3. Integración de los TLC**

Hay un importante proceso que busca ser de integración profunda, que se ha denominado Alianza del Pacífico. Esta coordinación se da con el denominador común de los países que no solo tienen un TLC con Estados Unidos, sino que explícitamente han sido los más activos en la suscripción de numerosos TLC, y además tienen como objetivo un mayor acercamiento a los países del Asia-Pacífico.

Perú, Chile, Colombia y México han sostenido diferentes reuniones que están buscando un ambicioso proceso de integración, que va más allá del tema de acceso a mercados. Se está ampliando también a otros países que tienen interés, por ejemplo Panamá y Costa Rica.

Se constituyó formalmente en junio de 2012, en el contexto de su IV Cumbre en Chile. Se creó un sistema de bolsas integrado que dinamiza su funcionamiento en el plano financiero, se ha definido la eliminación de visas entre los países miembros, lo que facilitará la movilidad de personas (principalmente hombres de negocios), y tiene una agenda sustantiva en diferentes planos.

## Cuadro 1

### PRINCIPALES CONTENIDOS DEL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

En el marco de la cuarta Cumbre de la Alianza del Pacífico, los presidentes de Chile, Colombia, México y el Perú instruyeron, entre otras, las siguientes medidas:

- Avanzar paralelamente en las negociaciones sobre eliminación de aranceles y normas de origen, incluida la acumulación de origen.
- Negociar un régimen de solución de controversias.
- En materia de facilitación del comercio, continuar avanzando en la implementación de un sistema de certificación electrónica de origen entre los cuatro países miembros, en la interoperabilidad de sus ventanillas únicas de comercio exterior, en el reconocimiento mutuo del operador económico autorizado y en la suscripción de un acuerdo de cooperación aduanera.
- Establecer una hoja de ruta con iniciativas concretas en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Continuar la identificación de sectores de interés común para avanzar en la armonización o el reconocimiento mutuo de reglamentos o normas técnicas con impacto en el comercio.
- Desarrollar iniciativas tendientes a profundizar la integración en materia de servicios y capitales, identificar las barreras existentes y evaluar la necesidad y conveniencia de negociar un acuerdo sobre servicios e inversión en el marco de la Alianza del Pacífico.
- Con miras a avanzar hacia la plena liberalización de los flujos migratorios entre sus miembros, poner en marcha un esquema de cooperación e intercambio de información en tiempo real sobre dichos flujos.
- Efectuar acciones conjuntas de promoción de las exportaciones y atracción de las inversiones, en particular en Asia.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*.

A esta iniciativa se le podría denominar como Integración de los TLC que sigue la pauta marcada por los acuerdos Norte-Sur que ha impulsado EE.UU. El Perú tiene TLC con Chile y recientemente con México, y una zona de libre comercio con Colombia, además de los compromisos comunes que debemos cumplir como socios de la CAN.

La Integración de los TLC supone compromisos OMC-Plus en disciplinas como propiedad intelectual, inversiones, compras públicas, etc. Es un desafío complejo no solo por el tema de las preferencias arancelarias mutuas que finalmente quedarán, la armonización de normas de origen y la facilitación del comercio que se requieren, sino también por las concesiones hechas a países desarrollados y terceros países; ya que otros podrán exigir ser beneficiarios de las mismas, por el principio de nación más favorecida.

Mecanismos de cooperación con miras a fortalecer la presencia en el Asia-Pacífico, parece plausible. Un tema de agenda será analizar las condiciones en que se da dicha proyección. Por ejemplo, Fairlie, A. y Queija, S. (2007) muestran

que la tendencia de una articulación Perú–Chile ha sido la de una integración Norte- Sur, en la cual fundamentalmente el Perú provee materias primas y no está a cargo de los procesos de mayor valor agregado.

Otro tema de debate es la relación entre la Alianza del Pacífico y la integración Sudamericana. Lo mismo se puede plantear del TPP que discutiremos más adelante. En principio, no debería haber un conflicto con la integración regional. Aunque, las metodologías y los mecanismos de integración propias del TLC, no necesariamente son convergentes con las que han impulsado los países del Mercosur, en servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, por ejemplo.

Cepal en su último informe sobre la inserción de América Latina hace un contraste de algunos indicadores de Mercosur y los integrantes de la Alianza del Pacífico, que tienen un mercado de 1,9 billones de dólares y 207 millones de habitantes. Resalta el dinamismo de este bloque que también es de articulación política para su proyección en la región Asia-Pacífico. Ese dinamismo contrasta con los pocos avances registrados en el cono sur, y lo que en su opinión constituye el nexo que falta entre México y Mercosur (Cepal 2012).

**Cuadro 2**  
**MERCOSUR y Alianza del Pacífico: Producto Interno Bruto,**  
**población, exportaciones e importaciones, 2011**

<b>País o agrupación</b>	<b>PIB</b> <i>(en miles de millones de dólares)</i>	<b>Población</b> <i>(en millones de habitantes)</i>	<b>Exportaciones</b> <i>(en miles de millones de dólares)</i>	<b>Importaciones</b> <i>(en miles de millones de dólares)</i>
Argentina	447,6	40,9	84,0	73,9
Brasil	2 492,9	194,9	256,0	226,2
Paraguay	21,2	6,5	5,5	11,5
Uruguay	46,9	3,4	7,8	10,7
Venezuela (República Bolivariana de)	315,8	29,8	92,6	50,7
<b>Total MERCOSUR</b>	<b>3 324,5</b>	<b>275,5</b>	<b>446,0</b>	<b>373,1</b>
Colombia	328,4	46,1	56,2	54,7
Chile	248,4	17,4	81,4	70,6
México	1 154,8	113,7	349,4	350,8
Perú	173,5	30,0	45,6	37,7
<b>Total Alianza del Pacífico</b>	<b>1 905,1</b>	<b>207,2</b>	<b>532,6</b>	<b>513,8</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011 - 2012.*

Si hacemos referencia en el escenario extremo, ante el ingreso de Ecuador y Bolivia como miembros plenos del Mercosur, sería esta Integración de los TLC la que para Colombia y Perú reemplazaría a la CAN. Así, habría mayor proyección de este bloque de “integración de los TLC”, en relación con el Mercosur. En este recuento de la integración reciente, Cepal no hace referencia a Unasur. Pero, implícitamente se le da mayor protagonismo a esta Alianza del Pacífico en el plano económico-comercial, y su proyección al Asia.

El gran desafío es lograr la coexistencia de ambas concepciones y estrategias de integración, en el ámbito sudamericano. Hasta ahora, tanto países que impulsan la integración de la “Integración de los TLC”, como los del Alba, han coexistido de manera armónica en Unasur. Esto, porque los mecanismos planteados en el bloque sudamericano han estado referidos principalmente a infraestructura, energía, defensa, entre otros aspectos no económicos. El reto, es que la profundización de procesos diversos en el plano económico-comercial, no generen entrampamientos en este acuerdo sudamericano que ha tenido avances importantes.

#### **4. TPP y la integración sudamericana**

El TPP ha sido caracterizado por sus miembros como un "acuerdo de gran calidad" (*high quality agreement*) que puede servir de modelo para la construcción de un espacio transpacífico de comercio libre (Herreros, 2011). Este acuerdo también trasciende la esfera del comercio e incluye aspectos de política financiera, científica, tecnológica, de cooperación, entre otros. Por lo tanto, constituye un espacio que también busca un proceso de integración profunda. Es una iniciativa muy importante a la cual se suman nuevos países (Japón, Canadá, México).

Las metas de Bogor planteaban lograr en APEC un área de libre comercio que involucrara a los países desarrollados en el 2010, y a los países en desarrollo en el 2020. El estancamiento de la ronda Doha y las relaciones multilaterales han generado llamados sistemáticos de APEC de apoyo a una mayor liberalización mundial y la necesidad de superar los entrampamientos.

Simultáneamente, se han generado TLC en nuestro hemisferio, en el Asia, y otros de carácter transpacífico. El TPP dinamiza las iniciativas que se han generado en los últimos años, y busca crear un espacio de convergencia entre los países que la impulsan.

Pero, no es fácil encontrar un balance general satisfactorio para todos. Tal ha sido el caso de la discusión sobre los compromisos arancelarios que se tienen en cada TLC, y eventuales mecanismos de multilateralización. También, sobre las condiciones otorgadas en los capítulos de inversión y la armonización, entre los socios, de ventajas otorgadas a terceros. Asimismo, temas de conflicto en propiedad intelectual, específicamente sobre ampliación de vigencia o alcance de temas como el de patentes, que ha generado anuncios explícitos de países como Chile de eventualmente abandonar negociaciones. Algunos países también han cuestionado aspectos de la política comercial de Estados Unidos.

Más allá de los *impasses* señalados, el TPP es un proyecto que parece estarse consolidando. China ha manifestado algunas reservas por esta iniciativa que considera muy ambiciosa por parte de Estados Unidos, en lo que son sus áreas de influencia y de hegemonía. Hay que ver cómo evolucionan los acontecimientos dada la incorporación de nuevos miembros.

Una opción para el Perú sería fortalecer su participación en APEC, sin la necesidad de impulsar nuevos foros. Como único miembro de la CAN podríamos jugar un rol de bisagra hasta que los otros socios ingresen, una vez se levante la moratoria. El relacionamiento con los principales países de la Cuenca del Pacífico se logra, así como pertenecer a un “club exclusivo”. La profundización se podría dar a partir de los TLC negociados, especialmente con socios estratégicos como China.

La otra discusión tiene que ver con la relación del TPP y la integración sudamericana, que no solo involucra a países del Pacífico sudamericano, sino también a otros que han manifestado interés en participar como Uruguay. Se vuelven a plantear las interrogantes que hicimos para el caso de la “Integración de los TLC”, con un escenario aún más complejo.

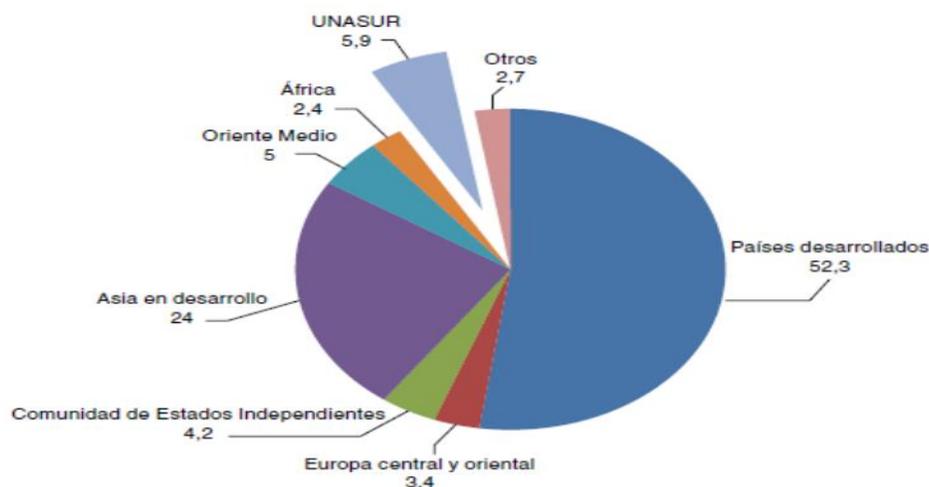
Hay de nuevo dos interpretaciones contrapuestas. Los que señalan que el TPP y la integración sudamericana son complementarias, y los que ven riesgos de tensiones, fragmentaciones y/o debilitamiento de las iniciativas impulsadas en Unasur. No tanto por la agenda no económica que se desarrolla en este bloque, sino por los eventuales desincentivos a incluir paulatinamente la dimensión económico-comercial en los mecanismos de convergencia.

## 5. CAN, Mercosur, Unasur: posibilidades de convergencia

Por lo señalado anteriormente, la convergencia bloque a bloque CAN-Mercosur, no parece tener la mayor probabilidad. Independientemente de los desenlaces que se produzcan en cada uno de los acuerdos subregionales, ningún país ha cuestionado hasta el momento el importante rol de Unasur. Ni los países que impulsan la “integración de los TLC”, ni los países del Alba.

En el Gráfico siguiente se compara el PBI que representan sus miembros, con otras regiones mundiales. Representa el 5.9% del PBI mundial.

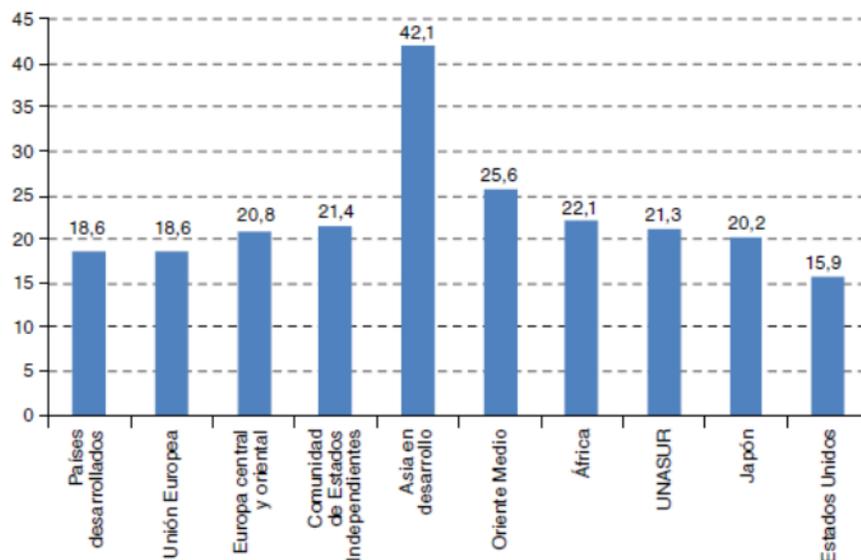
Gráfico 1  
Unión de Naciones Suramericanas (12 países) y otras regiones del mundo: PBI mundial, participación relativa de cada subregión, en dólares PPA 2010  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011). *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación*

Pero, si tomamos en cuenta la inversión de la región, esta solo alcanzó el 21.3% del PBI, que es una tasa relativamente baja en comparación con otras economías en desarrollo.

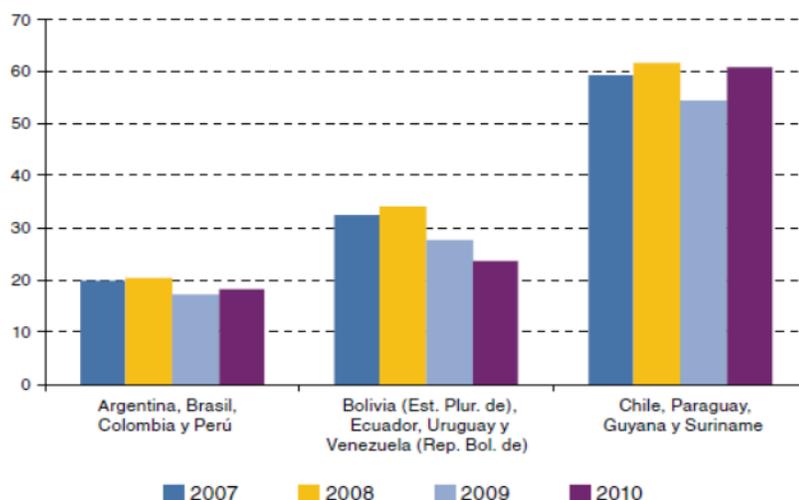
Gráfico 2  
Unión de Naciones Suramericanas (12 países) y otras regiones del mundo: tasa de inversión, 2010  
(En porcentajes del PIB a precios corrientes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011) *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación*.

Unasur tiene un promedio de apertura comercial de aproximadamente 35%, aunque con gran heterogeneidad entre los países que conforman el bloque. Es también un indicador de las opciones de política diferentes de los países que la integran.

**Gráfico 3**  
**Unión de Naciones Suramericanas (12 países): grado de apertura comercial,**  
**2007-2010**  
*(En porcentajes y promedios simples)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011). *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación.*

Unasur ha adquirido una importancia significativa como foro político y ha participado activamente en la solución de crisis regionales importantes (Bolivia, Paraguay, por ejemplo). Se han propuesto iniciativas muy importantes como el Consejo Sudamericano de Defensa, se continúa avanzando en proyectos de infraestructura regional como el IIRSA, se avanza en la discusión de la integración energética entre otras acciones. Aunque también se ha cuestionado el excesivo número de consejos y la relevancia de abordar aspectos que ya tienen función institucional adecuada en otros foros. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación como organismo observador en las elecciones, o en el tema de derechos humanos donde ya existe un foro en la OEA.

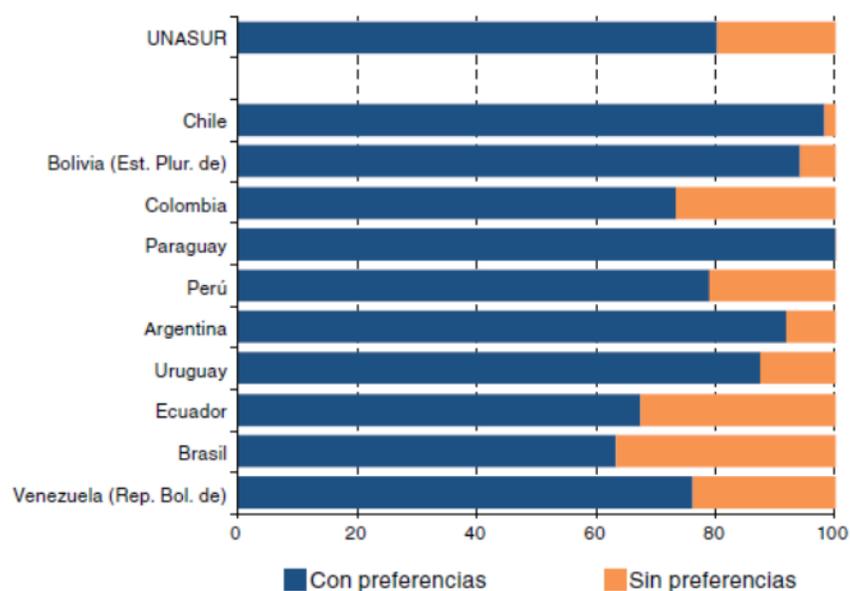
El asunto es cómo avanzar en la convergencia de los procesos y países en Unasur, incluyendo la dimensión económico-comercial. Se debe, retomar iniciativas previas importantes como las desarrolladas por la Secretaría General de CAN, Mercosur, Aladi (2007). También diferentes aportes del BID y especialmente de Cepal. Esto supone no solo mecanismos concretos de armonización, sino

también de cooperación (para tratamiento de asimetrías y política de competencia, por ejemplo).

Uno de los temas para discutir tiene que ver con la multilateralización de acuerdos comerciales existentes, analizando las posibilidades de la creación de una nueva zona de libre comercio sudamericana. Aunque, la actual coyuntura internacional no sea la más propicia para concretarla.

#### Gráfico 4

Unión de Naciones Suramericanas: distribución del comercio intrarregional, según preferencias arancelarias concedidas por país, 2010  
(En porcentajes del comercio intrarregional)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011). *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación*.

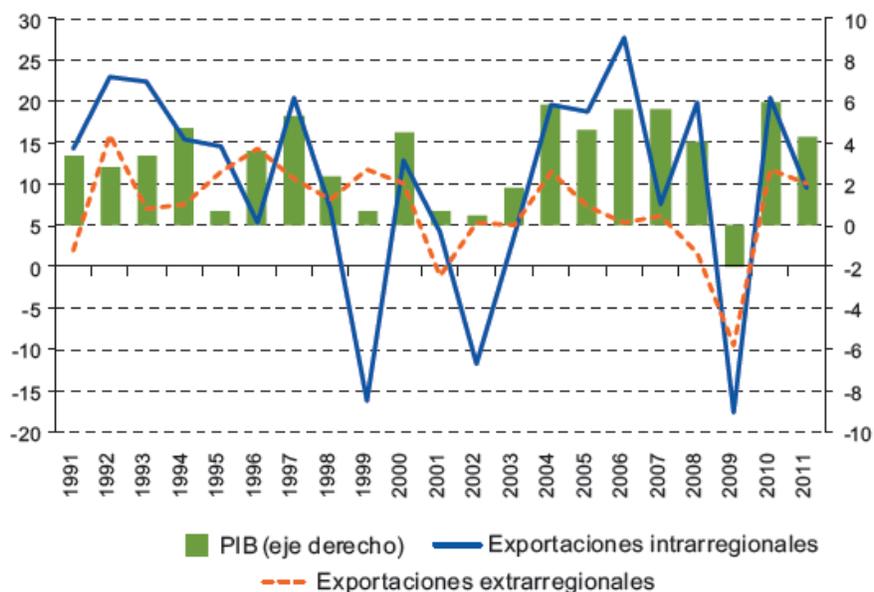
Ya tenemos una zona de libre comercio en la CAN, difícilmente se avanzará hacia un arancel externo común (AEC), dada la firma de los TLC con Estados Unidos por algunos de sus miembros. Mercosur también avanzó en la liberalización del comercio, aunque hay entrampamientos en la implementación del AEC en sus once niveles, los casos especiales, y la postergación de su cumplimiento. Además, de las últimas reformas propuestas para enfrentar sobre todo la competencia extra-regional.

Se podría avanzar en la facilitación del comercio (ventanillas únicas de comercio exterior, por ejemplo), y en la exploración de mecanismos que permitan gradualmente una mayor liberalización a escala sudamericana. Partimos de más de la mitad del comercio intracomunitario libre de aranceles, por lo que se puede avanzar en la armonización de normas de origen.

Cepal insiste en la necesidad de fortalecer el mercado regional, que es de gran importancia para las exportaciones intensivas en valor agregado, conocimiento y empleo (también para las empresas manufactureras y Pymes exportadoras). Además, por la crisis el mercado regional podría jugar un rol contra-cíclico, aunque esto no ha ocurrido en los últimos años (ha sido más bien pro-cíclico). Cepal (2012)

**Gráfico 5**

América Latina y el Caribe: evolución del volumen del PIB y de las exportaciones intra y extrarregionales, 1991-2011  
(En tasas de variación anual)

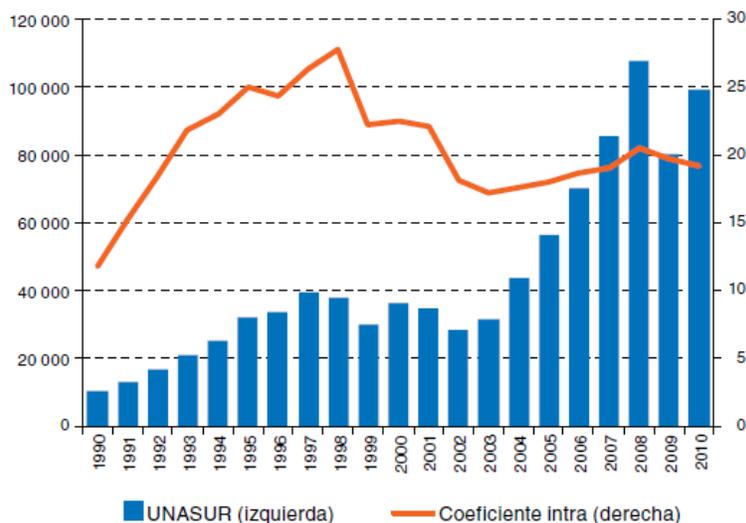


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011 - 2012*.

Lamentablemente, se parte de un bajo comercio intra-regional. Por lo que buscar un espacio económico integrado requiere un enfoque gradual, por ejemplo, comenzando por impulsar mecanismos de acumulación de origen regional. Esta

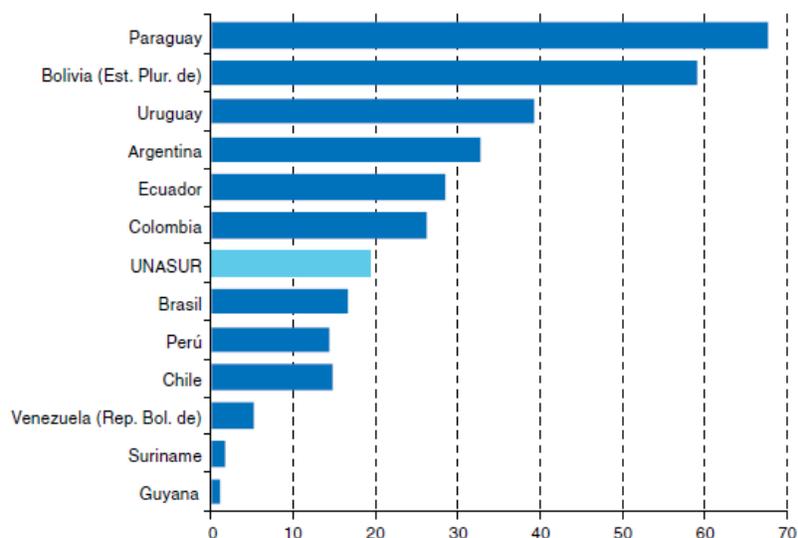
también podría darse entre países de la región que hayan suscrito acuerdos comerciales con un mismo socio extra-regional. (Jara 2011).

**Gráfico 6**  
 Unión de Naciones Suramericanas: evolución  
 de las exportaciones intrarregionales, 1990-2010  
 (En millones de dólares y porcentajes del total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011). *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación*.

**Gráfico 7**  
 Unión de Naciones Suramericanas: proporción del comercio intrarregional por  
 exportaciones, 2010  
 (En porcentajes del total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011). *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación*.

El Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas del Mercosur, planteó en su segunda reunión en Buenos Aires, el 25 de noviembre de 2011, propuestas para fomentar el comercio intrarregional como forma de protección regional ante la crisis, en torno al cual, existe un relativo consenso sudamericano.

Pero es imprescindible considerar la distribución de los beneficios derivados del comercio de bienes. En los últimos años, los países sudamericanos en desarrollo acumulan superávits comerciales con los demás países (donde además colocan sus manufacturas), y han aprovechado mejor las preferencias arancelarias intrarregionales. El resultado es que han aumentado las asimetrías entre los mismos, lo que como recuerdan diversas instituciones como el Sela (2012), hay que corregir.

Un eje posible puede ser impulsar la integración fronteriza entre los diferentes países sudamericanos. Hay importantes experiencias y casos pilotos-exitosos de proyectos bilaterales-binacionales. En la frontera Perú-Ecuador, algunas obras de infraestructura y prestación de servicios sociales de salud y/o educación en ambos lados de la frontera.

La construcción de los diferentes ejes del IIRSA también está generando un impacto económico positivo, sobre todo en la relación con la zona de frontera de Brasil. Los corredores bioceánicos han generado un tráfico que supera ampliamente los cálculos inicialmente establecidos. La cámara de comercio peruano-brasilera ha enfatizado el gran potencial de exportación que existe, sobre todo de productos alimenticios y agroindustriales y algunos servicios.

Sela (2012) plantea la necesidad de pensar en nuevas actividades no tradicionales en las zonas fronterizas. Considerando que estas son muy ricas en recursos naturales (especialmente bosques), sugieren programas para la producción de servicios ambientales: captura de CO<sub>2</sub>, programa de protección a los bosques, reforestación, silvicultura sostenible, turismo ecológico, etc.

Resaltan en general, que la gran riqueza de biodiversidad brinda posibilidades de llevar a cabo actividades productivas de forma sostenible. Aquí se debe relacionar el tema con aspectos claves como el de seguridad alimentaria, con iniciativas que

se puedan plantear a escala regional. Asimismo, con nuevos asuntos de la agenda internacional, como el crecimiento verde.

En servicios, los compromisos en temas y capítulos seleccionados por cada bloque subregional, sugieren una complementariedad, y puede haber un espacio de convergencia. Esto supone avanzar en plazos cortos, en la eliminación de restricciones al comercio de servicios que supongan abierto conflicto con los principios que la OMC plantea.

Hay iniciativas importantes que se pueden profundizar en el sector servicios, como es el caso del turismo. También hay un enorme potencial en servicios profesionales. Hay avances en acreditación, pero podríamos profundizar en el proceso con reconocimiento de títulos que faciliten el ejercicio profesional en nuestra región. Esto es casi improbable en los acuerdos Norte-Sur, pero tendría viabilidad a escala sudamericana. Algo similar se puede dar con la movilidad temporal de personas (modo 4 del AGCS) o la movilidad de fuerza de trabajo. Para ello, es clave la eliminación de visas, una coordinación en las políticas migratorias y el reconocimiento de aportes a la seguridad social y los sistemas de pensiones de los países involucrados. Hay avances importantes bilaterales, que se podrían extender en Unasur. En otros servicios, pueden ayudar las compras gubernamentales.

Las exportaciones de bienes y servicios son fundamentales, en la medida que tiene un patrón de especialización en productos de mayor valor agregado y comercio intra-industrial, diferente a la especialización global que es fundamentalmente en la exportación de materias primas. Las Pymes son un actor central en este proceso, cuya relevancia aumenta por el componente intensivo de empleo que tiene incorporado en su funcionamiento.

**Cuadro 3**  
**América del Sur: estructura de las exportaciones intra y extrarregionales, según intensidad tecnológica**  
*(En porcentajes del total)*

Principales agrupaciones de productos	Exportaciones intrarregionales		Exportaciones extrarregionales				Mundo
	Dentro de la UNASUR	Resto de América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Resto de Asia	
Productos primarios	24,8	30,3	66,0	54,9	59,4	62,5	49,6
Manufacturas	75,2	69,7	34,0	45,1	40,6	37,5	50,4
Basadas en recursos naturales	20,5	29,8	15,6	26,5	30,5	22,9	26,6
Baja tecnología	11,6	8,3	3,7	4,6	2,0	2,8	5,3
Tecnología media	35,4	25,7	11,2	11,3	7,2	10,3	15,0
Tecnología alta	7,7	5,9	3,5	2,7	1,0	1,6	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011). *Unasur un espacio de desarrollo y cooperación*.

Por ello, es muy importante tratar de avanzar en la eliminación de barreras no arancelarias y otros mecanismos que dificultan el acceso a mercados. La actual crisis internacional no debería llevarnos a la aplicación de medidas proteccionistas entre países sudamericanos. Se deberían tratar de diferenciar los mecanismos de defensa comercial extra-regionales, y tener algún trato diferenciado para los socios de Unasur.

Se necesita un programa realista y consensuado para reducir y eliminar este tipo de restricciones. Como señala Sela, se podría retomar el estudio 185 de Aladi (2007) para tal fin, acompañándolo de nuevos instrumentos en el mercado financiero (*living wills*).

Habría que ver si algunas iniciativas del Mercosur, de articulación productiva, pueden ser extendidas al ámbito sudamericano. Potenciar, por ejemplo, iniciativas como las de Brasil en programas que impulsan la compra de bienes de los países sudamericanos, sustituyendo compras extra-regionales.

Hay diferentes trabajos que han reflexionado sobre la articulación productiva en Mercosur con la CAN y la posible convergencia, además del rol de las inversiones intrarregionales en ese proceso. Asimismo, el posible efecto que los TLCs y acuerdos comerciales regionales podrían generar, (Porta 2008).

Sela sugiere utilizar componentes de la estrategia de desarrollo productivo: política industrial, política de desarrollo agropecuario y de seguridad alimentaria, política energética, política para el desarrollo de la infraestructura, y políticas de innovación, ciencia y tecnología. Plantean perfeccionar instrumentos ya existentes como los comités de acción del Sela, proyectos de Unasur para conseguir un uso más eficiente de la energía o edificar infraestructuras, así como los proyectos del Alba para juntar personal de investigación en áreas específicas de desarrollo científico y tecnológico. (Sela 2011).

También podríamos explorar mecanismos a través de los cuales los países que han suscrito TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, permitan por lo menos a los socios de los procesos subregionales de la región, compartir los beneficios de un acceso preferencial de mercados. La promoción de inversiones conjuntas de empresas que se articulen en los diferentes territorios, pueden contribuir a esa dinámica. Hay propuestas para el impulso de una banca de desarrollo de nuevo tipo, y también instrumentos como la promoción de asociaciones público-privadas que podrían ser consideradas.

También hay oportunidades en el plano de las inversiones. La presencia e importancia de las empresas transnacionales latinoamericanas ha ido creciendo significativamente. Empresas brasileras, chilenas, argentinas, colombianas tienen una gran dinámica en la región, y empresas peruanas están comenzando a tenerla. Participan en obras de infraestructura, en inversiones industriales, servicios financieros, *retail*, construcción y múltiples sectores y emprendimientos. Se comienzan a gestar también *join-ventures* y algunas iniciativas de participación conjunta en proyectos de inversión. Sela plantea la formación de empresas plurinacionales integradas a partir de la fusión productiva, que no necesariamente exige la fusión de la propiedad.

Según UNCTAD (2012), la IDE que recibieron los países de América del Sur entre 2007 y 2010, se concentró en los sectores de recursos naturales y servicios. Disminuye la inversión de Estados Unidos y España, y aumenta su participación China y América Latina (translatinas). Estas empresas en un 75% se concentran

en dos sectores: comercio y servicios (energía, telecomunicaciones, finanzas, construcción e ingeniería, transporte aéreo).

Esta dinámica impulsada por el sector privado es crucial, y puede desencadenar efectos multiplicadores secundarios positivos en la integración económica-comercial de la región. Bastaría con que los gobiernos o los mecanismos burocráticos de nuestros acuerdos de integración no interfirieran en el proceso. Pero, sería mejor si se generan algunos mecanismos que potencien el proceso, otorgando las mejores condiciones para que esta dinámica de inversión intrarregional se potencie. Países como Brasil, Chile y Colombia, promueven la internacionalización de sus empresas, se podría aprender de esas experiencias exitosas y replicar en otros países sudamericanos, estableciendo también algunos mecanismos de coordinación intrarregional.

Lamentablemente, algunas iniciativas plausibles pueden ser difíciles de implementar dadas las diferentes estrategias de los países. Por ejemplo, Sela (2012) sugiere utilizar requisitos de desempeño para promover la inversión, y políticas referidas a las compras gubernamentales. Pero los países que han firmado TLC, han eliminado esos requisitos de desempeño en sus capítulos de inversión, y han dado trato nacional a socios extra-regionales en el capítulo de compras públicas (aunque considerando ciertos umbrales).

Los aspectos financieros son claves en esta dinámica. Y existen mecanismos de compensación de pagos en Aladi y los mecanismos de reservas del FLAR. También hay instrumentos como el Sucre impulsado por países del Alba, o el Banco del Sur que está en sus primeras etapas. Hay propuestas más ambiciosas como las de una moneda común regional, pero suponiendo que lográramos avanzar en algo que normalmente se ha concretado en niveles de integración superiores, la actual coyuntura europea muestra las dificultades de ese instrumento y las vulnerabilidades que podrían darse a nivel regional.

Sela (2012) ha planteado diferentes alternativas, como fondo regional de contingencia, banco regional de desarrollo, creación de un espacio monetario. Se busca captar parte de los 760,000 millones en reservas internacionales colocadas en el mercado internacional de capitales, no solo para reducir el riesgo en el actual

coyuntura sino para utilizarlas en el desarrollo regional. De allí la necesidad de una cooperación financiera para la convergencia de políticas.

Instrumentos financieros o iniciativas ambiciosas requerirían un nivel de coordinación de políticas macroeconómicas, poco probables de conseguir en el corto y mediano plazo. Por tanto, lo más conveniente sería concentrarnos en mecanismos ya existentes y avanzar gradualmente en profundizarlos (especialmente Aladi y FLAR). La propuesta de una suerte de fondo monetario sudamericano tiene la dificultad de hallar un mecanismo que convenza tanto a países superavitarios en reservas, como a aquellos que no lo son.

El Banco del Sur puede jugar un rol fundamental si recibe apoyo político y recursos de los países sudamericanos para el financiamiento de proyectos productivos. Esto podría incorporar criterios redistributivos o para enfrentar asimetrías, como los que están presentes en FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur).

Hay avances, como la creación, el 12 de agosto de 2011, del grupo de Integración Financiera (GTIF), presidido por Argentina y que debería coordinar tres subgrupos: Fondo Latinoamericano de Reserva (Colombia y Ecuador), Medios de Pago y Compensaciones Internacionales para el Comercio (Venezuela y Uruguay), y un tercero sobre Comercio Intrarregional y la Integración de Cadenas de Producción (Brasil y Chile). Ya han hecho trabajos que se presentaron en el Consejo de Economía y Finanzas de Unasur, en noviembre de 2011.

Se plantea el fortalecimiento del FLAR, y se recibieron propuestas de Ecuador para la creación de un fondo de reservas para Unasur, y de Venezuela para la creación de un Fondo del Sur. En febrero de 2012 hubo otra reunión para ver más específicamente la agenda por desarrollar. Consideramos que en este espacio deben seguirse consensuando propuestas, no solo para fortalecer la integración sudamericana, sino para responder a la crisis actual.

En un reciente informe a solicitud del grupo G2 de Unasur, coordinado por Venezuela y Uruguay, Cepal (2012) hace un análisis de los diferentes mecanismos financieros mencionados y analiza opciones. Sugiere:

“.....

- “El fomento de una mayor homogeneidad en las normativas de los Bancos Centrales y sistemas financieros con respecto a los sistemas de pagos vigentes en los países de la Unasur a fin de adecuarlos a las realidades. Incorporación de mecanismos en los sistemas de pago que coadyuven con la reducción de las asimetrías comerciales y productivas”.
- “Incluir en los sistemas de pagos vigentes en la región, procedimientos que permitan impulsar los pagos en monedas locales y las compensaciones sin el uso de divisas.....”

Esas propuestas están en línea con lo que se había planteado por los ministros de finanzas de la región, en la declaración del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas reunidos en Buenos Aires, el 12 de agosto 2012.

En general, se requieren instrumentos y voluntad política para impulsar la convergencia. La CAN tiene ese mandato explícito, pero Mercosur señala muchas veces que no tiene atribuciones para ello. Por tanto, Unasur sería por excelencia el foro apropiado para acometer esa tarea. Sobre todo, considerando que hay mucha duplicidad de foros y que no existen equipos técnicos suficientes en varios de los países, para afrontar simultáneamente todos los compromisos.

Desde el punto de vista empresarial, se planteó que el Perú puede tener un liderazgo que actúe de manera proactiva, ya que puede jugar un rol de bisagra en la medida que, además de los acuerdos intra-regionales, se tienen TLC suscritos con países desarrollados.

Sobre el tema institucional, se plantea fortalecer la Secretaría de Unasur y buscar mayor flexibilidad de sus consejos. En ese sentido se necesita buscar acuerdos pragmáticos. Pero también que la convergencia se ligue a condiciones de buena vecindad, vínculos históricos, especialmente en zonas fronterizas. Así, no solo los gobiernos nacionales deben involucrarse, sino también los locales y regionales.

Para que alguna de estas iniciativas tenga viabilidad, debemos evitar ideologizar la integración sudamericana. De modo tal que los países que propician la integración

de los TLC o los del Alba, encuentren igualmente útiles las propuestas para implementar. Esto afortunadamente ya existe en el plano no económico, deberíamos hacer todos los esfuerzos porque se pueda incorporar esta dimensión económico–comercial en la construcción de Unasur, sin caer en los entrampamientos que se vieron a escala subregional (como en la CAN). Afortunadamente se están dando pasos en esa dirección. En una reciente reunión de Aladi se plantearon temas que son coincidentes con algunos de los sugeridos en este documento, igualmente en la XV reunión plenaria del GTIF realizada el 19 y 20 de setiembre de 2012, en Buenos Aires.

El Plan de Acción de Caracas 2012<sup>162</sup> dispone, de manera específica, acciones que deben tenerse en cuenta en el diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales en distintos aspectos y, en particular, en el ámbito económico-comercial, de manera que se:

- desarrolle una Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe;
- elabore un Programa de Facilitación del Comercio de América Latina y el Caribe;
- implemente una base de datos que registre las normas y reglamentos técnicos; intercambie experiencias entre los organismos de integración relativas a las políticas económicas regionales;
- profundice en el intercambio de ideas sobre el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Aladi y;
- realice un estudio sobre modalidades de promoción y protección de los flujos de inversión directa entre los países de la región.

En la reunión del GTIF, se revisó lo tratado en los grupos de trabajo sobre reservas, sistema de pagos y comercio, en coordinación con lo solicitado a Cepal. Se han definido nuevas reuniones para continuar avanzando en dinamizar el comercio intrarregional, y mecanismos financieros que contribuyan no solo a la defensa frente a la crisis sino también a la integración regional.

---

<sup>162</sup> Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe 16 – 17 de agosto de 2012. Montevideo – Uruguay.

También hay voluntad política manifiesta para tratar estos temas en un foro más amplio como CELAC (2012), y parecería más factible desarrollarlo antes en espacios como el sudamericano. Además de las propuestas y formación de algunos grupos de trabajo para facilitación del comercio, impulso a la articulación productiva, mecanismos financieros, ciencia y tecnología, se enfatiza la tarea de la convergencia con fuerte énfasis en la cooperación. Hay una propuesta que parece plausible, que es la creación de un consejo político académico para evaluar el proceso.

Para los temas económicos-comerciales no necesariamente habría que crear un nuevo consejo, pero podría haber un foro intermedio, más flexible, que no solo incluya representantes oficiales y que pueda avanzar en propuestas que en cuanto alcancen cierto consenso, se discutan formalmente y se implementen. Se puede fortalecer el actual grupo de trabajo sobre comercio, y crear un consejo consultivo o un observatorio con participación del sector privado y académico.

### **Conclusiones:**

La reflexión de este documento se concentra en discutir sobre las posibilidades de convergencia que habría en el plano económico-comercial, estratégico, en el espacio de Unasur. Los países miembros de Unasur han firmado diferentes acuerdos comerciales regionales con países desarrollados y en vías de desarrollo. Los TLC del Perú tienen diferente cobertura y profundidad, lo que plantea distintos desafíos; puesto que, las concesiones en los TLC han generado ciertas asimetrías. Por ende, se realiza un balance desagregado de los impactos potenciales que implica la implementación de todos los acuerdos regionales suscritos.

Por un lado, la suscripción de acuerdos en el proceso de integración no ha generado mayores tensiones, pero en otros casos ha concluido en la separación de algunos miembros de la región por considerar los procesos antagónicos.

Un punto óptimo se hubiese construido alrededor de la convergencia de los dos bloques subregionales, CAN y Mercosur. Sin embargo, ante la discordancia lo plausible es buscar algún escenario intermedio.

La Alianza del Pacífico y el TPP son relaciones económicas-comerciales que se perfilan como procesos de integración profunda, pues tienen como objetivo un mayor acercamiento a los países del Asia y Pacífico, los cuales rompen los esquemas de acuerdos norte-sur, como los que ha impulsado EE.UU.

El reto es que la profundización de procesos diversos en el plano económico-comercial, no generen entrampamientos en este acuerdo sudamericano que ha tenido avances importantes.

Sin embargo, independientemente de los desenlaces que se produzcan en cada uno de los acuerdos subregionales, el rol de Unasur no ha sido cuestionado, sino más bien ha funcionado como indicador de las diferentes opciones de política de los países que la integran y ha participado activamente en la solución de crisis regionales importantes.

#### **Bibliografía:**

CELAC-ALADI. (1 y 2 de agosto de 2012). Relatoría del Encuentro de la Reunión de Mecanismos de Integración Regionales y Subregionales, Sede CAF, Montevideo, Uruguay.

Cepal (2012). *Insumo solicitado a la Cepal por el Grupo de Trabajo No. 2 del GTIF Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos Aladi, SML y Sucre.*

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2012). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2001). *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, Ginebra, Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal. (2001). *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?*, New York, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID-INTAL.

Fairlie, Alan & Queija, Sandra. (2007). *Relaciones económicas Perú-Chile: ¿Integración o conflicto?* Lima, CISEPA.

Fairlie, Alan. (2010a). "Integración regional y acuerdos norte-sur en los países andinos", en *Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*, Ginebra, Instituto Virtual UNCTAD.

Fairlie, Alan. (2010b). "TLC y agendas Complementarias: balance y lineamientos de propuesta", en <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/LDE-2010-04-10.pdf>

Giordano, Paolo BID. (2006). "Perú. Documento de discusión sobre comercio y desarrollo", en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=863592>

Herreros, Sebastián. (marzo 2011). "The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective", en *Revista Review Cepal*, serie No. 106, 41pp.

Jara, María Antonieta. (2011). "Primera evaluación de los regímenes de origen contenidos en los acuerdos comerciales suscritos entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, No. 457 (LC/W.457), Santiago de Chile (Cepal).

Organización Mundial del Comercio (OMC). (julio 2012). "Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: De la coexistencia a la coherencia", en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report11\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf)

Porta, Fernando, Cepal. (2008). "La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas", en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/34708/DocW32.pdf>

Romero, Antonio, Sela. (2011). "Articulación y convergencia para la integración productiva en América Latina y el Caribe", en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08249a05.pdf>

Sáez, Sebastián, Cepal. (2008). "La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe", en [http://www.eclac.org/comercio/publicaciones/xml/0/33950/Serie\\_88\\_modelo\\_integraci%C3%B3n\\_convergencia\\_latinoamerica\\_caribe.pdf](http://www.eclac.org/comercio/publicaciones/xml/0/33950/Serie_88_modelo_integraci%C3%B3n_convergencia_latinoamerica_caribe.pdf)

Secretaría General de Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. (2007). “Estudio 185: Estudio sobre el espacio de Libre Comercio en la Aladi”, en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/b067cd954d6e134a03257411004f08cf/\\$FILE/185.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/b067cd954d6e134a03257411004f08cf/$FILE/185.pdf)

Secretaria General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Valoración Aduanera”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia4-%20Valoraci%C3%B3n%20%20aduanera.pdf>

Secretaria General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Comercio y Servicios”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia9-%20Comercio%20de%20servicios.pdf>.

Secretaria General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Defensa Comercial”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia5-%20Defensa%20comercial.pdf>

Secretaria General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Medidas no Arancelarias”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia6-%20Medidas%20no%20arancelarias.pdf>

Secretaria General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Obstáculos Técnicos al Comercio”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia7-%20Obstaculos%20tecnicos%20al%20comercio.pdf>

Secretaria General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia8-%20Medidas%20sanitarias%20y%20fitosanitarias.pdf>

Secretaría General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre

comercio”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia2-%20Aranceles%20y%20comercio.pdf>

Secretaría General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Normas de Origen (ACE 58 y 59 y Decisión 416 de la CAN)”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia3-%20Normas%20de%20origen.pdf>.

Secretaría General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Inversiones”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia8-%20Medidas%20sanitarias%20y%20fitosanitarias.pdf>

Secretaría General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Propiedad Intelectual”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia11-%20Propiedad%20intelectual.pdf>

Secretaría General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Política de Competencia”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia12-%20Políticas%20de%20competencia.pdf>

Secretaría General, ALADI-MERCOSUR-CAN. (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Compra del Sector Público”, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia13-%20Compras%20del%20sector%20publico.pdf>

Secretaría Permanente Caracas, Sela. (2012), “Informe sobre el proceso de integración regional, 2011-2012. Relaciones intrarregionales”, en [http://www.sela.org/attach/258/default/Di\\_23-Informe\\_sobre\\_el\\_proceso\\_de\\_Integracion\\_Regional\\_2011-2012.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Di_23-Informe_sobre_el_proceso_de_Integracion_Regional_2011-2012.pdf)

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela). (2012). “Mecanismos y modalidades para fomentar el comercio entre los países de América del Sur”, en [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/03/T023600004992-0-Mecanismos\\_modalidades\\_fomentar\\_comercio\\_paises\\_America\\_Sur.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/03/T023600004992-0-Mecanismos_modalidades_fomentar_comercio_paises_America_Sur.pdf)

Vaillant, Marcel, Cepal. (2007). "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/30047/S83CI\\_L2777e\\_P\\_Convergencias\\_divergencias\\_integracion\\_sudamericana.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/30047/S83CI_L2777e_P_Convergencias_divergencias_integracion_sudamericana.pdf)

## EL MERCOSUR: ¿ÁREA DE LIBRE COMERCIO O UNIÓN ADUANERA?

**Jeannette Valverde Chaves**  
*jeannette.valverde.chaves@una.cr*

### **Resumen:**

Durante 1985, cuando iniciaron las negociaciones entre los países miembros del MERCOSUR, los gobiernos pretendieron la creación de un mercado común a largo plazo; centrado fundamentalmente en la integración productiva que condujera a la creación de un mercado común. No obstante, el MERCOSUR funciona como una zona de libre comercio sin integración productiva. A pesar de que a lo interno del bloque se insiste en denominarlo como una unión aduanera incompleta, imperfecta o flexible, el bloque se puede clasificar como un área de libre comercio porque no todos los países miembros aplican los mismos aranceles, ni existen las condiciones para la libre circulación de bienes originarios del bloque ni un tratamiento uniforme a los productos de extrazona. En síntesis, cada país diseña y ejecuta su propia política comercial de manera independiente.

### **Palabras clave:**

Integración comercial, MERCOSUR, Unión Aduanera, mercado común, comercio internacional

### **Abstract:**

During 1985, when negotiations began between the MERCOSUR countries, governments sought to create a common market in the long term primarily focused on productive integration leading to the creation of a common market. However, the MERCOSUR operates as a free trade zone without productive integration.

Although the bloc to insist on calling it as an incomplete customs union, imperfect or flexible, the block can be classified as a free trade area because not all member countries apply the same tariffs, nor are the conditions for the free movement of goods originating in the block or uniform treatment to products from outside the

region. In short, each country designs and runs its own independent commercial policies

**Key words:**

Trade integration, Mercosur, customs union, common market, international trade.

**Introducción:**

Desde los años cincuenta del siglo veinte, las ideas de integración y cooperación entre los países, sobre todo entre aquellos que comparten un territorio continental en común, han ido evolucionando. En la actualidad, una de las tendencias del escenario internacional es el acelerado movimiento hacia la regionalización y la integración económica derivada del proceso de globalización que ha traído, entre otras consecuencias, la apertura económica y la liberalización comercial de las economías.

Dicha situación ha generado que prevalezca la suscripción de acuerdos entre países, que se escapan del modelo de gravedad propuesto por el economista Paul Krugman (2006) porque no solo no pertenecen a una región geográfica común, sino tienen una economía diferente en términos de tamaño y estructura y, en algunos casos, hasta poseen diferencias en sus gustos y preferencias.

Más allá de atender un modelo económico, la mayoría de los acuerdos suscritos tienen como finalidad reducir y eventualmente eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias y permitir, entre los socios comerciales, el libre flujo de bienes y de factores de producción, así como la disminución de conflictos y la creación de una zona de seguridad. De manera tal que los socios logren maximizar las condiciones que les ofrece el nuevo escenario internacional, caracterizado por una mayor interdependencia entre los países, que se establece de acuerdo con el grado de apertura que los países tengan, debido a que sus unidades económicas están adaptándose a las nuevas condiciones y transformaciones internacionales e internas, haciendo esfuerzos para superar problemas y conflictos.

Hoy las naciones están estrechamente relacionadas por el comercio de bienes y servicios, los flujos de dinero, las inversiones directas y de capital en las diferentes economías, los movimientos de los factores de producción, entre otros aspectos. Esta relación constituye un parámetro aproximado de los nexos económicos entre países y, además, evidencia la vulnerabilidad externa a la que están cada vez más expuestas las sociedades en general.

Es justamente en el escenario descrito, que la integración económica regional emerge como una alternativa de los países del continente americano, y del mundo entero, para atender los problemas y desafíos generados, como lo señala Marcos Kaplan (1994), por la concentración del poder mundial, la transnacionalización, la división del trabajo, las modificaciones en la estratificación, la movilización social, los cambios y conflictos de viejas y nuevas clases sociales y grupos, la heterogeneidad cultural y la proliferación de ideologías confrontadas. Esto implica una redefinición de las relaciones del Estado con el sistema internacional para la definición de estrategias de sus agendas políticas y económicas.

La creciente interdependencia y vulnerabilidad externa, es solo una de las razones que ha llevado a los países latinoamericanos a suscribir acuerdos de integración regional bilaterales y multilaterales y a vincularse a iniciativas ya encaminadas; dando paso a una proliferación de acuerdos comerciales, orientados a eliminar, de manera progresiva, las fronteras económicas entre los países y a generar mecanismos de cooperación que se amplían conforme avanzan los procesos de unificación.

En este sentido, la integración positiva pretende trascender la negativa que solo consiste en la eliminación de obstáculos al comercio, por ejemplo, los aranceles. No obstante, la realidad actual evidencia que a menudo surgen procesos de integración entre economías muy asimétricas, como es el caso del MERCOSUR, una unión entre dos países grandes con dos pequeños, lo cual implica realizar una coordinación de políticas aún mayor para que las economías más pequeñas y vulnerables puedan aprovechar las ventajas de participar en el bloque y obtener algunos de los beneficios que tienen las élites.

En el caso del MERCOSUR, la puesta en marcha de los compromisos de integración, ha representado una estrategia para insertarse como bloque en los procesos económicos mundiales, siendo un instrumento efectivo para afianzar, crear o proyectar los vínculos comerciales con terceros estados y bloques. En el MERCOSUR, como en otros escenarios latinoamericanos, los acuerdos de integración no han surgido de una forma aislada, sino más bien han sido influenciados por los diversos cambios políticos y comerciales del escenario internacional, que han hecho que los acuerdos evolucionen de forma tal que sus regulaciones se acoplen a las nuevas realidades, así como a las necesidades particulares de cada Estado.

El MERCOSUR surgió como una propuesta novedosa y dinámica de progreso económico en Suramérica, que en la práctica, tal y como lo indica Ramón Torrent<sup>163</sup> (2006) ha ido adoptando nuevos objetivos como la cláusula democrática, la cooperación educativa, judicial y policial, en un marco que había sido diseñado para otros fines. Este bloque de integración reviste especial importancia porque pese a sus momentos de auge y de crisis interna, continua siendo una subregión con un gran potencial económico. El bloque cuenta con alrededor de doscientos millones de habitantes y sus trece millones de kilómetros representan un tercio del comercio exterior latinoamericano y un tercio de las inversiones extranjeras en la misma zona, habiéndose convertido en la cuarta zona del mundo en importancia económica.

Los países del MERCOSUR tienen una larga trayectoria en la promoción de las actividades productivas, por lo general tratando de estimular la producción y las exportaciones de manufacturas. En la década de los noventa hubo un cambio de enfoque y las tradicionales políticas de reserva de mercado fueron perdiendo peso en relación con otros instrumentos orientados a la promoción del desempeño competitivo de las firmas, en un contexto de economías más abiertas. Además, a lo largo de sus 28 años de vigencia, el MERCOSUR ha promovido la

---

<sup>163</sup> Ramón Torrent es coordinador de la cátedra internacional OMC/Integración Regional de la Universidad de Barcelona y es coordinador del Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL)(2006).

democratización, la paz y la estabilidad de sus miembros y ha procurado un diálogo político de alto nivel y consolidado la cooperación interna e internacional. Desde su entrada en vigencia en 1985, y hasta el 2002 cuando se publicó el Documento de Estrategia Regional, se había progresado poco hacia la realización de una unión aduanera concreta y de un mercado común estructurado. Seguido de ese esfuerzo, el mercado se estancó en cuanto a la unión aduanera se refiere y solo hasta el año 2011 que se centró el interés en establecer un programa aduanero. Es por lo indicado, que en la presente ponencia se aborda el proceso de creación y consolidación que ha seguido el MERCOSUR para pasar de un área de libre comercio a una unión aduanera.

### **1. Un vistazo al escenario económico y comercial**

La crisis económica mundial surgida en el 2008 en Estados Unidos no ha sido ajena a esta región del mundo, pues vieron fuertemente afectado el volumen de sus exportaciones de manera sostenida hasta el 2012, a excepción de Uruguay donde los efectos fueron notorios a partir del segundo trimestre del año anterior. Brasil, por ejemplo, de acuerdo con los datos del *Informe del Mercosur*, N. 17, 2012, logró mantener un crecimiento del PIB en un nivel moderado durante la primera mitad del año, luego de la desaceleración observada en el segundo semestre de 2011. Argentina, por su parte, interrumpió su crecimiento en el segundo trimestre de 2012, mientras que Paraguay registró una caída del PIB en los dos primeros trimestres de dicho año. Como se señala en el *Informe del Mercosur*, N. 17, 2012, los flujos comerciales del bloque continúan siendo muy sólidos entre Argentina y Brasil y con todas las regiones del mundo se expandieron en 2011, y en esa dinámica sobresalieron las relaciones con el mercado asiático, que constituye su principal destino de exportación.

En el ámbito interno, a fines de 2011, se aprobó en Montevideo la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 39/11:

*Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional, que “permite a los*

países miembros del bloque elevar de forma transitoria las alícuotas del impuesto de importación de hasta 100 códigos NCM (8 dígitos) de las importaciones originarias de extrazona por encima del Arancel Externo Común (AEC), hasta el nivel máximo consolidado por cada Estado Parte en la Organización Mundial del Comercio (OMC)".

Un año más tarde, en junio de 2012, en la Cumbre de Mendoza, Argentina, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó la Decisión CMC N° 17/12, que estableció la "Estructura del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", y determinó también que los recursos del Fondo de Garantías serán distribuidos equitativamente entre los Estados Partes (*Informe del Mercosur* N.17, 2012, #23).

Un factor importante para tomar en cuenta es que el intercambio comercial en el MERCOSUR obedece, entre otras razones, a la similitud en los gustos y preferencias entre las economías que conforman el bloque, sus estructuras productivas y su cercanía geográfica. De hecho, tal y como lo plantea el *Informe del Mercosur*, N. 17,2012, 66,:

“mientras gran parte del comercio extrarregional responde a un patrón intersectorial el MERCOSUR vende productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales e importa bienes de mayor valor agregado, intensivos en capital o trabajo-, el intercambio entre los países del bloque tiene un componente intraindustrial (o comercio de dos vías) relevante”.

No obstante lo anterior, un elemento que ha afectado al MERCOSUR en su proceso de integración han sido los recurrentes conflictos comerciales entre los socios, lo que ha hecho que siempre prevalezcan los intereses nacionales a la hora de definir las medidas macroeconómicas destinadas a reducir desequilibrios de la balanza de pagos y garantizar la inversión, el empleo y el consumo, y en consecuencia se conduzca a crear agendas económicas y comerciales divergentes entre los socios. Como ejemplo de lo anterior, tal y como se indica en *el Informe del Mercosur* No. 16, 2011, 22, “Argentina mantiene una agenda concentrada en cuestiones de coyuntura, y Brasil contempla una agenda global que incluye la competitividad industrial y la ampliación de las inversiones”.

## **2. En la ruta hacia de la Unión Aduanera**

Desde sus inicios el MERCOSUR se propuso fundamentalmente la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, para ello se planteó la eliminación de los derechos aduaneros, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial en relación con terceros estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Fue así como, con el propósito de lograr una integración que respondiera al ritmo de cada economía y a los intereses de cada país, los miembros del MERCOSUR acordaron un conjunto de directrices para que la puesta en práctica del Tratado de Asunción fuese más funcional para cada uno y se lograra cumplir con las metas acordadas. Como parte de los compromisos asumidos, los estados miembros propusieron que los vínculos con el exterior se organizaran en torno a las ventajas competitivas que permitan ampliar el potencial exportador basado en la dotación actual de los recursos. Para lograr lo anterior en 1992 los países miembros aprobaron, en el marco del Cronograma de Las Leñas, mediante la Decisión del Consejo del Mercado Común CMC 1/92, la ruta para alcanzar la Unión Aduanera en 1995.

En vista de que no se habían logrado los acuerdos y las condiciones necesarias para la creación de la anhelada Unión Aduanera en 1994, los países miembros del MERCOSUR, mediante Decisión CMC 13/93, suscribieron el acuerdo sobre la Consolidación de la Unión Aduanera y el Tránsito del MERCOSUR, cuya pretensión fue crear el escenario preciso para la entrada en vigencia del arancel externo común y el libre intercambio entre los socios del bloque.

A pesar de que en efecto la Unión Aduanera entró en vigencia en enero de 1995, ese mismo año, mediante la Resolución CMC 9/95, se creó el Programa de Acción del MERCOSUR, orientado a instituir las condiciones para la puesta en práctica del arancel externo común, con políticas claras en materia de zonas francas,

regímenes especiales, acuerdos con la ALADI, consolidación de libre comercio y condiciones de competencia interna, perfeccionamiento de la política comercial común, arancel externo común, reglamentos contra prácticas desleales, reglamento de salvaguardias, política comercial automotriz y azúcar, entre otros.

Ante la imposibilidad de ejecutar efectivamente y avanzar en la Unión Aduanera, el camino continúa y en el 2000 se realizó el Relanzamiento del MERCOSUR mediante Decisión CMC 22 al 32/2000, la cual plantea plazos y aspectos sobre la profundización de la integración con el objetivo de consolidar la Unión Aduanera y mejorar las condiciones de acceso al mercado, así como la incorporación de una normativa común y la solución de controversias (*Informe Mercosur* No. 16, 2011).

Varios años más tarde, en el 2004, a través de la Decisión CMC 26/03, los miembros del bloque aprobaron el Programa de Trabajo 2004-2006 con objetivos y alcances variados entre los que destacan los temas sociales e institucionales. En el 2004, en la Decisión CMC 54/04, se acordó como norma que:

“los bienes importados extrazona que cumplan con la Política Aduanera Común<sup>164</sup> (PAC), recibirán el tratamiento de bienes originarios del MERCOSUR, una vez ingresados al bloque, en lo que se refiere a su circulación en los territorios de los Estados parte” (*Informe del Mercosur* No. 17, 2012,104).

Los intentos no concluyen ahí, sino en diciembre del 2010 cuando los países miembros del MERCOSUR suscribieron el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera que será objeto de análisis en líneas posteriores. Como puede observarse el cumplimiento de los acuerdos ha sido muy dispar y veintiocho años después de su creación los avances en el MERCOSUR, en materia de Unión Aduanera, han sido muy lentos y los objetivos pactados en el Tratado de Asunción, para la consecución de la integración productiva en el marco de un mercado común entre los estados parte, no se han logrado a plenitud, debido, entre otras razones, a que en buena medida las relaciones, tanto internas como externas, dependen del país que asume en cada período la presidencia *pro tēmpore*.

---

<sup>164</sup> Se entiende por cumplimiento de la PAC el pago del arancel externo común en oportunidad de la importación definitiva o cuando corresponda del arancel resultante de la aplicación de la misma preferencia arancelaria sobre el arancel externo común por todos los estados del MERCOSUR (*Informe del Mercosur* No. 17, 2012,104).

A partir de 1996 ya era más que evidente que el MERCOSUR no estaba avanzando al ritmo esperado y más bien estaba lejos de constituir un mercado común. Lo anterior se produjo porque el libre acceso al mercado intra-regional era obstaculizado por diversas regulaciones nacionales, la adopción de políticas comerciales comunes, como el arancel externo común, eran muy incipientes, los temas sobre movilidad de factores de producción, todavía a esa fecha, no habían sido discutidos.

Durante el período supra citado el denominador común fue un nivel de interdependencia económica notable entre los estados miembros, producto de los vínculos comerciales intra-regionales que lograron expandirse de manera acelerada, al igual que la cooperación empresarial y los flujos de inversión, tanto financiera como directa. (Bouzas, 1996).

### **3. El Mercosur: ¿Área de libre comercio o Unión Aduanera?**

Durante 1985, cuando iniciaron las negociaciones entre los países miembros del MERCOSUR, los gobiernos pretendieron la creación de un mercado común a largo plazo; centrado fundamentalmente en la integración productiva que condujera a la creación de un mercado común. No obstante lo anterior, los avances para su puesta en práctica no dieron los frutos esperados, la aplicación de los instrumentos y los acuerdos caminaron muy lentamente y los países navegaron entre la negociación de carácter gubernamental, comprendiendo aspectos propios de la unión política tales como la cláusula democrática, la cooperación judicial y policial, entre otros temas, y el intercambio comercial.

El interés mostrado por los países miembros al inicio fue declinando cada vez más y desde 1993, en el documento "*Consolidación de una unión aduanera y transición para el Mercado Común*", los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR señalaron que los obstáculos enfrentados les imposibilitaban cumplir con las tareas de armonización y el cronograma de implementación definidos por la Agenda de Las Leñas, por lo que se comprometieron a establecer una unión aduanera imperfecta o incompleta; y para ello señalaron que realizarían esfuerzos

para lograr una mayor convergencia sobre la política comercial y sobre los requisitos para que la Unión Aduanera funcionara.

Actualmente en el MERCOSUR se habla de una Unión Aduanera imperfecta, debido a que no todos los países miembros aplican los mismos aranceles. El objetivo central del Código Aduanero Común es eliminar esas imperfecciones y generar las condiciones para llegar a la libre circulación de bienes originarios del bloque y al tratamiento uniforme a los productos de extrazona. Lo que supone la homogeneización de la política comercial entre los integrantes, es decir, la eliminación de las excepciones que cada país tiene al arancel externo común.

A pesar de la intención de crear un mercado común, como se indica en su nombre, el MERCOSUR apenas logra alcanzar algunas de las características de un área de libre comercio, la cual se distingue de las otras etapas de la integración económica porque todas las restricciones al comercio dentro de la región deben ser eliminadas, tanto las arancelarias como las no arancelarias. De ahí que cada país miembro mantiene su política comercial en relación con el resto del mundo.

El Mercosur está conformado por cuatro territorios aduaneros distintos y separados, incluso cuando los aranceles aplicados al comercio extrazona son iguales; por tanto, ni tan solo en este caso es una Unión Aduanera (Torrent, 2006). En ocasiones las uniones aduaneras son presentadas como una profundización de las zonas de libre comercio, sin embargo, es importante tener claro que una de las principales diferencias entre ambas etapas es que en las uniones aduaneras, los países miembros definen una política regional entre sí, la cual debe cambiar a lo largo del tiempo para ser adaptada a las condiciones del momento, mientras que en las zonas de libre comercio, cada país define, de manera individual, su política con terceros países.

Es por ello que, de acuerdo con el pensador latinoamericano e investigador de FLACSO, Roberto Bouzas, para que un área de libre comercio pueda funcionar adecuadamente, requiere incluir un sistema de reglas de origen que defina las condiciones de acceso a mercados que deben cumplir los productos intercambiados para disfrutar del beneficio de la tarifa cero (Bouzas, 2001).

En una Unión Aduanera los países no solo liberalizan el comercio dentro de la región, sino también adoptan una política común para el resto del mundo, una tarifa externa común, normas arancelarias y procedimientos comunes, que faciliten el intercambio de bienes entre los países; porque independientemente del mercado por donde ingresen, una vez que los productos están en un territorio aduanero, se consideran bienes en el territorio aduanero unificado y pueden circular libremente por la región. En este sentido, es ventajosa porque se disminuyen los costos propios de los regímenes de origen.

En el caso del MERCOSUR, la creación de una dimensión externa en el marco de la Unión Aduanera es de importancia decisiva, sobre todo porque el bloque tiene interés de aumentar su poder de negociación internacional y mejorar sus condiciones de inserción en la comunidad internacional, es decir, la política regional de una Unión Aduanera reviste especial connotación y utilidad porque permite generar una posición colectiva como reacción a demandas de terceros países.

Para lograr la Unión Aduanera se requiere que países del bloque eliminen el doble cobro aduanero, definan y ejecuten un mecanismo de redistribución de la renta aduanera, coordinen políticas sanitarias para los bienes, la coordinación macroeconómica y una política común en materia de tratamiento a las inversiones y de las compras gubernamentales.

Aunado a lo antes expuesto, según el país de que se trate, las uniones aduaneras pueden generar el inconveniente de limitar el desarrollo al obligar a todos los miembros a negociar conjuntamente sus relaciones comerciales con terceros países, en oposición con las zonas de libre comercio, en las cuales cada Estado negocia individualmente y suscribe acuerdos con los países que considere pertinentes a sus intereses. A manera de ejemplo, Uruguay en diversas oportunidades ha mostrado interés de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, sin embargo, al ser parte activa del MERCOSUR, no puede negociar individualmente con ese país del norte.

A partir de esa diferenciación es menester mencionar que a la fecha el Mercosur, solo ha logrado alcanzar un área de libre comercio avanzada, como la denomina

Roberto Bouzas, al afirmar que "la totalidad de los bienes, con excepción del azúcar y en cierta medida los automóviles son comercializados libre de tarifas" (Bouzas, 2001, #4).

Además, es preciso señalar que hasta después de cinco años, y más de veinte reuniones del Grupo Ad Hoc para la redacción, el 3 de agosto del 2010 los países miembros aprobaron, mediante el Acta de San Juan, llamada así por la cumbre realizada en San Juan, Argentina, el Código Aduanero del MERCOSUR. El Grupo, que lideró el proceso fue constituido según Decisión CMC 25/06, conformado por representantes de todos los miembros del bloque, en directa dependencia del Grupo Mercado Común del MERCOSUR. En la elaboración del Código se armonizaron los estatutos aduaneros de las normativas que rigen la materia en los distintos estados partes, conforme a los lineamientos marcados en la Resolución GMC 40/06 (<http://www.laprensa.com.ar/Note.aspx?Note=362922>).

A través del Código, los países acordaron adoptar como base normativa de valoración, el Acuerdo para la Aplicación del artículo VII del GATT/OMC, asimismo se establece que el pago de los aranceles deberá hacerse conforme al Arancel Externo Común, sin perjuicio de las excepciones que puedan ser establecidas.

Es por lo anterior que el bloque aún se puede clasificar como un área de libre comercio, con elementos de una Unión Aduanera incompleta que abarca un número importante de materias y no una unión aduanera imperfecta como lo han denominado algunos. En síntesis, el MERCOSUR funciona como una zona de libre comercio sin integración productiva como se propuso en sus inicios, a pesar de que a lo interno del bloque se insiste en denominarlo como una unión aduanera incompleta, imperfecta o flexible.

El Mercosur, al denominarse asimismo como una Unión Aduanera incompleta o imperfecta, requiere para su operatividad del establecimiento de un arancel externo común y de un sistema armonizado<sup>165</sup>, en el cual se clasifica e identifica

---

<sup>165</sup> El Sistema Armonizado que describe las mercancías está integrado por 21 secciones desarrolladas en 97 capítulos. Los capítulos se desarrollan en partidas y estas en ítems. Dicho sistema incluye, asimismo, reglas generales para su interpretación que surgen del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

todo el universo de mercancías. Cada una de las mercancías identificadas tiene adjudicado un valor, expresado en porcentaje. Ese valor se denomina arancel y consiste en el impuesto que pagará cada mercancía al ingresar al MERCOSUR por cualquiera de sus estados partes.

El sistema armonizado del MERCOSUR entró en vigencia en 1995, mediante la Decisión del Consejo del Mercado Común 22/94, sin embargo, desde ese momento ha habido divergencias para su aplicación y más bien los estados miembros, aplican el doble cobro de aranceles. Esto se debe a que en la práctica este bloque comercial “opera como cuatro territorios aduaneros separados, en lugar de un territorio único, como debería ocurrir en una auténtica unión aduanera” (*Informe del Mercosur* N.11, 2007, ii).

Lo anterior implica que cada vez que un bien cruce una frontera nacional debe pagar de nuevo el arancel de importación, lo que sin duda genera un problema de doble cobro del arancel externo común entre los socios. Este tema no es nuevo en el MERCOSUR, pues ya desde las reuniones presidenciales de Asunción, en 1993, y en el Protocolo de Colonia<sup>166</sup> de 1994, los desacuerdos eran más que evidentes por esa situación.

De manera particular, Brasil siempre se ha pronunciado por la tarifa externa común máxima de 35% en los sectores que considera estratégicos como informática, bienes de capital, telecomunicaciones, entre otros. Esta posición de Brasil ha encontrado fuerte oposición por parte de Argentina y de Paraguay que han esperado una mayor liberalización comercial.

Argentina, por su parte, argumentaba desde 1993 que establecer una tarifa externa común contradecía uno de los postulados de la libre convertibilidad, que establece que una profunda reforma en las tarifas arancelarias, eliminaba todos los impuestos a las importaciones de los insumos y alimentos que no son producidos en el país y reducía las tarifas máximas de los productos finales e

---

<sup>166</sup> El Protocolo de Colonia aborda el tema de las inversiones intrabloque, sin embargo, no fue incorporado por ninguno de los socios del MERCOSUR.

intermedios para el 22 y 11%, respectivamente (Banco de Brasil, 1997) (Traducción libre).

Adicionalmente, las estructuras de producción y protección de los cuatro países, así como la reticencia de los sectores influyentes en algunos estados, pusieron obstáculos a la definición de aranceles por producto (Bouzas y Fanelli, 2002). A pesar de su implementación, el arancel externo común (AEC) vigente no se aplica a todo el universo de productos en virtud de las siguientes excepciones:

- a. “Regímenes sectoriales prioritarios<sup>167</sup> y específicos: como el automotor, azucarero, bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones, donde se definieron aranceles máximos de 14% y 16%.
- b. “Listas de excepciones nacionales de diversos tipos”.
- c. “Regímenes especiales de importación diferenciados en cada uno de los países<sup>168</sup>, que incluyen la devolución de impuestos (*drawback*) y otros regímenes de admisión temporal.”
- d. “Preferencias bilaterales no armonizadas concedidas por los estados parte en las negociaciones con terceros” (*Informe del Mercosur* No.11, 2007, 49).
- e. “Deberían pagar el AEC o el arancel nacional todas las importaciones provenientes de zonas aduaneras especiales, zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas, con excepción de Tierra del Fuego en Argentina y Manaos en Brasil hasta el año 2013” (Bouzas y Fanelli, 2002,134).

En el 2003 se elaboró una propuesta para abordar el tema de manera escalonada, considerando que durante la primera etapa se otorgaría el carácter de bienes originarios a los provenientes de los países fuera del bloque, cuyo arancel vigente fuese cero y también a los bienes a los que el bloque otorga un margen del 100%

---

<sup>167</sup> Mediante la Decisión No. 02/06 del Consejo del Mercado Común, aprobada en la Cumbre del MERCOSUR de julio del 2006, se definieron como sectores prioritarios los siguientes: bienes integrantes de proyectos de inversión, ciencia y tecnología, comercio transfronterizo terrestre, educación, industria aeronáutica, industria naval y salud (*Informe del MERCOSUR*, No.11, 2007, 51).

<sup>168</sup> La Decisión CMC No. 03/06 definió que los países podrían mantener regímenes especiales de importación unilaterales en casos puntuales como las misiones diplomáticas, remesas postales sin valor comercial, muestras comerciales, objetos artísticos, mercadería para atender situaciones de emergencia y catástrofe, etc. Estos regímenes podrán ser modificados solo con la autorización expresa de los demás estados partes del Consejo de Mercado Común del Sur (*Informe del MERCOSUR*, N.11, 2007, 51)

de preferencias para terceros países y una segunda etapa en la cual se definiría un cronograma de inclusión gradual.

La primera etapa concluyó con la aprobación de la Decisión No.54/04 del Consejo de Mercado Común, de diciembre del 2004, y la Decisión No.37/05, de diciembre del 2005, tomada durante la celebración de la cumbre de Montevideo. Mediante esta decisión se creó un reglamento temporal para la circulación de algunos bienes que recibirían tratamiento de bien originario del Mercosur, tanto en lo relacionado con su circulación en el territorio de los estados miembros como en su incorporación a los procesos productivos a partir de enero del 2006; bajo la consideración de que el Consejo del Mercosur debía definir una lista positiva que incluyera los bienes que cumplieran con los criterios establecidos.

Sobre la anterior lista positiva, el Consejo del Mercosur propuso un programa de trabajo para el período 2006 con el objetivo de cumplir con los mandatos establecidos en la anterior decisión, como el compromiso de que la libre circulación se aplicara plenamente para todos los bienes a más tardar en el 2008, situación que tampoco se logró.

En lo que respecta al cumplimiento de la segunda etapa de la integración mediante la decisión del Consejo del Mercado Común No. 54/04 los países miembros definieron condiciones claves para el avance, sin embargo a la fecha solo se ha logrado la conexión en línea de los sistemas informáticos de las aduanas y la puesta en marcha de un sistema de información aduanal, en lo que respecta al cumplimiento de la política arancelaria común.

El cumplimiento de las condiciones ha resultado bastante difícil de alcanzar porque a pesar de que mediante resoluciones del MERCOSUR tales como la Decisión CMC No. 35/05 y la Decisión CMC No. 37/05 se han creado comisiones, grupos especiales<sup>169</sup> y grupos *ad hoc* para elaborar textos de propuestas que puedan ser conocidas y discutidas en las sesiones del Grupo del MERCOSUR, a la fecha no se han logrado avances significativos, dada la lentitud con la que opera el bloque. Esta situación se evidencia aún más porque aunque existen muy

---

<sup>169</sup> Específicamente para la definición del mecanismo de distribución de renta aduanera se creó un grupo especial adscrito a la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

buenas intenciones que se traducen en documentos suscritos en cada reunión de trabajo y/o Cumbre del MERCOSUR, tal y como se señala en las resoluciones emitidas después de cada reunión de trabajo, no se definen plazos ni responsables para la aplicación de dichas resoluciones, lo que provoca que los temas se diluyan en las agendas internas y externas de cada país socio.

De acuerdo con los investigadores Roberto Bouzas y José María Fanelli (2002), el arancel externo común no se ha convertido en un instrumento de protección común debido a que presenta los siguientes inconvenientes:

- a. “Reducciones arancelarias puntuales debido a razones de abastecimiento autorizadas con carácter excepcional y por tiempo limitado.”
- b. “La permanencia de regímenes preferenciales bilaterales producto de la renovación de acuerdos preexistentes con otros países de la ALADI.”
- c. “La subsistencia de regímenes especiales de importación, entre los que se destacan la admisión temporal, la devolución de derechos, los derechos arancelarios reducidos para las importaciones de bienes de capital no producidos en la región y exenciones/reducciones arancelarias permitidas por los regímenes de compras gubernamentales.”
- d. “La modificación unilateral de aranceles con base en la autorización de la Comisión de Comercio del MERCOSUR de 1997, según la cual es posible elevar los aranceles nacionales para las importaciones extrazona en una magnitud no mayor a los tres puntos porcentuales y por el período que se considere pertinente” (Bouzas y Fanelli, 2002: 157).”

Otro aspecto importante de considerar es que la definición del arancel externo común, y el compromiso de no negociar con terceros países, no figura de manera explícita en los tratados originarios, puesto que la intención inicial era conformar un mercado común, el cual indiscutiblemente requiere de la tarifa externa común. En el caso del Mercosur, la decisión de negociar dicho tema corresponde a una decisión del Consejo del Mercado Común, lo cual favorece que tanto el arancel externo común como los acuerdos comerciales que contengan preferencias arancelarias puedan ser modificados en cualquier momento por consenso en el

propio Consejo. Esto implica también que la toma de decisiones dependa de la buena voluntad de los socios.

La dificultad para aplicar el arancel externo común exige la aplicación de normas de origen a la totalidad del universo arancelario, lo cual afecta la libre circulación de bienes y anula algunos beneficios de una unión aduanera, como la transparencia y menos costos de transacción. Lo que significa que el arancel externo común se cobra a todas las mercancías provenientes de extrazona, aunque ya hayan pagado al ser internadas en algún otro de los estados del Mercosur. Además, como argumentan Bouzas y Fanelli (2002), el doble cobro se ha tornado inevitable para preservar la recaudación arancelaria debido a que aún no se ha acordado un mecanismo de distribución de la renta aduanera.

De acuerdo con los investigadores latinoamericanos Pedro Da Motta Veiga y Ríos, citados por Sáez (2008), solo un 10% del comercio de importación del Mercosur se rige por el arancel externo común. Lo descrito es una muestra de que aún impera el doble cobro de aranceles en el intercambio de bienes, situación que a todas luces evidencia que el Mercosur aún no logra consolidarse como una unión aduanera y más bien se encuentra en un *impasse* porque no logra avanzar en su profundización como un espacio de integración productiva.

#### **4. Un paso más: La creación del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera**

La cumbre de presidentes realizada en la ciudad de Foz de Iguazú (Brasil) el 17 diciembre del 2010 mostró nuevamente el interés de los estados miembros del MERCOSUR de potenciar el bloque económico y político. En dicha cumbre los mandatarios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay acordaron un cronograma para terminar de consolidar una unión aduanera común en el 2019.

Además se conformó un Estatuto de Ciudadanía, cuyo objetivo es "ampliar y consolidar un conjunto de derechos básicos y beneficios para todos los ciudadanos de los estados miembros del MERCOSUR". Dicho estatuto, que

deberá regir dentro de los próximos diez años, establecerá "un estándar de documento de identidad y la armonización de los documentos de información y la mejora de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR", que permitirá la libre circulación de personas y bienes por todo el bloque, para lo cual dispusieron de la creación de una patente vehicular común, que empezará a aplicarse en los camiones y colectivos con recorrido transfronterizo y serán obligatorias para todos los vehículos en el 2016 (*Informe del Mercosur* No. 17, 2012).

De acuerdo con el artículo 1, de la Decisión CMC N. 56/10, el programa de Consolidación de la Unión Aduanera del MERCOSUR, comprende 21 temas<sup>170</sup>.

Asimismo, en el art. 23 de dicha resolución se propone "la implementación de la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) y distribución de la renta aduanera para las situaciones no alcanzadas por el artículo 2 de la Decisión CMC N. 54/04 mencionada en páginas anteriores. Al respecto se acordó que tanto la eliminación del doble cobro del arancel externo común como la distribución de la renta se realizará en tres etapas, en los términos del Anexo de la Decisión CMC No. 10/10.

Sobre este particular el artículo 23.1. señala que:

"la primera etapa deberá estar en funcionamiento efectivo a partir del 1º de enero de 2012; para bienes importados de terceros países que cumplan la PAC y circulen sin transformación productiva dentro del territorio del MERCOSUR, la segunda etapa, a partir del 1º de enero de 2014 para los bienes importados de terceros países que cumplan la PAC con arancel externo común de 2% y 4% y circulen luego de incorporar un proceso productivo. Para la tercera etapa, el

---

<sup>170</sup> La lista de 21 temas es la siguiente: (i) coordinación macroeconómica; (ii) política automotriz común; (iii) incentivos; (iv) defensa comercial; (v) integración productiva; (vi) regímenes comunes especiales de importación; (vii) regímenes nacionales de admisión temporaria y *drawback*; (viii) otros regímenes nacionales especiales de importación; (ix)

eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera; (x) simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros intrazona; (xi) revisión integral de la consistencia, dispersión y estructura del arancel externo común; (xii) bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones; (xiii) listas nacionales de excepciones al arancel externo común; (xiv) acciones puntuales en el ámbito arancelario; (xv) reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de la conformidad y medidas sanitarias y fitosanitarias; (xvi) libre comercio intrazona; (xvii) coordinación sobre medidas de transparencia; (xviii) coordinación en materia sanitaria y fitosanitaria; (xix) zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales; (xx) negociación de acuerdos comerciales con terceros países y regiones; y (xxi) fortalecimiento de los mecanismos para la superación de las asimetrías (Decisión CMC 56/10).

Consejo del Mercado Común definirá la fecha de entrada en vigor antes del 31 de diciembre de 2016, para bienes no incluidos en las fases anteriores a fin de que entre en funcionamiento a más tardar el 1º de enero de 2019”.

Adicional a los aspectos mencionados en agosto de 2010, mediante la Decisión CMC N. 27/10 los estados miembros aprobaron el Código Aduanero del MERCOSUR - CAM, que concede a los estados partes un plazo de seis meses para la realización de consultas y gestiones para su incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos. También se estableció el compromiso de los estados partes de armonizar los aspectos no contemplados en el texto del Código, compuesto por 181 artículos. Sin embargo, en la Cumbre de Mendoza el CMC aprobó la Decisión CMC No. 25/12, con una redacción idéntica a la Decisión CMC No. 39/11, pero con la ampliación del mecanismo a 200 códigos NCM a 8 dígitos y la derogación de la medida aprobada apenas seis meses antes. (*Informe del Mercosur* No,17, 2012, 58).

También a través de la decisión CMC No. 56/10 de diciembre del 2010 se acordó el aumento temporal de las alícuotas nacionales por razones de desequilibrios comerciales derivados de la situación económica internacional. En agosto de ese mismo año (2010), mediante la Decisión CMC No. 17/10 los miembros aprobaron la creación del Documento Unico Aduanero del MERCOSUR (DUAM) cuyo propósito

“es integrar las declaraciones de destinaciones y operaciones aduaneras, como paso indispensable para armonizar los procedimientos de gestión de la Unión Aduanera y servir de instrumento generador de información para gestionar el control y análisis de riesgo y así facilitar el intercambio de información entre las aduanas y la libre circulación de los bienes entre los Estados Partes”. (*Informe del Mercosur*, No. 17, 2012,60).

No obstante lo anterior, dado que dicho Código es tan reciente aún no hay uniformidad en las normas de valoración y ni en los procedimientos aduaneros. A partir de su aprobación se inicia un plazo de seis meses de consultas internas, previas a la aprobación del instrumento por parte de los parlamentos.

Una vez que los parlamentos de los estados parte, den su aprobación se incorpora el Código a la normativa de los socios y se inicia su reglamentación.

### **Conclusiones:**

A pesar de los diversos esfuerzos realizados por los miembros del MERCOSUR y manifiestos en los diversos programas, decisiones, resoluciones, etc., los intereses de las agendas internas prevalecen en la definición y ejecución de las políticas comerciales e industriales de los socios del MERCOSUR de manera individual. Las medidas se adoptan sin evaluarse las repercusiones en los demás miembros, ya sea directamente en el comercio intra bloque, en la capacidad de atraer inversiones o en las condiciones generales de competitividad de las economías.

La realidad muestra, entonces, que los países en sus intentos de formar alianzas trabajan de manera distinta para la consecución de sus intereses, de manera que no siempre se apegan, de manera literal, a lo indicado por la teoría económica, aunque, en su camino compartan algunos elementos.

Es pertinente señalar que en el caso del MERCOSUR, no existe consenso sobre la etapa en la que se encuentra, a pesar de denominarse mercado común, la mayoría de autores y empresarios coinciden en que en la práctica, lo que opera es una unión aduanera imperfecta puesto que los bienes deben pagar aranceles ante la entrada a los mercados de cada uno de los países. Y no responde a lo que la teoría señala que sería en este caso, pagar un solo arancel al ingresar al territorio aduanero, y en la actualidad los bienes pagan impuestos cada vez que ingresan a cada mercado del bloque.

Lo anterior permite plantear que la unificación regional no estriba solo en el deseo y la buena fe de las partes para lograrla, se hace necesario y urgente flexibilizar las estructuras económicas, comerciales, legales y políticas para lograr éxito y resultados positivos

El Mercosur ha transitado por caminos muy diversos, con períodos en algunas ocasiones muy próximos y en otras distantes de lo acordado en los acuerdos

fundacionales, debido a que la agenda ha estado determinada por los intereses puntuales del país que asuma la presidencia *pro t mpore*.

Finalmente, quisiera mencionar las ideas del investigador Ramón Torrent, quien señala que

*“nunca debe olvidarse que la integración regional, por importante que sea, es tan sólo un medio y nunca debería convertirse en un fin en sí misma. Los objetivos de los sistemas políticos de los estados miembros tomados en su respectivo conjunto son más amplios que aquellos a los que sirve la integración. La integración puede ser un éxito en sí misma sin necesariamente ser un éxito en términos de estos objetivos más amplios” (Torrent, 2006, #11).*

### **Bibliografía:**

Banco do Brasil. (1997) “O Mercosul e as novas parceiras”, en *Revista Comércio exterior*, Ano V, No. 15, Brasil, pp.4-7.

BID-INTAL. (2012). Informe del Mercosur, No. 17.

BID-INTAL. (2011). Informe del Mercosur, No. 16.

BID-INTAL. (2007). Informe del Mercosur, No. 11.

Bouzas, Roberto. (2004). “Aonde conduz a reta final da Alca?”, en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. No. 78, Janeiro/março, Ano XVIII Fund o Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro, Brasil, pp. 23-34.

Bouzas, Roberto. (2002). “A Argentina depois das reformas”, en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, No. 71, abril/junho, Ano XV Fund o Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro, Brasil, pp.16-24.

Bouzas, Roberto. (1996). “La agenda del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo”, en *Revista Integración y Comercio*, No. 0, enero-abril, Año I, Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe- Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, pp.8-15.

Bouza, Roberto y Fanelli, José María. (2002). *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Argentina, Editorial Altamira.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 01/92, 1992.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 13/93, 1993.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 22/94, 1994.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 09/95, 1995.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 22-32/2000, 2000.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 54/04, 2004.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 35/05, 2005.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 37/05, 2005.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 25/06, 2006.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 10/10, 2010.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 17/10, 2010.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 27/10, 2010.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 56/10, 2010.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 39/11, 2011.

Decisión del Consejo del Mercado Común No. 17/12, 2012.

Da Motta Veiga, Pedro. (1998). "Mudanças domésticas e a estratégia de negociações comerciais no final do século", en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, No. 55, abril/junho, Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro, Brasil, pp.17-25

Krugman, Paul. (2006). *Economía internacional*. Sétima edición. México, Pearson.

Lavopa, Jorge Horacio. (2003). "Derecho constitucional y procesos de integración. La integración en los estados federales del Mercosur. El caso argentino y brasileño". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Fundación Konrad Adenauer.

Mariño, Jorge. (1999) *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*. España, Mave Editor.

Machado Mesquita, João Bosco. (1999). “Intercâmbio Comercial e Política Industrial em espaços econômicos integrados: O caso do Mercosul”. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, Março.

Sitio Web del Mercado Común del Sur: <http://www.mercosur.org>

Tratado de Asunción del Mercado Común del Sur. 1991.

Torrent, Ramón. (2006). “Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR Real”. Observatorio de las Relaciones Unión Europea- América Latina, Universidad de Barcelona (Documento en proceso para su publicación, obtenido a través del autor).

# LA ALIANZA DEL PACÍFICO: ¿UNA ORGANIZACIÓN CONSECUENTE CON SUS OBJETIVOS?

**Eric Tremolada Alvarez**  
*eric.tremolada@uexternado.edu.co*

## **Resumen:**

Los estados miembros de la denominada Alianza del Pacífico insisten en precisar que la integración profunda por ellos pretendida, configurará algo más que una zona de libre comercio, toda vez que de manera participativa y consensuada, avanzaran hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Recurriendo a su tratado constitutivo y al marco teórico de la integración económica, intentaremos despejar las dudas sobre el término de integración profunda, contrastando los objetivos de la Alianza, sus desarrollos y etapas que transitaría, la institucionalidad que la soportaría, y verificando, además, si constituiría una organización internacional con personalidad jurídica.

## **Palabras claves:**

Alianza del Pacífico, libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, organizaciones internacionales, personalidad jurídica internacional.

## **Abstract:**

Memberstates of the so-called Pacific Alliance insist that the deep integration required, set up more than a free trade area, since a participatory and consensual move towards the free movement of goods, services, capital and people. Drawing on its constituent and the theoretical framework of economic integration, we will try to dispel doubts about the term deep integration, contrasting the goals of the Alliance, its developments and transit stages, the institutions that would support it, and checking also if they constitute an international organization with a legal personality.

## **Key words:**

Pacific Alliance, free movement of goods, services, capital and people, international organizations, international legal personality

## **Introducción:**

La institucionalidad jurídica de carácter económico, que regula la cooperación entre estados con miras a ampliar intercambios comerciales es lo que se denomina integración económica. Se trata de un marco de relaciones interestatales que gestiona intereses comunes mediante reglas y órganos, que permiten inferir el grado de compromiso que los estados asumen en procura de sus logros. En otras palabras, el sistema institucional que soportará el proceso de integración no necesariamente obedece al nivel de integración pactado, sino que también responde al consentimiento de regirse por normas que nacen de órganos intergubernamentales o supranacionales. Este es el debate del que se nutren las denominadas teorías jurídicas de la integración.

La génesis del fenómeno -tal como lo conocemos- se funda en el Benelux y en el ideal europeísta de Jean Monnet, que pretendió una paz duradera fundada en la eliminación de fronteras económicas entre países, creando organismos encargados de gestionar cada una de las tareas que tendría el Estado, comunitarizando instituciones y políticas de los países miembros. El funcionalismo o institucionalismo, con auge marcado entre 1950 y 1970, en términos de su máximo exponente David Mitrany, produce una especie de transferencia de lealtades entre el Estado-nación y los cuerpos supranacionales, dándose a la vez una “ramificación” de las tareas, es decir, se crearía la necesidad de integrar cada vez más distintas áreas. “Las dimensiones funcionales se determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados” (Mitrany, 1966).

El neofuncionalismo intenta superar las controversias al interior del funcionalismo, que se centraban en la transferencia de políticas, ya que muchos de sus exponentes consideraban que solo la baja política podía ser transferida por el Estado, conservando las áreas de alta política. Por el contrario, el neofuncionalismo consideraba -no sin críticas- que el Estado nacional puede transferir cualquiera de sus políticas sin distinción. Al estudiar las comunidades europeas, entendían a la integración como un proceso gradual, donde el éxito dependía, tanto de la transferencia de soberanía a los entes supranacionales, como de la actitud de las masas frente al proceso (Canovas, 2002).

En un extremo -conservador de la soberanía-, están los intergubernamentalistas liberales que como Moravcsik consideran que un régimen intergubernamental de cooperación política negociada sería exitoso (Oyarzún Serrano, 2008).

Por su parte, Dromi nos recuerda que los límites mínimos o máximos de la integración no están definidos, de ahí que se evidencie que los procesos pasan por etapas, desde lo que nosotros llamaremos simple o básica, creando vínculos tenues o hasta lo más complejo, que sería la integración política (Dromi, 1995).

A esta inexistencia de conceptos depurados, se suma la distinción entre versiones superficiales y profundas de la integración. El profesor Lawrence precisa que en las integraciones superficiales se exige relativamente poco a las políticas nacionales, por el contrario en una de carácter profundo toda distinción entre política nacional y comercial desaparece, al punto que cualquier uso discrecional de una regulación nacional puede interpretarse como un impedimento al comercio internacional. Las reglas internacionales acaban siendo, en efecto, reglas nacionales (Rodrik, 2012).

De todos los acuerdos de carácter comercial suscritos por Colombia, el único que usa la denominación de integración profunda es el de Paranal del 6 de junio de 2012, que establece el marco de la denominada Alianza del Pacífico. Recurriendo a su texto y al marco teórico de la integración económica, intentaremos despejar las dudas sobre el término “profunda” y que por ahora no nos parece análogo al que precisa Lawrence. En todo caso, se insiste en precisar que se trata de configurar algo más que una zona de libre comercio de manera participativa y consensuada, avanzando progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas<sup>171</sup>. De ahí que surjan estas líneas con el propósito hacer una aproximación conceptual de la integración que pretende la Alianza, para ello es necesario contrastar los objetivos de su tratado fundacional, los desarrollos y etapas que transitaría, la institucionalidad que la soportaría, y verificar si

---

<sup>171</sup> El presidente de Colombia Juan Manuel Santos, al dar la bienvenida a los mandatarios que asistieron a la cumbre de Cali, precisó "la Alianza del Pacífico es mucho más que un tratado de libre comercio: es un proceso de integración que implica la facilitación del comercio, la inversión y la movilidad entre los países miembros y una mayor fortaleza frente a los mercados mundiales". El Nuevo Siglo, 21 de mayo de 2013.

constituye una organización internacional con personalidad jurídica, siempre cuestionándonos si sus compromisos son compatibles con otras obligaciones comerciales de las que participan sus miembros.

## **I. Marco teórico de la integración económica**

Dos estudios son la base de los desarrollos posteriores en materia de integración económica, por un lado el de Jacob Viner, economista canadiense de origen rumano, fundador de la Escuela de Chicago, que en los años 50 publicó la *teoría de las uniones aduaneras* y, por el otro, Béla Alexander Balassa, economista húngaro, profesor renombrado de la Universidad Johns Hopkins y consultor del Banco Mundial que en los 80 lanzó su obra *Teoría de la integración económica*. Más recientemente, Leonard Alan Winters, profesor de economía en la Universidad de Sussex y Maurice Schiff, economista Principal de la Unidad de Comercio Internacional, realizaron un exhaustivo análisis sobre integración regional y desarrollo, que publicó el Banco Mundial en 2003.

La integración como institución jurídica de carácter económico, donde los estados miembros cooperan para ampliar sus intercambios comerciales, usualmente acuerdan espacios económicos (zonas) donde las partes se conceden determinadas ventajas, según su voluntad política. La configuración de la zona responderá a la etapa o estamento de integración económica pactado en que podremos identificar cinco o seis estamentos:

- **Preferencias arancelarias:** Las partes suscriben un acuerdo internacional donde se otorgan ventajas recíprocas en materia de aranceles.
- **Zona de libre comercio:** dos o más estados, a través de un tratado internacional configuran una zona donde de manera recíproca eliminarán o disminuirán significativamente sus aranceles y las barreras no arancelarias a su comercio.

- Unión tarifaria o unión de consumidores: en la unión de tarifas dos o más estados, además de haber configurado una zona donde eliminaron aranceles y las barreras no arancelarias, pactan el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con terceros países o regiones, donde el arancel que pagan los bienes y/o servicios de los terceros se queda en el fisco del país por el cual accedió a la zona.
- Unión aduanera: esta se configura siempre que, además de eliminar aranceles, barreras no arancelarias y establecer un arancel externo común, se cree un organismo supranacional de aduanas que distribuya los ingresos fiscales percibidos.

Unión tarifaria y unión aduanera son dos conceptos que permanentemente se confunden, toda vez que se omite darle la relevancia que tienen sus diferencias, esto es que el arancel que pagan los bienes y/o servicios de los países ajenos a la zona se queda, en el caso de la unión tarifaria en el fisco del país por el que ingresa, mientras que en la unión aduanera, independientemente del lugar por el que ingresa va a parar a la hacienda común (Dromi, 1995). Adicionalmente, la unión tarifaria necesita un altísimo grado de cooperación y articulación de las aduanas nacionales para evitar costos adicionales, mientras que en la unión aduanera la aduana supranacional es la que toma las decisiones y las aduanas nacionales son meros ejecutores de esta. En América Latina, como en otras regiones, todos los procesos que originariamente pretendían consolidar mercados comunes, hoy se autodenominan uniones aduaneras imperfectas, eufemismo que pretende demostrar que no están tan lejos del objetivo inicial<sup>172</sup>.

Mercado común: una vez se consolida una unión aduanera, además de la eliminación de aranceles y barreras arancelarias, la definición de un arancel externo común y la creación de un ente supranacional de aduana, se liberan los dos factores de la producción restantes, esto es capital y trabajo. A partir de este estamento, prácticamente evidenciaremos la fusión de los espacios económicos

---

<sup>172</sup>Véanse, sitios web de Caricom, Sistema de Integración Centro Americano, Comunidad Andina y Mercosur.

nacionales<sup>173</sup>, donde se da libertad plena a bienes, servicios, capital y trabajo, por lo que es imprescindible un altísimo grado de cooperación para armonizar políticas macroeconómicas y sectoriales<sup>174</sup>.

La unión económica, que algunos denominan mercado interior, es un mercado común donde operan las cuatro libertades referidas (bienes, servicio, capital y trabajo) al que se le suma la armonización de la política económica, entregando – parcial o plenamente – a los centros comunes de toma de decisiones las competencias macroeconómicas y sectoriales, como la política monetaria y fiscal.

Todos estos estamentos que configuran la integración económica, necesariamente son discriminatorios frente a los terceros ajenos a la zona, toda vez que las libertades otorgadas se fundamentan en el origen, sea de los bienes, servicios, capital y trabajadores. La lógica progresiva, inherente a los procesos de integración, permitiría entender todos estos estamentos como secuenciales, es decir, que se transitarían una a una las etapas, sin embargo, en la práctica esto no es necesariamente así, de hecho las paradigmáticas comunidades europeas empiezan por la unión tarifaria (de consumidores) antes de liberar bienes y servicios (González, Gutiérrez y Martín, 2010).

Ahora bien, los acuerdos comerciales pueden ser orientados hacia el interior o hacia el exterior, en el primer caso estaríamos ante lo que se denominó regionalismo cerrado, donde con el objeto de sustituir las importaciones de países ajenos a la zona, se promueve la industrialización, el proteccionismo y el incremento de barreras arancelarias y no arancelarias con el fin de proteger y promover la industria intra zonal. En sentido contrario, el regionalismo abierto,

---

<sup>173</sup> En el asunto Shull, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia del 5 de mayo de 1982, definió al mercado común como la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que funcione en condiciones lo más similares posibles a las de un verdadero mercado interior.

<sup>174</sup> Una de las grandes dificultades por las que atraviesa la Unión Europea para superar la crisis, es que en materia monetaria las competencias transferidas al Banco Central Europeo no son plenas y de ahí que haya que concertar decisiones con los gobiernos nacionales. El denominado Pacto Fiscal, formalmente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, es un acuerdo firmado el 2 marzo de 2012 por 25 estados miembros que contiene un conjunto de "reglas de oro", que por su carácter vinculante garantizarían el principio de equilibrio presupuestario.

promueve el establecimiento de acuerdos de comercio orientados al exterior, abiertos a las competencias internacionales e inmerso en el sistema multilateral de comercio (Pereyra, 2007). No obstante, como precisan Schiff y Winters (2003), una economía perfectamente abierta, no podría discriminar a terceros de la manera como lo exige cualquiera de los estamentos de integración económica que venimos explicando<sup>175</sup>.

Una manera de englobar los acuerdos de integración económica, sin detenerse en la etapa o estamento de integración pactado, es referirse a ellos como acuerdos regionales de integración, toda vez que en su forma más simple, estos acuerdos se limitan a eliminar aranceles en el comercio de bienes dentro del respectivo bloque, sin perjuicio que en otro caso vayan más allá e incluyan barreras no arancelarias, amplíen la apertura a la inversión y a otras políticas. Incluso si las partes están muy comprometidas pueden formar instituciones ejecutivas, judiciales y legislativas (Schiff y Winters, 2003).

Las expresiones de integración “negativa” y “positiva”, que puso en circulación Tinbergen (1954), corresponden, fundamentalmente, a la integración de carácter superficial y profundo, respectivamente. La primera de ellas comprende la supresión y limitación de las políticas en la zona, a diferencia de los esfuerzos positivos por coordinarlas (trato nacional). Por su parte, la integración “profunda”, en palabras de Lawrence y Litan, (1990), se refiere más bien a los esfuerzos destinados a una integración más trascendental. Sin embargo, como señalan Schiff y Winters (2003), se puede prestar a equívocos “si se emplea para insinuar que esta clase de cooperación es más profunda, de mayor alcance, obligatoriedad o utilidad que la integración basada en el trato nacional” toda vez que “se puede limitar simplemente a algunas áreas de poca trascendencia económica”, expresando significados opuestos.

En todo caso, pese a que la expresión “integración profunda” pueda entenderse con un significado opuesto, los propios Schiff y Winters (2003) coinciden en que la

---

<sup>175</sup>Schiff y Winters (2003), nos recuerdan que el regionalismo abierto fue una idea de los noventa que se concibió para describir las aspiraciones originales de la APEC y transmitir su plena coherencia con los objetivos multilaterales. Lo anterior se explica porque la APEC es un foro, no un acuerdo regional de integración, que como tal, necesita discriminar a terceros.

expresión se acuñó refiriéndose a acuerdos tales como el de la Unión Europea, con el propósito de lograr una unión económica que crea instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo. Así, la expresión más general de “integración de políticas” se emplea en el caso de una cooperación de menor alcance sobre políticas y reglamentos de nivel nacional.

## **II. Los objetivos del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012.**

En Paranal, Antofagasta (Chile) se suscribió el tratado constitutivo de la denominada Alianza del Pacífico, documento en el que los estados signatarios (Chile, Colombia, México y Perú) -convencidos de que la integración económica regional constituye un instrumento esencial para el desarrollo económico y social sostenible, y decididos a fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto, que inserte a las partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule a otras iniciativas de regionalización- crean un área de integración regional<sup>176</sup>.

Empezamos a avocar el estudio del Tratado constitutivo y en su Preámbulo ya encontramos una primera contradicción, toda vez que el regionalismo abierto pretendido es para insertar a los estados parte al mundo y vincularlos a otros acuerdos regionales de integración. Sin embargo, la economía abierta que se está constituyendo, se fundamenta en “los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las partes a nivel bilateral, regional y multilateral”<sup>177</sup> y todos estos discriminan a terceros con fundamento en las normas de origen<sup>178</sup>, lo que desvirtuaría la vinculación con otros acuerdos, a menos que se negocie un acuerdo de integración entre bloques, que por supuesto también discriminaría a terceros<sup>179</sup>. No obstante, teniendo en cuenta que esta Alianza se proyecta a la

---

<sup>176</sup>Preámbulo y artículo 1° del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

<sup>177</sup>Preámbulo del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico

<sup>178</sup>Véanse, los acuerdos de libre comercio de Chile con México (1998), Colombia y Perú (2006), los de México con Colombia (1995), Chile (1999) y Perú (2012) y entre Perú y Colombia (Comunidad Andina).

<sup>179</sup>El regionalismo tiende más a menoscabar el pleno comercio que a apoyarlo y que puede dar pie a guerras comerciales (Schiff y Winters, 2003).

región Asia Pacífico<sup>180</sup>, donde lo que opera es un foro multilateral de cooperación, más allá del diálogo político, no sería factible un acuerdo de integración entre bloques.

En sentido contrario, no desconocemos que la estrategia individual de inserción de pertenecer a muchos acuerdos comerciales, particularmente con sus principales socios, es atractiva, toda vez que como precisan Schiff y Winters (2003), combina el acceso libre a varios mercados con importaciones de diversas fuentes. Sin embargo, como ellos mismos sostienen, puede ocasionar superposición de obligaciones<sup>181</sup> si es aplicada por varios países de una misma región. ¿Acaso esta no es la estrategia que han seguido Chile, México, Perú y Colombia en los últimos años?

Ahora bien, el primer objetivo de la Alianza del Pacífico es “construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”. Como toda construcción, antes de saber cómo hacerla, debemos centrarnos en lo que queremos construir, en este caso se trata de una integración profunda, que podríamos entender como el propósito de constituir una unión económica que necesariamente crea instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo, o una simple cooperación de menor alcance sobre políticas y reglamentos de nivel nacional, que realmente debería denominarse “integración de políticas”.

Por lo pronto, solo sabemos que se pretende algo más que un tratado de libre comercio, así, y guiados por lo que comprende una zona de libre comercio, los miembros de la Alianza eliminarán o disminuirán significativamente sus aranceles y las barreras no arancelarias –que de hecho ya es una realidad imperfecta gracias a los acuerdos bilaterales y/o multilaterales que previamente pactaron sus miembros y– siempre que sean consecuentes con el objetivo de integración

---

<sup>180</sup>Preámbulo del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

<sup>181</sup>Diferencias, por ejemplo, en el acceso a mercados, en la determinación de las normas de origen, en la prevalencia de unos regímenes frente a otros, etc.

profunda- optarán por configurar una unión tarifaria o unión aduanera como paso previo y necesario para liberar no solo bienes y servicios, sino capital y personas. En otras palabras, la integración profunda pretendida, si implica liberalización de bienes, servicios, capital y personas, necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado para garantizar la plena liberalización de las cuatro libertades referidas. De lo contrario, es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los estados miembros y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas. No obstante, el objetivo no está definido, el literal a. donde se menciona, lo condiciona a futuros consensos que solo podrán expresarse mediante marcos regulados vinculantes, esto es al perfeccionar tratados internacionales.

De conformidad con lo anterior, los miembros de la Alianza mediante el Tratado de Paranal, no han constituido una integración profunda, solo han consentido un procedimiento para su eventual constitución. Ahora bien, el peldaño inicial sobre el que se fundamentaría el desarrollo de esta integración profunda es la liberalización parcial de bienes y servicios que se soporta en los acuerdos de libre comercio de Chile con México de 1998, de Chile con Colombia y Perú en 2006; los de México con Colombia en 1995, con Chile en 1999 y con Perú en 2012; y el existente entre Perú y Colombia en el marco de la Comunidad Andina. Estamos, por tanto, frente a varias zonas de libre comercio que podrían presentar obstáculos administrativos, en acceso a mercados, en la determinación de normas de origen, entre sí y que además, en el caso de la Andina, por previsión de sus tratados constitutivos prevalece incluyendo su régimen de propiedad intelectual y su imperfecto arancel externo.

Los aspirantes centroamericanos, esto es Costa Rica, Panamá y Guatemala harían más complejos los obstáculos administrativos derivados de los acuerdos perfeccionados y por perfeccionar con los miembros de la Alianza, además todos ellos pertenecen al Sistema de Integración Centroamericano que –como la Comunidad Andina– también goza de prevalencia y que por eso mismo los

enfrentaría, junto con Perú y Colombia, a resolver su doble militancia en las denominadas integraciones profundas.

El segundo objetivo que se traza la Alianza está íntimamente ligado a la razón de integrarse. Los estados constituyen marcos vinculantes que les facilitan un acceso más seguro a los mercados más importantes. Entre otras razones, la disminución de las barreras comerciales tiende a incrementar el intercambio comercial lo que estimularía “un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes”<sup>182</sup>. Complementan este objetivo, resaltando la pretensión de lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; pretensión que lamentablemente no es directamente proporcional al crecimiento.

Su último objetivo tiende a convertir el área de integración regional constituida, en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico<sup>183</sup>. Objetivo que por ahora se torna más retórico que real, ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque o incrementado su poder de negociación, siempre termina por reinar el unilateralismo (Tremolada, 2013).

### **III. Desarrollos del área de integración regional denominada Alianza del Pacífico**

El Tratado de Paranalha constituido un área de integración regional, que pretende ser una integración profunda y de esta área –siempre que sea exitosa- se derivarían unas consecuencias lógicas, como mayor crecimiento, desarrollo y competitividad, y unas no tan obvias, como la articulación política. Pero ¿cómo se alcanzarán estos objetivos?

El literal a. del numeral 2º, del artículo 3 del Tratado, prevé la liberalización del intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio. Por su parte, el literal c. del mismo numeral, propone desarrollar

---

<sup>182</sup> Literal b. del numeral 1º del artículo 3 del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

<sup>183</sup> Literal c. Ibídem.

acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros; por lo anterior, se están negociando capítulos en materia de acceso a mercados y reglas de origen (incluyendo mecanismos de acumulación), de facilitación de comercio y cooperación aduanera, y apartados relativos a medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

En materia de aranceles, se avanza hacia un área de integración que profundice las condiciones de acceso bilateral existente, y han acordado liberalizar al menos el 90% de líneas arancelarias y el resto de productos en categorías de 3 y 7 años y, además, reconocer tratamientos especiales para los productos sensibles<sup>184</sup>. De esta manera, los estados miembros eliminarían o al menos disminuirían, las barreras al comercio entre sí, excluyendo a terceros.

Respecto de la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones, previstas en el literal b., las partes quieren, por un lado, que el área constituida sea un destino interesante para la inversión y el comercio de servicios y, por el otro, aumentar los flujos de inversión y de comercio de servicios entre ellos y con el resto del mundo. De ahí que el sitio Web de la Alianza los describa en conjunto<sup>185</sup>. Cabe señalar que los miembros de la Alianza tienen, dentro de sus tratados bilaterales de libre comercio, capítulos de inversión y en el caso de Perú y Colombia existe un Acuerdo Autónomo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones<sup>186</sup>.

En materia de promoción de la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio, previsto en el literal d., se prioriza “el movimiento de personas de negocios y la facilitación del tránsito migratorio incluyendo la cooperación migratoria y consular policial”. De ahí que se estudien alternativas de facilitación con visados especiales y esquemas de agilización de ingreso para personas de negocios, lo que implica un análisis comparado de las respectivas legislaciones. El único avance

---

<sup>184</sup> Sitio Web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013.

<sup>185</sup> Sitio Web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013.

<sup>186</sup> Véanse sitios Web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, la Agencia de la Promoción de la Inversión Privada en Perú, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile y ProMéxico, Inversión y Comercio.

significativo en materia de movimiento de personas, se da con la eliminación de la exigencia de visas para nacionales de Colombia y de Perú que quieran viajar a México. De esta manera, el gobierno mexicano brinda a todos los nacionales de países miembros de la Alianza un fácil acceso a su territorio que incluye personas que no realizarán actividad remunerada. Sin embargo, no se puede ser muy optimista en esta campo, toda vez que en una integración como la Andina, que ya se entiende profunda, y de la que Perú y Colombia hacen parte, solo se ha podido aprobar la admisión e ingreso de ciudadanos, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente, para permanencias de hasta noventa días prorrogables por un período más<sup>187</sup>. En la práctica no se difunde esta posibilidad, las autoridades migratorias fijan arbitrariamente los tiempos de permanencia e incluso se han modificado unilateralmente los requisitos de admisión e ingreso<sup>188</sup>. En todo caso, tanto en la Alianza como en la Comunidad Andina, no se evidencia la posibilidad de liberar el factor trabajo, pese a que se trata de una libertad indispensable de la integración profunda, si entendemos está en los términos en que se generó su expresión. Finalmente, los estados miembros, de acuerdo con lo previsto en los literales e. y f. se proponen coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizadatransnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y deprocuración de justicia ycontribuir mediante el desarrollo demecanismos de cooperación. No se conocen desarrollos en el.

primer aspecto, mientras que en materia de cooperación se trabaja en una plataforma de intercambio estudiantil, en el proyecto de investigación científica en materia de cambio climático, en generar sinergias que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas,

---

<sup>187</sup>Decisión 503 del 22 de junio de 2001, expedida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

<sup>188</sup> En un entendimiento de los gobiernos de Ecuador y Colombia, se permite que a los nacionales colombianos que viajen a Ecuador se les exija adicionalmente el certificado de antecedentes penales y de policía. Posteriormente el gobierno de Ecuador, después del bombardeo de Colombia en Sucumbíos, retoma la medida y además exige que el certificado de antecedentes penales y de policía se presente con apostilla

en fortalecer y desarrollar los flujos de turismo y crear un fondo de cooperación.<sup>189</sup>

#### **IV. Estructura organizativa y toma de decisiones en el área de integración regional denominada Alianza del Pacífico.**

Los ministros de relaciones exteriores y los ministros responsables de comercio exterior osus designados conformanel Consejo de Ministros. Órgano encargado de adoptar decisiones que desarrollan los objetivos y acciones del Tratado y de las Declaraciones Presidenciales. A su vez vela por el cumplimiento y aplicación de las decisiones, evalúa resultados, aprueba actividades y define lineamientos políticos en su relacióncon terceros,

establece grupos de trabajo, sus propias reglas y adopta las medidas necesarias para la consecución de objetivos<sup>190</sup>.

El Consejo se reunirá ordinariamente una vez al año y extraordinariamente a petición de alguna de los estados miembros. Para sesionar se necesita la representación de todos las partes.

Todas las decisiones y/o acuerdos se deben adoptar por consenso y serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza. Podrán contemplar diferentesmodalidades para la consecución de los objetivos<sup>191</sup>. La Declaración Presidencial de Lima, del 28 de abril de 2011, conformó un Grupo de Alto Nivel (GAN) integrado por los viceministros de relaciones exteriores y de comercio exterior de los países miembros, con el propósito de supervisar los avances de los grupos técnicos, evaluar nuevas áreas en las cuales se pueda seguir avanzado y preparar propuestas para la proyección y relacionamiento externo con otros organismos o grupos regionales. Grupo que podrá ser convocado por el Consejo de Ministros cuando lo estime necesario.

La organización de las cumbres presidenciales, la coordinación de las reuniones del Consejo de Ministros y del GAN, y el registro de actas, se han encargado a la Presidencia Pro Tempore de la Alianza del Pacífico. Esta será ejercida, de manera

---

<sup>189</sup> Sitio Web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013.

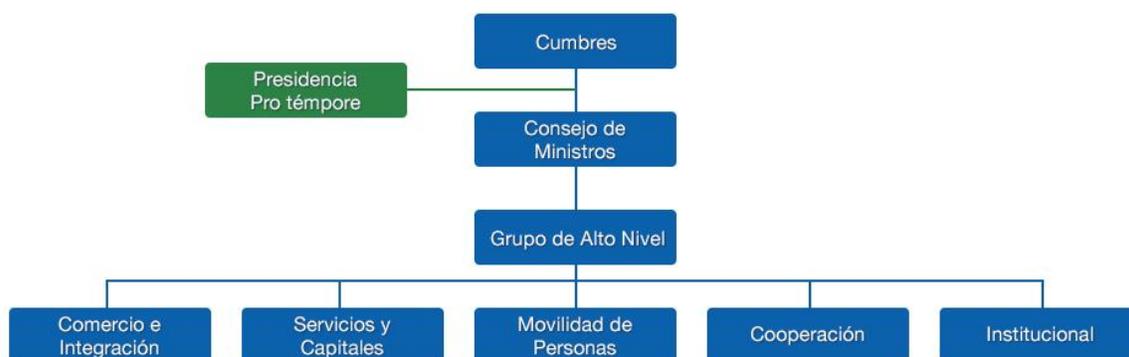
<sup>190</sup> Artículo 4 del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

<sup>191</sup> Artículos 5 y 6 ibídem.

sucesiva, por cada uno de los estados miembros, en orden alfabético, por períodos anuales que inician en enero. La Presidencia ejercerá las atribuciones que le confiera expresamente Consejo de Ministros y pondrá a consideración de este los programas de actividades, y por encargo de los Estados representará a la Alianza<sup>192</sup>.

El sitio Web de la Alianza explica una estructura de trabajo que contempla a las reuniones de los jefes de Estado de los países miembros, como la más alta instancia de decisión, sin embargo, esto no fue observado por el Tratado constitutivo. Si bien el Consejo de Ministros desarrollará los objetivos y acciones del Tratado y de las Declaraciones Presidenciales, no quiere decir que las reuniones presidenciales se constituyan como un órgano con capacidad decisoria. El Tratado tampoco menciona los cinco grupos técnicos, sin embargo, estos son los que vienen negociando los capítulos y a cuatro de ellos nos referimos en el tercer apartado de este escrito (comercio e inversión, servicios y capitales, movilidad de personas y cooperación). El de asuntos institucionales trabaja en las disciplinas institucionales y transversales y en la constitución de un mecanismo de solución de controversias. Adicionalmente, presta asistencia jurídica al GAN y los demás grupos técnicos, y tiene a su cargo la elaboración de los reglamentos de funcionamiento de los órganos de la Alianza y otros reglamentos de procedimiento.

Estructura y organigrama de trabajo en el área de integración regional - Alianza del Pacífico



Fuente:[http://alianzapacifico.net/que\\_es\\_la\\_alianza/estructura-y-organigrama/](http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/estructura-y-organigrama/)

<sup>192</sup>Artículo 7 ibídem.

Con un Tratado constitutivo que aún no entra en vigor<sup>193</sup>, que solo menciona al Consejo de Ministros como único órgano con competencias híbridas entre lo ejecutivo y lo administrativo, y que encarga anualmente la Presidencia pro t mpore al servicio exterior de cada Estado miembro, es prematuro hacer un análisis de la estructura organizativa. Sin embargo, la composición y forma de adoptar decisiones del Consejo, nos permite inferir un régimen intergubernamental de cooperación política que no se correspondería con la pretendida construcción de un área de integración profunda y que hace innecesario abordar, para este caso concreto, y en este momento, el estudio de las teorías jurídicas de la integración.

Ahora bien, las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en desarrollo del Tratado constitutivo serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico. Lo que permite entender que se configurar  un conjunto de normas y actos jurídicos que regulan las conductas de los estados entre sí y de estos con organismos donde se procura potenciar la cooperación entre las partes para facilitar la obtención de los fines propuestos en el Tratado constitutivo, mejorar sus relaciones r cprocas y fortalecer su posición conjunta frente a los estados ajenos al área formada. Se trataría de un derecho de la integración regulado por el derecho internacional General distinto del denominado derecho comunitario (Pizzolo, 2002)<sup>194</sup>. Conviene preguntarse si este ordenamiento jurídico no propio de las integraciones profundas   puede darse sin constituir una organización interestatal?

## **V.   La Alianza del Pacífico constituye una organización internacional con personalidad jurídica?**

---

<sup>193</sup>El Tratado, de acuerdo con la previsión de su artículo 13, entrar  en vigor sesenta días después de la fecha de depósito del último instrumento de ratificación de los estados parte. Teniendo en cuenta que México, Chile y Perú ya lo hicieron y que en Colombia la ley aprobatoria está en revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, estimamos que solo se perfeccionar  al finalizar el segundo semestre del año en curso.

<sup>194</sup> Nos referimos al derecho comunitario que señala un tipo de proceso de integración determinado por principios diversos que constituye un autónomo y verdadero ordenamiento jurídico (Pizzolo, 2002).

Las entidades interestatales, establecidas por un tratado internacional, dotadas de órganos permanentes propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros, es lo que conocemos como organizaciones internacionales.

Las organizaciones internacionales pueden tener un carácter universal o restringido, las universales se fundamentan en el principio de inclusión, esto es en la posibilidad de que los estados cooperen entre todos y las de carácter restringido que, se basan en el principio de la exclusión porque la cooperación se reduce a un número limitado de estados, toda vez que obedecen a un orden espacial, este es el caso de las organizaciones regionales, subregionales e incluso de las intercontinentales. De acuerdo esta clasificación la Alianza del Pacífico, siempre que goce de personalidad jurídica internacional, estaría configurando una organización internacional restringida entre lo regional e intercontinental, toda vez que pretende fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, además de mantener una proyección hacia la región de Asia Pacífico<sup>195</sup>.

En cuanto a la materia de cooperación, se puede distinguir entre organizaciones con competencia general, donde el nivel de cooperación depende del interés de los Estados miembros (Naciones Unidas) y frente a las organizaciones con competencias especiales, las capacidades son restringidas a sectores previamente definidos como el militar, económico o social. El criterio de clasificación que responde al método de cooperación, como explica Pastor Ridruejo (2010), es más amplio en el entendido de que estas organizaciones se subdividen en las de coordinación, de control, operacionales y de integración. No se puede entender la clasificación en un sentido excluyente, en la actualidad las organizaciones poseen un carácter híbrido, compartiendo características comunes. De hecho, la Alianza evidencia una competencia especial, referida al sector económico (área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), con

---

<sup>195</sup>Preámbulo del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

características de coordinación e integración (construida, de manera participativa y consensuada)<sup>196</sup>.

Adicionalmente, las organizaciones de integración también se clasifican con el criterio del reparto de competencias, donde podemos distinguir entre aquellas en las cuales los estados miembros han cedido sus competencias soberanas y las que se consideran como una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes (Pallares Bossa, 2004). Así, en las que opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, se caracterizan por suponer la atribución de poderes estatales a unos órganos independientes, que tienen la posibilidad de pronunciarse sea por mayoría y/o unanimidad, al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órganos jurídicos nacionales (Diez de Velasco Vallejo, 2009)<sup>197</sup>. En el texto constitutivo de la Alianza del Pacífico no evidenciamos cesión de competencias, por el contrario, se enfatiza en la voluntad de constituirlo como un espacio de concertación y convergencia, que se hará de manera progresiva, participativa y consensuada<sup>198</sup>. Así, estaríamos frente a una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes entre los miembros<sup>199</sup>.

Atendiendo al criterio de la jerarquía, que para nosotros debería denominarse de autonomía, las organizaciones internacionales podrían clasificarse en supranacionales o intergubernamentales. Las supranacionales cuentan con poder decisorio que vincula a los estados sin su consentimiento y con efecto directo sobre sus nacionales, por el otro lado, las organizaciones intergubernamentales requieren consentimiento de los estados para vincularlos (Urueña, 2008). El Tratado de Paraná, por un lado, deja claro que las decisiones le competen al Consejo de Ministros y estas, como otros acuerdos, se adoptarán por consenso, y por el otro, que todas sus normas serán parte integrante de su ordenamiento

---

<sup>196</sup> Véanse, artículos 3° y 1° -en ese orden- del Tratado de Paraná del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

<sup>197</sup> Los ejemplos más representativos en este sentido los evidenciamos en los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea, Sistema de Integración Centro Americano SICA y Comunidad Andina.

<sup>198</sup> Tampoco existe cesión de competencias en el Mercosur y la Unasur.

<sup>199</sup> Véase, Preámbulo y artículo 3°, ibídem.

jurídico<sup>200</sup>. Sin embargo, no menciona el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a la aplicación y efecto de las mismas. Así, sumado al énfasis que se hace en el texto a la cooperación progresiva, participativa y consensuada, no nos quedan dudas que estaríamos frente a una organización intergubernamental en la que sus decisiones requerirán consentimiento de los estados para vincularlos.

Si bien las organizaciones internacionales tienen un rol relevante en el reforzamiento de la cooperación internacional, permitiéndose administrar programas entre estados miembros (Senarclens, 1993), estas actúan en dos dimensiones, tanto al interior de sus estados miembros como cuando adoptan normas, y también tienen una proyección externa de relación con terceros estados y otras organizaciones internacionales. Doble dimensión que plantea el problema de su personalidad jurídica no sólo en el interior de los estados miembros, sino también respecto al derecho internacional. En otras palabras, tienen capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones conforme al derecho internacional y de establecer relaciones jurídicas internacionales con terceros estados y otras organizaciones.

Desde la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, en 1949, no se discute la posibilidad de que las organizaciones internacionales gocen de personalidad jurídica al ser consideradas como sujetos del ordenamiento internacional. Sin embargo, como no todas las organizaciones internacionales son explícitas en su tratado constitutivo sobre su carácter de persona jurídica, dependiendo muchas veces del reconocimiento propio y/o de terceros, con la ayuda de Urueña (2008), exploraremos tres escuelas que nos sirven para este propósito:

La primera que abordaremos es la escuela atributiva, que considera que las organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica internacional siempre que esta haya sido atribuida de manera expresa por los Estados

---

<sup>200</sup>Véase, artículos 4°, 5° y 6°, *ibídem*

miembros, es decir debe existir una estipulación en el contenido del respectivo tratado constitutivo<sup>201</sup>.

Por su parte, y en sentido contrario, existe la escuela de la personalidad jurídica objetiva, que sin necesidad de la mención expresa en el tratado constitutivo, en el que las organizaciones contarán con personalidad jurídica en la medida en que estas cuenten con un órgano que expresa su voluntad de manera independiente de la de los estados miembros. Entendemos que se fundamenta en la capacidad del órgano, que si se creó de tal manera que puede expresar la voluntad de la organización de forma autónoma a los estados que la componen, estos tácitamente le atribuyeron la personalidad jurídica<sup>202</sup>.

Por último, existe la escuela subjetiva, donde se sostiene que la personalidad jurídica se deriva de la voluntad de los Estados, así esta puede ser reconocida por los estados miembros y/o por terceros<sup>203</sup>.

Si se tiene en cuenta la existencia del Consejo de Ministros, órgano que vimos líneas arriba, al que se le ha encomendado el cumplimiento de tareas específicas<sup>204</sup>, la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización<sup>205</sup>, las discusiones sobre aportes económicos para el Fondo de Cooperación que está considerando aportes financieros equitativos de las partes<sup>206</sup> y la eventual posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que tendrían sus agentes en el territorio de los miembros, no nos dejarían duda acerca de la personalidad jurídica de la Alianza

---

<sup>201</sup> Por ejemplo, el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero precisaba que “en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines”.

<sup>202</sup> Muchos consideraron que este fue el caso de la Unión Europea entre 1993 y 2009, toda vez que el Tratado de la Unión Europea no hacía la mención expresa. Sin embargo, las delegaciones de la Unión Europea en el mundo solo aparecen como tal a partir del 1º de diciembre de 2009, fecha en que entró en vigor el Tratado de Lisboa y este le otorga expresamente la personalidad jurídica a la Unión, antes de eso lo que existían eran delegaciones de la Comisión Europea.

<sup>203</sup> Terceros estados y otras organizaciones internacionales, entre los años 1993 y 2009, no dudaban en referirse a la Unión Europea como una organización con personalidad jurídica internacional, pese a que cuando se relacionaban con esta, la contra parte que suscribía los acuerdos por el lado europeo, siempre era alguna de sus comunidades que si contaban con la personalidad jurídica expresada en sus tratados constitutivos.

<sup>204</sup> Numeral 2º del artículo 4, del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

<sup>205</sup> Numeral 2º del artículo 3, ibídem.

<sup>206</sup> Véanse, sitio Web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013.

del Pacífico, de conformidad con el criterio de la personalidad jurídica objetiva. Adicionalmente, no descartaríamos el criterio subjetivo, toda vez que la personalidad jurídica derivaría de la voluntad de los estados, que conforme a su tratado constitutivo y a las declaraciones de sus presidentes<sup>207</sup>, le definen a la Alianza la promoción de iniciativas y lineamientos de acción sobre temas de interés regional o internacional, es decir, actuando como un ente autónomo. No obstante, en lo que concierne a la voluntad prevista en el tratado, podríamos estar forzando las reglas de interpretación de tratados internacionales<sup>208</sup>.

Finalmente, el desarrollo de los objetivos en una organización internacional se fundamenta en un cuerpo normativo que constituye su orden jurídico, comprendido por el derecho constitutivo u originario (tratados, protocolos y anexos) y por el derecho derivado o secundario que producen sus órganos (unilateral y escrito). Así, mientras se dan más desarrollos, el ordenamiento jurídico de la Alianza, estaría compuesto por el Tratado de Paranal—una vez entre en vigor- y las decisiones del Consejo de Ministros, hasta ahora, como tal, solo se conoce los lineamientos adoptados sobre la participación de los Estados Observadores<sup>209</sup>, y las declaraciones presidenciales que lo complementarían.

## **Conclusiones**

Si bien, el enunciado “integración profunda” pueda entenderse como una cooperación menor sobre políticas y reglamentos a nivel nacional (integración de políticas), el origen de la expresión – tal como lo entiende un amplio sector de la doctrina- se refiere a acuerdos tales como el de la Unión Europea, con el propósito de lograr una unión económica que crea instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo.

---

<sup>207</sup>Véase Declaraciones presidenciales de Lima, Mérida, Paranal, Cádiz, Santiago y Cali. En: Sitio Web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013. <http://alianzapacifico.net/>

<sup>208</sup>Véase, parte III Observancia, aplicación e interpretación de los tratados, en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969.

<sup>209</sup> Lineamientos observadores adoptados por el Consejo de Ministros. En Sitio Web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013,

Los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre México, Perú, Chile y Colombia, fundamentan la economía abierta que constituiría la Alianza del Pacífico, sin embargo, todo acuerdo regional de integración de carácter económico –en virtud a las normas de origen- discrimina. Así lo hacen los acuerdos comerciales existentes y así lo hará la propia Alianza. Homologar normas de origen entre todos los miembros es un difícil reto, que no solo se limitará a los acuerdos entre estos, sino a las obligaciones económicas que tenga cada uno con terceros. De lo contrario, no se podría ser consecuente con la economía abierta pretendida por la Alianza.

Mientras se trabaja en la homologación de tratados, se puede presentar superposición de obligaciones, toda vez que los miembros de la Alianza han seguido la atractiva estrategia individual de inserción -que combina el acceso libre a varios mercados con importaciones de diversas fuentes- perteneciendo a muchos acuerdos comerciales.

Se pretende construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Si entendemos que se trata de la liberalización de estos factores, necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado para garantizar la plena liberalización de las cuatro libertades referidas. De lo contrario, es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los estados miembros y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas.

Los miembros de la Alianza, mediante el Tratado de Paranal, han constituido un área de integración regional y han consentido un procedimiento para su eventual constitución. El área se fundamenta en la liberalización parcial de bienes y servicios existente en los acuerdos de libre comercio de Chile con México de 1998, de Chile con Colombia y Perú en 2006, los de México con Colombia en 1995, con Chile en 1999 y con Perú en 2012; y el existente entre Perú y Colombia en el marco de la Comunidad Andina. Estamos por tanto frente a varias zonas de libre comercio que podrían presentar obstáculos administrativos, en acceso a

mercados, en la determinación de normas de origen, entre sí y que, además, en el caso de la Andina, por previsión de sus tratados constitutivos prevalece incluyendo su régimen de propiedad intelectual y su imperfecto arancel externo. Superposición que se agravaría con la adhesión de los aspirantes centroamericanos (Costa Rica, Panamá y Guatemala)

Un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, es uno de los motivos para integrarse, sin embargo, que el crecimiento se estimule, no necesariamente se traduce en un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social en la región.

La Alianza tiende a convertir su área de integración regional, en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico, incrementado así su poder de negociación. Sin embargo, ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque, siempre termina por reinar el unilateralismo.

Actualmente se está negociando la homologación de capítulos en acceso a Mercados y reglas de origen (incluyendo mecanismos de acumulación), facilitación de comercio y Cooperación Aduanera, y apartados relativos a medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

En materia de aranceles, se negocian las condiciones de profundización de acceso bilateral existente, llegando al menos al 90% de las líneas arancelarias y el resto de productos en categorías de 3 y, 7 años, sin desconocer tratamientos especiales para los productos sensibles.

La libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones, se fundamenta en los capítulos de inversión de los tratados bilaterales de libre comercio que tienen las partes y en el caso de Perú y Colombia en el acuerdo autónomo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

En relación con la promoción de la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio, el único avance significativo se da con la eliminación de la exigencia de visas para nacionales de Colombia y de Perú que quieran viajar a México, brindando a los

nacionales de países miembros de la Alianza un fácil acceso a su territorio que incluye personas que no realizarán actividad remunerada.

Una vez entre en vigor el tratado de la Alianza del Pacífico, estaría configurando una organización internacional restringida entre lo regional e intercontinental (pretende fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina y mantener una proyección hacia la región de Asia Pacífico).

La Alianza, como organización internacional, tendría competencias especiales, referidas al sector económico (área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), con características de coordinación e integración (construida, de manera participativa y consensuada).

No se evidencia cesión de competencias, por el contrario se enfatiza en la voluntad de constituirlo como un espacio de concertación y convergencia, que se haría efectivo de manera progresiva, participativa y consensuada. Estaríamos frente a una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes entre los miembros.

El Tratado de Paranal solo menciona a quién le competen y cómo se adoptan las decisiones y que estas hacen parte de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, no menciona el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a la aplicación y efecto de las mismas.

El énfasis que se hace en el texto del tratado a la cooperación progresiva, participativa y consensuada, no nos quedan dudas que estaríamos frente a una organización intergubernamental en la que sus decisiones requerirán consentimiento de los estados para vincularlos.

Por último, de conformidad con el criterio de la personalidad jurídica objetiva y una vez el Tratado de Paranal entre en vigor, la existencia del Consejo de Ministros con tareas específicas, la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización, las discusiones sobre aportes económicos para el Fondo de Cooperación y la eventual posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que tendrían sus agentes en el

territorio de los miembros, no nos dejarían dudas acerca de la personalidad jurídica de la Alianza del Pacífico.

### **Bibliografía:**

Balassa, Bela. (1974). "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence". *Manchester School of Economic and Social Studies*

\_\_\_\_\_. (1989). "Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries". En Bela Balassa. *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, 131-39. Londres, Harvester Wheatsheaf.  
42: 93-135.

Canovas, P. (2002). *Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica*. Madrid, Biblioteca Digital, Universidad Complutense.

Decisión 503 del 22 de junio de 2001, expedida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Díez de Velasco Vallejo, Manuel. (2009). *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid Tecnos.

Díez De Velasco, Manuel. (2008). *Las organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.

Dromi Roberto y otros, (1995) *Derecho comunitario, sistemas de integración régimen del MERCOSUR*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, pp. 112 - 131.

González, P. P; Gutiérrez, M. Á. B; Martín, R. D. (2010). ¿Qué es la integración económica? En: Universidad de Cantabria: <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/integracion-economica-europea/material-de-clase-1/modulo-3-integracion-europea/tema-3.1-integracion-economica-europea>.

Mitrany, David. (1966). *A working Peace System. An argument for the functional development of international organization*. Chicago, QuadrangleBooks.

\_\_\_\_\_. "The Functional Approach to World Organization". En S. Chan, & C. Moore, *Theories of International Relations. Approches to International Relations: Pluralism*, London, SAGE Publications Ltd., PP 1-16

Oyarzún Serrano, Lorena (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política* , 95-113.

Pallares Bossa, Jorge (2004). *Derecho internacional público*. Bogotá, Leyer.

Pastor Ridruejo, José Antonio. (2010). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.

Pereyra Darío M. (2007), Comercio e integración en África: el rol de la unión africana. Tesis presentada en la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales; Buenos Aires Universidad Nacional de La Matanza, agosto de 2007.

Pizzolo, Calogero (2002) "Globalización e integración: ensayo de una teoría general". Buenos Aires, Ed, Ediar, 2002, pp. 86 y ss.

Rodrik, Dani. (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona Ed. Antoni Bosch.

Schiff, Maurice y L. Alan Winters (2004). "Integration Regional y Desarrollo". Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.

\_\_\_\_\_.(1998). "Regional Integration as Diplomacy". World Bank.

Senarclens, P. de (1993). "La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* , 529-539.

Tinbergen, Jan. (1954). *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier.

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, 2 de marzo de 2012.

Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

Tremolada Eric. (2013). "¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo?", En Roy, Joaquín (Comp). *Después de Santiago: integración regional y relaciones unión europea*

*América Latina*. Miami – Florida, European Union Center, University of Miami, marzo, pp. 193-208.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto Shull, sentencia del 5 de mayo de 1982.

Urueña, René. (2008). *Derecho de las organizaciones internacionales*. Bogotá: Uniandes-Temis.

Viner, Jacob. (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York, Fundación Carnegie para la Paz Internacional.

#### Sitios Web:

Agencia de la Promoción de la Inversión Privada en Perú

<http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaSectorHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=3860>;

Alianza del Pacífico:

<http://alianzapacifico.net/>

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile:

<http://www.direcon.gob.cl/acuerdo/list>;

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia:

<https://www.mincomercio.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=2534>

ProMéxico: Inversión y Comercio:

[http://www.promexico.gob.mx/es\\_us/promexico/Trade\\_agreements](http://www.promexico.gob.mx/es_us/promexico/Trade_agreements).

## **Parte III: La seguridad jurídica en la integración**

# LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR EL JUEZ NACIONAL Y EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN: LA INQUIETANTE JURISPRUDENCIA *MELLONI*

Antonio BUENO ARMIJO  
*antonio.bueno@uco.es*

## **Resumen:**

La recentísima Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) del 26 de febrero de 2013, *Melloni*, as. C-399/11, que responde a la primera cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Constitucional Español desde la integración de España en las Comunidades Europeas (1986), aporta algunas novedades de especial relevancia. En primer lugar, la sentencia avanza en la clarificación del régimen jurídico aplicable a la orden de detención europea y, muy especialmente, en el de su compatibilidad con los derechos reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. A partir de ahí, rechaza, por primera vez, que los estados miembros puedan inaplicar las normas del derecho de la Unión por considerar que vulneran derechos fundamentales reconocidos en sus ordenamientos, si tales vulneraciones derivan de haber establecido un nivel de protección superior al fijado, para los mismos derechos, en el ordenamiento de la UE.

## **Palabras claves:**

Orden europea de detención y entrega, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, diálogo judicial, cuestión prejudicial, Tribunal Constitucional Español, Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

**Abstract:**

The very recent judgment of the European Union Court of Justice (Grand Chamber) of 26 February 2013, in case C-399/11 Melloni, given in response to the first preliminary ruling requested by the Spanish Constitutional Court since Spain's accession to the European Community (1986), brings to light some relevant novelties. First, the ruling further clarifies the applicable regime to the European Arrest Warrant and more specifically its compatibility with the rights enshrined in the EU Charter of Human Rights. Moreover, it refuses for the first time the possibility of Member States leaving EU Law unapplied when it is in violation with fundamental rights recognized in their internal legal systems, if such violations stem from the existence of a level of protection superior to the one established for the same rights in EU law.

**Key words:**

European arrest warrant. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Judicial dialogue. Preliminary ruling. Spanish Constitutional Court. European Union Court of Justice.

## **Introducción.**

Incluso antes de la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE o la Carta), la doctrina ya se había planteado cuál sería su relación con el resto de elementos del sistema de protección de los derechos fundamentales en los estados miembros. Muy especialmente, la doctrina se había interrogado sobre los efectos que la CDFUE podría tener sobre el nivel de protección dispensado por las constituciones y los tribunales constitucionales nacionales a ciertos derechos fundamentales.

A este respecto, el artículo clave parecía ser el art. 53 CDFUE, intitulado “Nivel de protección” y conforme al cual “Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el derecho de la Unión, el derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, *así como por las constituciones de los estados miembros*” (Liisberg, 2001, 1171-1199; Alonso García, 2002, 492-514; Rubio Llorente, 2002, 13-52). La redacción literal del precepto invita a pensar que la Carta acepta y consagra la existencia de distintos niveles de protección de los derechos fundamentales en cada Estado miembro, atendiendo a sus respectivos textos constitucionales y, necesariamente, a la interpretación que de ellos hicieran sus tribunales constitucionales.

Sin embargo, como resultado de esta interpretación parecen alcanzarse ciertas consecuencias que no parece fácil admitir. Por ejemplo, en el caso de que una norma de la Unión incida sobre un derecho fundamental, de tal forma que no resulte incompatible con la Carta, pero sí con la interpretación que de ese derecho hubiese realizado un Tribunal Constitucional nacional, ¿habilitaría el art. 53 CDFUE a afirmar que debe prevalecer la interpretación del Tribunal Constitucional nacional sobre la norma de la Unión? Y, en caso de respuesta afirmativa, ¿no resultaría ello contrario al principio de no discriminación por razón de la

nacionalidad (art. 18 TFUE), en tanto que la norma resultaría aplicable o no a los ciudadanos de la Unión dependiendo de sus respectivos estados? Y, lo que es aún más importante, ¿no resultaría ello contrario al principio de primacía del derecho de la Unión, en tanto que la aplicación de la norma de la Unión cedería frente a una norma de derecho interno y la interpretación que de ella realizan los órganos judiciales nacionales? La cuestión de la interpretación del art. 53 CDFUE acaba derivando, en consecuencia, en un problema vinculado a la actuación de los jueces nacionales (constitucionales o no) al tutelar derechos fundamentales y a la incidencia que ello pueda tener en la aplicación del derecho de la Unión.

Pues bien, con la entrada en vigor con plenos efectos jurídicos de la Carta, merced al Tratado de Lisboa<sup>210</sup>, no ha tardado en verse demostrada la pertinencia de estas especulaciones teóricas. En efecto, casi en la primera oportunidad presentada y cuando apenas había transcurrido un año y medio desde su entrada en vigor, se planteó ante el Tribunal de Justicia la necesidad de aclarar las relaciones entre la Carta y el nivel de protección nacional de los derechos fundamentales. La Sentencia del Tribunal de Justicia del 26 de febrero de 2013, *Melloni*, as. C-399/11, dictada en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional Español, ha dado respuesta, por primera vez, a los interrogantes planteados en los términos antes expuestos.

Pero aquí no acaba, sin embargo, el atractivo de esta sentencia, cuyo análisis constituye el objeto del presente trabajo. En efecto, la sentencia *Melloni* no solo contiene la primera interpretación expresa relativa al art. 53 CDFUE. En ella se reúnen, además, la peculiaridad de ser la sentencia con la que se da respuesta a la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional Español y el haberse ocupado, también por primera vez, de interpretar las modificaciones introducidas por la Decisión Marco 2009/299/JAI en el régimen jurídico de la orden

---

<sup>210</sup> El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, dando una nueva redacción al art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea, conforme al cual “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”.

de detención y entrega europea<sup>211</sup>. Todo ello junto ha determinado que, desde la presentación de la cuestión prejudicial mediante el Auto del Tribunal Constitucional (en adelante, ATC) 86/2011, de 9 de junio, el proceso haya sido seguido por un amplio público, interesado en alguna o varias de las cuestiones que en este proceso se ventilaban (Martín Rodríguez, 2013, 2-3).

### **I. Los hechos de la sentencia *Melloni*:**

Resulta oportuno, en primer lugar, exponer los hechos que acabaron siendo sometidos al Tribunal Constitucional mediante un recurso de amparo y que determinaron la presentación del ATC 86/2011, de 9 de junio y, en última instancia, la existencia de la sentencia Melloni. Ello nos obliga a remontarnos a veinte años atrás. En efecto, todo el asunto se inicia con la emisión, por parte del Tribunal de Ferrara, los días 13 de mayo y 15 de junio de 1993, de las órdenes de detención 554/1993 y 444/1993 por las que requería la detención y entrega a las autoridades italianas del ciudadano Stefano Melloni, a fin de que pudiera ser juzgado por los hechos que en tales órdenes se le imputaban.

Tras ser detenido en España, la Sala 1ª de la Audiencia Nacional, con sede en Madrid, declaró procedente la extradición a Italia del señor Melloni mediante Auto de 1 de octubre de 1996. No obstante, el señor Melloni, que había sido puesto en libertad bajo fianza de 5.000.000 de pesetas (Auto de 29 de abril de 1996 del Juzgado Central de Instrucción nº 1), se había dado a la fuga, por lo que no pudo ser entregado a las autoridades italianas.

---

<sup>211</sup> La extraordinaria incidencia de la orden de detención y entrega europea en el ámbito de los derechos fundamentales, y el cambio radical que ha supuesto, en buena medida, en las tradicionales relaciones de cooperación judicial en materia penal entre los estados miembros, ha provocado importantes problemas constitucionales en muchos de ellos. En concreto, y bajo distintas modalidades, así ha ocurrido en Bélgica, Polonia, Alemania, República Checa, Italia o Chipre. Como resultado, la orden de detención y entrega europea ha sido uno de los principales centros de atención de la doctrina en la última década. Vid, a este respecto, Aida TORRES PÉREZ. (2012). “Constitutional dialogue on the European arrest warrant: the Spanish Constitutional Court knocking on Luxembourg’s door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/2011” (2012), *European Constitutional Law Review* nº 8, p. 106, y la escogida bibliografía allí citada.

A la vista de los referidos hechos, el Tribunal de Ferrara, con fecha 27 de marzo de 1997, declaró el estado de rebeldía del señor Melloni y acordó que las notificaciones se practicaran en lo sucesivo a los abogados que el propio acusado había designado para su defensa y representación antes de fugarse. Como resultado del proceso dirigido contra él, el señor Stefano Melloni fue condenado, por un delito de quiebra fraudulenta, a la pena de diez años de prisión. Esta condena, impuesta mediante Sentencia del Tribunal de Ferrara, de 21 de junio de 2000, fue posteriormente confirmada por Sentencia del Tribunal de Apelación de Bolonia de 14 de marzo de 2003. Asimismo, mediante Sentencia de 7 de junio de 2004, también la Corte Suprema de Casación rechazó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de apelación. La sentencia por la que se condenó al señor Melloni, así como las sentencias por las que se rechazaron la apelación y la casación, se dictaron en rebeldía, lo que determinó que aquel no pudiera comparecer personalmente en la vista oral. No obstante, en todas las instancias ante los órganos judiciales italianos, incluyendo la vista oral, actuaron en su defensa y representación abogados de su confianza, designados por él mismo antes de ser declarado en rebeldía, a quienes se notificaron todas las actuaciones, incluyendo la apertura del juicio oral previo a la condena y la posterior orden europea de detención y entrega.

Con fecha de 8 de junio de 2004, y una vez que la pena había devenido firme, la Fiscalía General de la República italiana ante el Tribunal de Apelación de Bolonia dictó la orden europea de detención y entrega nº 271/2004 para el cumplimiento de la condena que había sido impuesta por el Tribunal de Ferrara. En 2008, la policía española volvió a detener al señor Melloni y, en cumplimiento de la orden de detención y entrega europea acordada por las autoridades italianas, la Sala 1ª de la Audiencia Nacional española dictó Auto con fecha de 12 de septiembre de 2008 por el que se acordaba la entrega del señor Melloni a las mismas.

Sin embargo, el condenado interpuso contra dicho Auto recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional español. El señor Melloni se oponía a la entrega acordada por la Audiencia Nacional aduciendo, en esencia, que la ley procesal italiana no permitía recurrir las condenas dictadas en rebeldía, por lo que su entrega

determinaría la entrada en prisión sin haber tenido previamente la oportunidad de comparecer personalmente en una vista oral. A su juicio, dicha falta de comparecencia resultaría contraria al derecho a una tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 24 de la Constitución Española (en adelante, CE), tal y como este había sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

Es en el seno de este recurso en el que el Tribunal Constitucional acordaría, después, solicitar una decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea mediante el Auto 86/2011, de 9 de junio.

## **II. El tratamiento en la doctrina constitucional española del derecho del reo a participar en la vista oral y defenderse por sí mismo.**

1. La doctrina de la “vulneración indirecta” de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Española por parte de los poderes públicos españoles en los casos de extradición: la STC 91/2000, de 30 de marzo

En efecto, la fundamentación del recurso de amparo presentado por el señor Melloni ante el Tribunal Constitucional se basaba en la doctrina que este último había venido elaborando en relación con la protección de la tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE) de aquellos ciudadanos de quienes se solicitaba su extradición a terceros países para el cumplimiento de condenas penales.

Esta doctrina parte de la STC 91/2000, del 30 de marzo de 2000 (ponente: VIVES ANTÓN), conforme a la cual el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no solo tendría efectos *ad intra* del ordenamiento jurídico español, vinculando a todos los poderes públicos nacionales, sino que también podría tener efectos jurídicos *ad extra*, resultando exigible, en consecuencia, frente a los poderes públicos extranjeros. Esta proyección hacia el exterior de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Española permitiría, por lo tanto, controlar las

actuaciones judiciales adoptadas en aplicación de acuerdos de extradición en relación con el art. 24 CE<sup>212</sup>.

De conformidad con esta doctrina, los poderes públicos españoles incurrirían en una “vulneración indirecta” de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución en el caso de que su actuación fuese constitutiva de un requisito imprescindible para la vulneración de tales derechos por otros poderes públicos extranjeros. De aquí se derivaba la necesidad de comprobar si la actuación de los poderes públicos extranjeros podía resultar lesiva para los derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución Española a los recurrentes en amparo.

Ahora bien, mientras que los efectos *ad intra* (es decir, frente a los poderes públicos españoles) de los derechos fundamentales resultan plenamente vinculantes en toda su extensión, los efectos *ad extra* (es decir, frente a los poderes públicos extranjeros) resultan considerablemente más limitados y únicamente predicables del “contenido absoluto” del derecho. Esto es, a los poderes públicos extranjeros únicamente les resultaría exigible, desde el punto de vista del ordenamiento constitucional español, el respeto a las exigencias más básicas o esenciales de los derechos fundamentales.

Este “contenido absoluto”, que se identificaría con “el contenido constitucionalmente protegido inherente a la dignidad humana que constituye el fundamento del orden político y la paz social” (FJ 8º), no viene determinado explícitamente en la Constitución, sino que es el resultado de una labor interpretativa por parte del Tribunal Constitucional. En consecuencia, para la determinación de dicho contenido, el Tribunal Constitucional recurre a sus fuentes

---

<sup>212</sup> Esta doctrina constitucional no tuvo un nacimiento pacífico, ni entre la doctrina científica ni entre los propios miembros del Tribunal Constitucional. En este sentido, cabe destacar como de los doce magistrados que lo componían en ese momento, cuatro presentaron votos particulares discrepantes o adhirieron a los que presentaron otros magistrados. En concreto, presentaron votos particulares el entonces presidente del Tribunal, CRUZ VILLALÓN, así como el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, al que adhirieron los magistrados MENDIZÁBAL ALLENDE y CONDE MARTÍN DE HIJAS. Vid., asimismo, Fernando REY MARTÍNEZ, (2000) “El problema constitucional de la extradición de condenados en contumacia. Comentario a la STC 91/2000 y concordantes”, *Teoría y realidad constitucional*, No. 5, pp. 289-335; Marien AGUILERA MORALES. (2001). “Imprudencia de la extradición incondicionada para el cumplimiento de sentencias condenatorias por delitos graves dictadas en ausencia y sin posibilidad de un posterior juicio rescisorio”, *Tribunales de Justicia. Revista Española de Derecho Procesal*, No. 1, pp. 91-113.

habituales de interpretación y, de conformidad con lo establecido en el art. 10.2 CE, a los tratados y acuerdos internacionales sobre protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas que han sido ratificados por España<sup>213</sup>.

A partir de estas premisas, la STC 91/2000 determinó, dando así respuesta al problema específico que se le planteaba en el caso enjuiciado, que el derecho a participar en la vista oral y a defenderse por sí mismo forma parte del núcleo básico del derecho de defensa que se consagra en el art. 24.2 CE y tiene efectos, también, *ad extra*<sup>214</sup>. Como resultado, e inspirándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) existente sobre la materia (Aguilar Calahorra, 2011, 490), el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que se produciría una vulneración refleja o indirecta del art. 24.2 CE, en el caso de que los órganos judiciales españoles accedieran a la extradición de un ciudadano a países en los que se diera validez a las condenas penales impuestas mediante resoluciones judiciales dictadas en su ausencia. A juicio del Tribunal Constitucional, la salvaguarda del art. 24 CE exigiría que los acuerdos de extradición, adoptados en estos casos, quedasen condicionados a la posibilidad de que el condenado tuviera acceso a un recurso contra las resoluciones condenatorias dictadas en su ausencia.

Según queda dicho, esta doctrina iniciada en la STC 91/2000 se originó, en un principio, en relación con los procedimientos de extradición en sentido estricto o clásico. Es decir, aquellos basados en acuerdos internacionales de los que formaba parte España y, muy especialmente por cuanto afectaba al ámbito europeo, el Convenio europeo de extradición de 1957<sup>215</sup>. Sin embargo, este marco normativo cambiaría sustancialmente para los estados miembros de la Unión

---

<sup>213</sup> El tenor literal del art. 10.2 CE es el siguiente: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

<sup>214</sup> Según expresa la STC 91/2000 en su FJ 13, en el “proceso penal, el derecho del acusado a estar presente en la vista oral no es únicamente una exigencia del principio de contradicción, sino el instrumento que hace posible el ejercicio del derecho de autodefensa para contestar a las imputaciones de hechos que, referidas a su conducta, conforman la pretensión acusatoria”.

<sup>215</sup> Confirman la doctrina constitucional contenida en la STC 91/2000, de 30 de marzo, las posteriores STC 162/2000, del 12 de junio (ponente: CASAS BAAMONDE), FJ 5º, STC 156/2002, del 23 de julio (ponente: CONDE MARTÍN DE HUJAS), FJ 7º, o STC 183/2004, del 2 de noviembre (ponente: ARAGÓN REYES), FJ 3º.

Europea con la introducción del mecanismo de las “órdenes europeas de detención y entrega”, reguladas en la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, del 13 de junio.

2. La extensión de la doctrina constitucional contenida en la STC 91/2000, de 30 de marzo, a la orden europea de detención y entrega

De conformidad con el art. 1 de la Decisión Marco 2002/584/JAI, del Consejo, del 13 de junio, la orden de detención europea es “una resolución judicial dictada por un Estado miembro con vistas a la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales”<sup>216</sup>. Su peculiaridad es que este tipo de resoluciones de detención y entrega son de obligada ejecución en todos los estados miembros, admitiéndose solo con carácter excepcional ciertos supuestos en los que resulta posible la denegación o el condicionamiento de la entrega. El resultado es un mecanismo sustancialmente diferente al mecanismo clásico de la extradición y, lo que es más importante, basado en unas premisas y asunciones previas muy diferentes. No obstante, a pesar de este profundo cambio, el Tribunal Constitucional se limitó a extender su anterior doctrina a la nueva regulación.

En efecto, las innovaciones introducidas con la Decisión Marco 2002/584/JAI pretendían ser bastante radicales. Una de sus finalidades confesas era “suprimir entre los estados miembros el procedimiento formal de extradición para las personas que eluden la justicia después de haber sido condenadas por sentencia firme”. En su lugar, se pretendía establecer un “sistema de entrega entre autoridades judiciales”, esto es, un espacio de “libre circulación de decisiones judiciales en materia penal”, establecido “sobre la base del principio de reconocimiento mutuo”<sup>217</sup>. En buena medida, con la instauración de la orden

---

<sup>216</sup> Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, del 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre estados miembros (DO L No. 190 de 18.7.2002).

<sup>217</sup> Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, del 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre estados miembros (DO L No. 190 de 18.7.2002), Considerandos primero, quinto y sexto y art. 2.1. La configuración del “principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales”, como base de la cooperación judicial en materia penal se contiene

européa de détention et de remise se sentaba la piedra angular de lo que ahora conocemos como espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ).

En realidad, la aprobación de la Decisión Marco 2002/584/JAI, aun debiendo ser transpuesta por los estados miembros en sus respectivos ordenamientos jurídicos, implicaba que este ámbito quedaba parcialmente “comunitarizado”, lo que suponía un cambio sustancial en su regulación jurídica<sup>218</sup>. No se trataba solo de que existiese un texto legal nuevo que sustituyese al anterior. Se trataba, en primer lugar, de que este nuevo texto legal se integraba en el Derecho de la Unión Europea y que, por lo tanto, las soluciones a los problemas jurídicos que surgieran en el futuro sobre esta materia debían tener en cuenta no solo las soluciones que pudieran aportar los ordenamientos jurídicos nacionales, como ocurre en materia de extradición, sino muy especialmente las que se derivasen del ordenamiento jurídico de la Unión. Y, se trataba, sobre todo, de que se había operado un cambio radical en la concepción del mecanismo de la extradición.

En efecto, como ha sido unánimemente señalado, la orden de detención y entrega europea, al tomar como base el principio de reconocimiento mutuo, asumía como premisa para su misma existencia el establecimiento de un elevado nivel de confianza entre los estados miembros, los cuales venían a aceptar que todos ellos comparten unos niveles de garantías y de protección de los derechos de los ciudadanos similares. Esto es, una “cultura constitucional” común, que se traduciría en una cultura jurídica igualmente común, basada, como señala el art. 2 TUE, en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia,

---

actualmente en el art. 82.1 TFUE. Los arts. 31 y 32 TUE, antes de la reforma operada por el Tratado de Lisboa, que constituyeron la base competencial para la aprobación de la Decisión Marco 2002/584/JAI, no contenían una formulación explícita de este principio.

<sup>218</sup> De conformidad con el art. 34. Decisión Marco 2002/584/JAI, los estados miembros debían completar su transposición antes del 31 de diciembre de 2003. En el caso de España, la adaptación de la legislación nacional a las obligaciones derivadas de la Decisión Marco se produjo mediante la Ley 3/2003, del 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega (BOE No. 65, de 17 de marzo de 2003), y la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la Ley sobre la orden europea de detención y entrega (BOE No. 65, de 17 de marzo de 2003), esta última aprobada para introducir una mínima modificación en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Para un estudio relativo a estas normas de transposición, vid. José Luis MANZANARES SAMANIEGO. (2003). “El anteproyecto de ley sobre la orden europea de detención y entrega”, *Actualidad Penal*, No. 1, pp. 1-35; Sara DÍEZ RIAZA, Marta GISBERT POMATA y Cristina CARRETERO GONZÁLEZ. (2005). *La orden europea de detención y entrega* (2005), Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra); Raquel CASTILLEJO MANZANARES, *Procedimiento español de emisión y ejecución de una orden europea de detención y entrega* (2005). Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos. Solo así resultaría posible aceptar los efectos casi automáticos que generan las órdenes de detención y entrega europeas.

Esta nueva situación podría haber determinado que el Tribunal Constitucional abandonara o, al menos, se replanteara, la doctrina de la “vulneración indirecta” de los derechos fundamentales contenida en su STC 91/2000 antes expuesta. En efecto, esta doctrina implicaba la existencia de efectos *ad extra* de parte de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española y, en consecuencia, la necesidad de que los poderes públicos españoles tomaran medidas frente a la posible vulneración de tales derechos por parte de los poderes públicos extranjeros<sup>219</sup>. Sin embargo, no fue así. La construcción relativa a los efectos *ad extra* del art. 24 CE y su aplicación al control de las decisiones judiciales sobre extradición se extendió, en los mismos términos expresados en la STC 91/2000, al control de las órdenes europeas de detención y entrega por obra de la STC 177/2006, del 5 de junio (ponente: GAY MONTALVO), la STC 37/2007, del 12 de febrero (ponente: JIMÉNEZ SÁNCHEZ) y de la STC 199/2009, del 28 de septiembre (ponente: ARAGÓN REYES), objeto de una notable atención doctrinal (De la Quadra-Salcedo Janini, 2006; Torres Pérez, 2010; Cedeño Hernán, 2010; Izquierdo Sans, 2010).

Ciertamente, el tenor literal del art. 5.1 de la Decisión Marco 2002/584/JAI en su redacción originaria permitía entender que esta extensión era posible. Debe recordarse que, en la práctica, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control de las decisiones judiciales de extradición se traducía en la obligación, para los órganos judiciales nacionales, de *condicionar* la extradición a la posibilidad de que el condenado en rebeldía tuviera la posibilidad de recurrir la sentencia condenatoria en un proceso en el que se asegurase su derecho a la participación en la vista oral. Pues bien, en este sentido, el art. 5.1 de la Decisión

---

<sup>219</sup> Frente a esa doctrina, cabría oponer que “un Estado de la Unión Europea no puede, en principio, imponer a los demás Estados su parámetro nacional de protección de los derechos fundamentales” en un contexto basado en el principio de reconocimiento mutuo. Sin embargo, eso es lo que hace, cabalmente, la doctrina de los efectos *ad extra* desarrollada por la STC 91/2000, de 30 de marzo. Voto particular presentado por el Magistrado PÉREZ TREMPs a la STC 199/2009, de 28 de septiembre. Esta misma idea sería recogida, posteriormente, en el voto particular que el mismo Magistrado presentaría al ATC 86/2011, de 9 de junio.

Marco 2002/584/JAI establecía que las autoridades judiciales de ejecución, “con arreglo al derecho del Estado miembro”, podían condicionar la ejecución de una orden de detención europea, entre otros casos,

“cuando la orden de detención europea se hubiere dictado a efectos de ejecutar una pena o una medida de seguridad privativas de libertad impuestas mediante resolución dictada en rebeldía, y si la persona afectada no ha sido citada personalmente o informada de otra manera de la fecha y el lugar de la audiencia que llevó a la resolución dictada en rebeldía”.

En tales casos,

“la entrega estará sujeta a la condición de que la autoridad judicial emisora dé garantías que se consideren suficientes para asegurar a la persona que sea objeto de la orden de detención europea que tendrá la posibilidad de pedir un nuevo proceso que salvaguarde los derechos de la defensa en el Estado miembro emisor y estar presente en la vista”.

Esta posibilidad de condicionar la ejecución de la orden europea de detención y entrega “con arreglo al derecho del estado miembro” no pretendía ser una fuente de excepciones que los Estados pudieran esgrimir frente a la obligación de ejecución que les imponía la Decisión Marco 2002/584/JAI sino, antes al contrario, un mecanismo que les facilitara la integración de esta norma en su legislación interna. No obstante, lo cierto es que esta previsión contenida en la regulación de la orden de detención y entrega sería, a la postre, la causa de su disfuncionalidad, al dar lugar a una práctica muy heterogénea en cada Estado miembro (Aguilar Calahorra, 2011, 480; Cedeño Hernán, 2010, 2; Martín Rodríguez, 2013, 7).

En definitiva, el Tribunal Constitucional entendió que la nueva regulación contenida en la Decisión Marco 2002/584/JAI no se oponía a su práctica de condicionar la entrega del condenado en ausencia a la exigencia de que la condena pudiera ser revisada. Ciertamente, este condicionamiento no se establecía de manera imperativa ni en la Decisión Marco 2002/584/JAI, ni en la norma nacional de transposición, esto es, la ya citada Ley 3/2003<sup>220</sup>. No obstante, el Tribunal Constitucional entendió que ello

---

<sup>220</sup> La omisión en la Ley 3/2003, del 14 de marzo, a toda referencia a las condenas en ausencia o rebeldía como posibles causas de denegación o condicionamiento de la entrega no fue, por otra parte, casual. Como ha

“no significa que quepa ignorar dicha exigencia al ser la misma inherente al contenido esencial de un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución cual es el derecho a un proceso [...] con todas las garantías, debiendo como tal ser respetada por toda ley nacional que se dicte al respecto”<sup>221</sup>.

Y así lo repitió, imperturbablemente, en diversas resoluciones. No obstante, esta solución estuvo lejos de resultar pacífica en el seno del propio Tribunal, como lo demuestra la existencia de continuos votos particulares discrepantes de esta postura<sup>222</sup>.

También la Audiencia Nacional mostró su discrepancia con la continuidad de la doctrina constitucional contenida en la STC 91/2000. Y no solo porque formalmente pudiera resultar improcedente extender esta construcción desde el ámbito de la extradición a una institución nueva y distinta, como lo era la orden de detención y entrega europea. Por el contrario, la principal objeción planteada por la Audiencia Nacional era de contenido y cuestionaba, directamente, la corrección de reconocer el derecho del imputado a comparecer en juicio de manera prácticamente ilimitada. En particular, la Audiencia Nacional consideró, en dos ocasiones, que no se produciría una verdadera condena en ausencia cuando el recurrente hubiera concedido apoderamiento a un abogado y este hubiera comparecido en juicio como su defensor particular. En supuestos como el descrito, no se habría producido vulneración alguna del derecho a comparecer en juicio del

---

denunciado Marina CEDEÑO HERNÁN, “Vulneración indirecta de derechos fundamentales...”, cit, pp. 2-3, el legislador español pretendía responder así a los importantes conflictos surgidos entre España e Italia como consecuencia de la denegación de la extradición de destacados miembros de la mafia solicitada por las autoridades italianas. Pero esta omisión, según se indica en texto, constituyó un craso error del legislador: lejos de atajar el problema, incitó al Tribunal Constitucional a extender los razonamientos de su STC 91/2000, del 30 de marzo, sin matices, a la nueva situación regulada por la orden europea de detención y entrega.

<sup>221</sup> En realidad, este razonamiento debería haber llevado al Tribunal Constitucional a cuestionar la constitucionalidad de la norma nacional (por resultar contraria al art. 24.2 CE) o la validez de la Decisión Marco 2002/584/JAI (por ser contraria a la CDFUE). Y ese fue, precisamente, el sentido en el que se expresaron los votos particulares presentados a la STC 199/2009, del 28 de septiembre, por parte del magistrado RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ y el magistrado PÉREZ TREMPES.

<sup>222</sup> Especialmente beligerante se mostraría el magistrado Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, quien presentaría votos particulares oponiéndose a esta interpretación en el ATC 320/2004, del 17 de julio, el ATC 388/2004, del 18 de octubre, el ATC 76/2005, del 14 de febrero, el ATC 139/2005, del 6 de abril (al que se adhiere el Magistrado CALVO GARCÍA-MONTIEL), el ATC 314/2005 del 18 de julio (al que se adhiere el Magistrado CALVO GARCÍA-MONTIEL), el ATC 68/2007, del 26 de febrero, y la STC 120/2008, del 13 de octubre (ponente: ARAGÓN REYES).

condenado ni, por tanto, se le habría causado indefensión alguna. Consecuentemente, procedería la ejecución de la orden de detención y entrega dictada por una autoridad judicial de otro Estado miembro sin necesidad de condicionarla a la posibilidad de recurrir la condena impuesta ante los órganos judiciales de dicho Estado. Tal sería el contenido, precisamente, de los autos de la Audiencia Nacional impugnados en la STC 199/2009, del 28 de septiembre de 2009, y en el asunto *Melloni*.

### 3. La reforma de la orden europea de detención y entrega por la Decisión Marco 2009/299/JAI

Sin embargo, la situación normativa volvió a conocer un cambio sustancial con la aprobación de la Decisión Marco 2009/299/ JAI del Consejo, dirigida a modificar la Decisión Marco 2002/584/JAI con el fin de abordar, expresamente, el problema de las condenas judiciales dictadas en ausencia del imputado y poner fin, de este modo, a la heterogeneidad de soluciones aportadas por cada Estado miembro al amparo del art. 5.1 Decisión Marco 2002/584/JAI, antes citado<sup>223</sup>.

En efecto, la nueva Decisión Marco 2009/299/JAI suprime, precisamente, el art. 5.1 de la Decisión Marco 2002/584/JAI, incluyendo, en su lugar, un nuevo art. 4.bis bajo el título “Resoluciones dictadas a raíz de un juicio celebrado sin comparecencia del imputado”. De conformidad con este nuevo art. 4.bis.1 de la Decisión Marco 2002/584/JAI,

“La autoridad judicial de ejecución también podrá denegar la ejecución de la orden de detención europea a efectos de ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativas de libertad cuando el imputado no haya comparecido en el juicio del que derive la resolución, a menos que en la orden de detención europea

---

<sup>223</sup> Decisión Marco 2009/299/ JAI del Consejo, del 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado (DOUE L No. 81, 27.3.2009).

conste, con arreglo a otros requisitos procesales definidos en la legislación nacional del Estado miembro de emisión, que el imputado:

a) con suficiente antelación:

i) o bien fue citado en persona e informado así de la fecha y el lugar previstos para el juicio del que se deriva esa resolución, o bien recibió efectivamente por otros medios, de tal forma que pueda establecerse sin lugar a dudas que tenía conocimiento de la celebración prevista del juicio, información oficial de la fecha y lugar previstos para el mismo, y

ii) fue informado de que podría dictarse una resolución en caso de incomparecencia, o

b) teniendo conocimiento de la celebración prevista del juicio, dio mandato a un letrado, bien designado por él mismo o por el Estado, para que le defendiera en el juicio, y fue efectivamente defendido por dicho letrado en el juicio, o [...]”.

Este nuevo artículo, a diferencia del derogado art. 5.1 Decisión Marco 2002/584/JAI, reduce considerablemente el margen de apreciación de las autoridades judiciales nacionales encargadas de la ejecución de la orden europea de detención y entrega en los supuestos de resoluciones judiciales dictadas sin comparecencia del imputado. En efecto, el nuevo art. 4.bis Decisión Marco 2002/584/JAI establece ahora unos casos tasados que habilitan a las autoridades judiciales a *denegar*<sup>224</sup> la ejecución de la orden europea de detención y entrega.

Pues bien, es esta nueva redacción la que el Tribunal Constitucional considera que puede constituir un obstáculo para aplicar su doctrina sobre la “vulneración indirecta” al supuesto de hecho que le es sometido en el asunto *Melloni*. Las dudas que ello suscita, compartidas por la doctrina (Cedeño Hernán, 2010, 15),

---

<sup>224</sup> Obsérvese que nada se dice de la posibilidad, más modesta, de “condicionar” la ejecución de tales órdenes de detención y entrega, matiz que será aprovechado por el Tribunal Constitucional al plantear la primera de las tres cuestiones prejudiciales que dirige al TJUE en el ATC 86/2011, del 9 de junio.

son las que darán lugar a que plantee, por primera vez en su historia, una cuestión prejudicial ante el TJUE.

### III. El planteamiento de la cuestión prejudicial por parte del Tribunal Constitucional español

1. Los motivos que llevan al Tribunal Constitucional a presentar, por primera vez, una cuestión prejudicial ante el TJUE

Tradicionalmente, el Tribunal Constitucional Español, como la mayor parte de tribunales constitucionales de los estados miembros de la Unión Europea, se ha negado a plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE<sup>225</sup>. La doctrina constitucional que rechazaba esta posibilidad se recoge, de manera explícita, por primera vez, en la STC 28/1991, de 14 de febrero (ponente: LEGUINA VILLA), siendo posteriormente reiterada en numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional<sup>226</sup>. El argumento central de este rechazo se basaba en negar que el derecho de la Unión, aun siendo incorporado al ordenamiento jurídico español en virtud del art. 93 CE, tuviese rango de norma constitucional. En consecuencia, el problema de la acomodación entre las normas del derecho interno y las normas

---

<sup>225</sup> En efecto, hasta la presentación de la primera cuestión prejudicial por parte del Tribunal Constitucional Español, solo le habían precedido en esta actuación el Tribunal Constitucional (antes, Tribunal de Arbitraje) Belga (por primera vez, en la STJCE del 16 de julio de 1998, *Fédération de chambres syndicales de médecins*, as. C-93/97; más recientemente, por ejemplo, en la STJUE del 1 de marzo de 2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL*, as. C-236/09), el Tribunal Constitucional de Austria (por primera vez, en la STJCE del 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline*, as. C-143/99; también más recientemente, por ejemplo, la STJCE del 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk*, as. ac. C-465/00, C-130/01 y C-139/01), el Tribunal Constitucional de Lituania (STJCE del 9 de octubre de 2008, *Sabatauskas*, as. C-239/07) y, finalmente, el Tribunal Constitucional de Italia (STJCE del 17 de noviembre de 2009, *Presidenti dei Consiglio dei Ministri*, C-169/08). Antonio BUENO ARMIJO y Nuria MAGALDI MENDAÑA. (2011). “La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La singular participación de los jueces españoles”, *Revista Justicia Administrativa*, No. 53, nota 19 a p. 49; Javier DíEZ-HOCHLEITNER. (2013). “El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?” (2013), *WP IDEIR* No. 17, nota 133 a p. 34.

Resulta oportuno señalar, sin embargo, que entre las cuestiones prejudiciales presentadas por el Tribunal Constitucional Belga, sin duda alguna el más activo de todos, dos de ellas también tenían como objeto la interpretación de la orden de detención y entrega europea. STJCE deL 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld ZW*, as. C-303/05, y STJUE deL 10 de octubre de 2010, *I. B.*, as. C-306/09. Elke CLOOTS. (2010). “Germs of pluralist judicial adjudication: *Advocaten voor de Wereld* and other references from the Belgian Constitutional Court”, *Common Market Law Review* No. 47, pp. 645-672.

<sup>226</sup> A mero título de ejemplo, vid. la STC 143/1994, de 9 de mayo (ponente: RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER), FJ 8º, la STC 265/1994, de 3 de octubre (ponente: DE LA VEGA BENAYAS), FJ 2º, o, entre las más recientes, la STC 41/2013, de 14 de febrero (ponente: ARAGÓN REYES), FJ 2º.

del derecho de la Unión no se configuraría como un problema constitucional, sino de legalidad ordinaria. A partir de esta premisa, la sentencia concluía que correspondía a los jueces ordinarios, y no al Tribunal Constitucional, resolver los conflictos entre ambos tipos de normas. A tal fin, los jueces ordinarios podían acudir, si fuera el caso, al mecanismo de la cuestión prejudicial. De manera inversa, no correspondía al Tribunal Constitucional presentar este tipo de cuestiones.

Esta construcción, sin embargo, no parece encajar bien con la configuración de la cuestión prejudicial llevada a cabo por los tratados y la jurisprudencia del TJUE. En efecto, cabría aceptar, aunque fuera solo a efectos meramente dialécticos, que el Tribunal Constitucional no se encarga de la aplicación del derecho de la Unión. Pero, aún así, a efectos de la presentación de una cuestión prejudicial, el art. 267 TFUE no requiere que la norma de Derecho de la Unión sea directamente aplicable al caso, sino solo que sea relevante para dictar la resolución que le ponga fin. Ello determinaría la posibilidad (o, en su caso, la obligación) de que también el Tribunal Constitucional presentara cuestiones prejudiciales, tal y como críticamente ha señalado la mejor doctrina (Alonso García, 2003, 255-269). En todo caso, y desde el punto de vista del Derecho de la Unión, el Tribunal Constitucional español encaja, sin mayores problemas, en el concepto de “órgano jurisdiccional” comunitario (Maeso Seco, 2012, 17, 18 y 37).

Pues bien, frente a esta doctrina constitucional, tan duramente criticada como firmemente asentada, el Auto del Tribunal Constitucional 86/2011, del 9 de junio, planteó, por primera vez en la historia del Alto Tribunal español, tres cuestiones prejudiciales ante el TJUE, las tres atinentes al asunto *Melloni* que hemos venido exponiendo. Por ello mismo, el ATC 86/2011, de 9 de junio, constituyó, en buena medida, una sorpresa inesperada. Especialmente si se atiende al hecho de que, apenas dos años antes, el Tribunal había resuelto otro asunto sustancialmente

idéntico sin sentir la necesidad (ni la obligación) de plantear cuestión prejudicial alguna<sup>227</sup>.

Es difícil saber, por lo tanto, cuáles fueron las motivaciones del Tribunal Constitucional para decidirse, precisamente con un asunto de estas características, a presentar, al fin, una cuestión prejudicial. A este respecto, se han señalado varios motivos que podrían haberle empujado, incluso contra su voluntad, a internarse en esta senda.

Por un lado, existía el riesgo cierto de que estas cuestiones, planteando la posible incompatibilidad entre la doctrina de la “vulneración constitucional indirecta” y la Decisión Marco 2002/584/JAI, hubieran acabado llegando al TJUE por otras vías. Fundamentalmente, porque la Audiencia Nacional se decidiera a plantearlas por sí misma. No se olvide, a este respecto, que la Audiencia Nacional mantenía una opinión discrepante respecto a la indicada doctrina constitucional, lo que había dado lugar, precisamente, a la interposición de los recursos de amparo que dieron lugar a la STC 199/2009, del 28 de septiembre y al proceso *Melloni*<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> En efecto, la STC 199/2009, del 28 de septiembre, a la que ya hemos hecho referencia, tomaba como presupuesto unos hechos coincidentes, en lo esencial, con las circunstancias presentes en el asunto *Melloni*. En concreto, el recurso de amparo resuelto por esta sentencia se interponía contra un Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional por el que se acordaba la entrega a Rumanía del señor Wilson Adran John, de nacionalidad británica, en ejecución de una orden de detención y entrega europea dictada para el cumplimiento de una pena de cuatro años de prisión. Tanto el juicio de primera instancia como el que tuvo lugar en apelación fueron celebrados en ausencia del condenado, pero la Audiencia Nacional entendió, sin embargo, que no existió una verdadera condena en ausencia, toda vez que el recurrente había concedido apoderamiento a un abogado que compareció en el juicio como su defensor particular. En consecuencia, la Audiencia Nacional acordó la entrega del condenado a las autoridades rumanas sin supeditarla a la exigencia de que dicha condena pudiera ser revisada. Frente a esta interpretación, la STC 199/2009, del 28 de septiembre señala que “no puede compartirse el razonamiento de la Audiencia Nacional cuando equipara, a efectos del respeto a las garantías inherentes al proceso justo, la presencia en el juicio del abogado designado por el recurrente con la efectiva presencia de este, rechazando, en consecuencia, que el recurrente fuera juzgado en ausencia por el mero hecho de haber comparecido en el juicio su abogado” (FJ 4). Tras ello, y aun siendo consciente de la nueva redacción dada a la Decisión Marco 2002/584/JAI por la Decisión Marco 2009/299/JAI, a la que expresamente hace referencia en un pasaje anterior (FJ 3º), se limita a declarar de aplicación la doctrina de la “vulneración indirecta” consagrado en la STC 91/2000, del 30 de marzo.

<sup>228</sup> Por otro lado, esta no habría sido la primera vez que un tribunal nacional, ante la existencia de una contradicción entre la doctrina constitucional y la jurisprudencia del TJUE, hubiera acudido a este último, mediante la presentación de una cuestión prejudicial, para determinar qué solución debía aplicar. Paradigmática, en este sentido, resulta la STJCE del 7 de septiembre de 2006, *Cordero Alonso*, as. C-81/05, que resuelve una cuestión prejudicial de interpretación planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Como resultado de esta sentencia, el TJUE desautorizó la interpretación que el Tribunal Constitucional Español había realizado del derecho fundamental a la igualdad en el supuesto enjuiciado. Sobre este asunto, vid., Rafael SARAZÁ JIMENA. (2006) “Primacía del derecho comunitario, derechos fundamentales y sistema constitucional español (comentario a la STJCE de 7 de septiembre de 2006, Asunto C-81/05, caso *Cordero Alonso*)”, *Revista Poder Judicial* No. 82, pp. 11-52;

Frente a esta situación, presentar la cuestión prejudicial por sí mismo y adelantarse a otros órganos nacionales presentaba, al menos, dos ventajas en relación con su posición procesal. En primer lugar, permitía al Tribunal Constitucional plantear la cuestión en los términos que tuviera por más convenientes, ayudando a fijar los términos del debate procesal e incluso adelantando algunas posibles respuestas al TJUE que serían las que mejor se acomodaran a su doctrina. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional se aseguraba que las motivaciones que servían de fundamento a su doctrina constitucional llegaban al TJUE suficientemente explicadas (Arroyo Jiménez, 2011, 23).

Por otro lado, una interpretación rigurosa de la jurisprudencia *Köbler* y *Traghetti del Mediterraneo* podría llevar a sostener que la negativa del Tribunal Constitucional a presentar cuestiones prejudiciales, estando obligado a ello, podría generar, en su caso, responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión<sup>229</sup>.

Junto a estas, podría haber otras posibles motivaciones algo más secundarias<sup>230</sup>, pero, en todo caso, y sin restar un ápice del valor del Tribunal Constitucional al dar este nuevo paso, lo cierto es que no resulta completamente descartable que, en realidad, el Tribunal Constitucional se estuviera acercando a una situación en la que no tuviera más remedio que acabar haciendo de la necesidad, virtud.

Ahora bien, nada de esto se deduce de la lectura del ATC 86/2011, del 9 de junio, del cual se desprende, más bien, que el planteamiento de sus tres cuestiones prejudiciales, lejos de apartarse de la doctrina constitucional previa, constituye la consecuencia lógica de la misma. En efecto, el ATC 86/2011, del 9 de junio, parte

---

Antonio BUENO ARMIJO y Nuria MAGALDI MENDAÑA, “La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo...”, pp. 59-61.

<sup>229</sup> STJCE de 30 de septiembre de 2006, *Köbler*, as. C-224/01, ap. 59, y STJCE de 13 de junio de 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, as. C-173/03, ap. 20. Antonio BUENO ARMIJO y Nuria MAGALDI MENDAÑA, “La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo...”, pp. 58-59.

<sup>230</sup> De este modo, circunstancias como la amenaza a la identidad nacional y constitucional, la desaparición de la división en pilares de la Unión Europea, el efecto emulación originado por la presentación de dos cuestiones prejudiciales relativas a la Decisión Marco 2002/584/JAI por parte del Tribunal Constitucional belga o la renovación parcial de algunos de los magistrados del Tribunal, aun pudiendo haber tenido cierta influencia en la decisión de interponer, por primera vez, una cuestión prejudicial, se presentan como causas más remotas. Sobre todas ellas, consultar, sin embargo, las interesantes apreciaciones de Aida TORRES PÉREZ, “Constitutional dialogue on the European arrest warrant...”, cit., pp. 121-123.

de afirmar, de conformidad con la doctrina constitucional previa, que el derecho de la Unión no forma parte del canon de constitucionalidad. En consecuencia, al controlar la constitucionalidad del Auto de la Audiencia Nacional impugnado por el señor Melloni no podría hacerlo tomando como referencia el derecho de la Unión y, en concreto, la Decisión Marco 2002/584/JAI. Por el contrario, la única referencia que tomaría el Tribunal Constitucional para determinar la constitucionalidad del Auto impugnado sería la propia Constitución y, en concreto, su art. 24.2 CE.

Eso sí, el Tribunal Constitucional ya había indicado previamente que, a fin de determinar el alcance de los efectos *ad extra* del art. 24.2 CE era necesario identificar previamente cuál era su “contenido absoluto” y que, para ello, resultaba oportuno acudir a la técnica de interpretación contenida en el art. 10.2 CE (STC 91/2000, del 30 de marzo, FJ 7º). Es decir, que para interpretar el art. 24.2 CE y conocer dicho “contenido absoluto” era necesario tener en cuenta “la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales” sobre derechos fundamentales “ratificados por España”.

La innovación del ATC 86/2011, del 9 de junio, consiste en considerar, por primera vez, que el derecho derivado de la Unión y, en concreto, la Decisión Marco 2002/584/JAI, es una de las referencias normativas que el Tribunal Constitucional debe tener en cuenta, por mandato del art. 10.2 CE, para la interpretación del art. 24.2 CE. Es decir, la Decisión Marco 2002/584/JAI sería uno más de los instrumentos de integración del contenido del derecho<sup>231</sup>. Ello determina que el Tribunal Constitucional deba conocer con certeza cuál es el contenido y la interpretación de esta norma comunitaria. En consecuencia, y con el fin de aclarar sus dudas antes de realizar su juicio de constitucionalidad, el Tribunal

---

<sup>231</sup> Ciertamente, cabría argumentar que el art. 10.2 CE se refiere, expresamente, a “los tratados y acuerdos internacionales [...] ratificados por España”, categoría en la que, en términos de pura literalidad, no cabría incluir una norma de derecho derivado como la Decisión Marco 2002/584/JAI. No obstante, lo cierto es que el Tribunal Constitucional no ha dudado, en multitud de ocasiones, en acudir para integrar el art. 10.2 CE tanto al derecho derivado como al derecho no escrito desarrollado por el Tribunal de Justicia. Vid., a este respecto, Xabier ARZOZ SANTISTEBAN. (2005). “La relevancia del derecho de la Unión Europea para la interpretación de los derechos fundamentales constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 74 (mayo - agosto), en especial, p. 83 y nota 64 a la misma, donde ejemplifica esta práctica del Tribunal constitucional en la STC 229/1992.

Constitucional se ve en la obligación de acudir al Tribunal de Justicia de la UE mediante la interposición de una cuestión prejudicial<sup>232</sup>:

“[...] En virtud de la doctrina constitucional relativa a las vulneraciones indirectas del derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) [...], el canon de control que debemos aplicar para enjuiciar la constitucionalidad del Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional [...] ha de ser integrado a partir, entre otras, de las normas de derecho de la Unión Europea que protegen los correspondientes derechos fundamentales, así como de las que regulan la orden europea de detención y entrega” (ATC 86/2011, de 9 de junio, FJ 4º c).

Lo mismo cabe afirmar en relación con la segunda y tercera cuestiones prejudiciales, ambas dirigidas, según se expondrá a continuación, a aclarar el sentido de varios artículos de la CDFUE. Tampoco aquí el Tribunal Constitucional toma como criterio de constitucionalidad la CDFUE. Su verdadero y único criterio de constitucionalidad es la Constitución y, de hecho, el único objetivo que mueve al Tribunal Constitucional es determinar si el art. 24.2 CE, y no ninguna otra norma, ha resultado vulnerado. Cuestión distinta es que, para interpretar adecuadamente el art. 24.2 CE, para determinar correctamente su alcance, para fijar claramente, en suma, el canon de constitucionalidad, recurra, de conformidad con lo previsto en el art. 10.2 CE, al derecho de la Unión Europea. Esto es, el uso que hace el TC de la CDFUE es un uso mediato: no es criterio de control de la

---

<sup>232</sup> Tal y como expresa en su incisivo análisis Luis ARROYO JIMÉNEZ (2011). “Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional. Bases, contenido y consecuencias”, *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, No. 4/2011, p. 9, “lo que se plantea en el Auto no es tanto si la Audiencia Nacional vulneró o no el Derecho de la Unión, de tal manera que, en caso de que la respuesta fuera afirmativa, hubiera de concluirse que al hacerlo se vulneró también la Constitución; antes al contrario, lo que se dilucida es si la Audiencia Nacional vulneró directamente la Constitución, sin perjuicio de que, para saber cuáles son las exigencias que esta despliega en el marco de procedimientos de extradición o de órdenes de ejecución y entrega, sea necesario interrogarse acerca del significado actual del derecho de la Unión. El canon de constitucionalidad no es, pues, la Decisión Marco reguladora de la orden europea de detención y entrega, sino el art. 24.2 CE, sin perjuicio de que aquella deba ser utilizada, junto a otras referencias normativas, como un instrumento de integración del contenido del derecho reconocido en esa disposición constitucional capaz de dar lugar a una vulneración directa”. Coincidente también con esta postura, Luis F. MAESO SECO. (2012). “Sobre el régimen jurídico de la cuestión prejudicial tras el Tratado de Lisboa y el ATC 86/2011, de 9 de junio”, *Revista Justicia Administrativa*, No. 55, pp. 41-43.

actividad del juez nacional, sino medio para integrar el canon de constitucionalidad que, siempre dentro del art. 24 CE, servirá para realizar dicho control<sup>233</sup>.

Cabe afirmar, por tanto, que el ATC 86/2011, de 9 de junio, no abandona la doctrina constitucional anterior por la que se niega la relevancia del derecho de la Unión a efectos del juicio de constitucionalidad<sup>234</sup>. Por el contrario, la angosta vía que el Tribunal Constitucional encuentra para acudir al Tribunal de Justicia sigue vinculada a su doctrina anterior y a la llamada al art. 10.2 CE que hacía la doctrina constitucional sobre los efectos *ad extra* del art. 24 CE (Martín Rodríguez, 2013, 32).

2. El contenido de la cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Constitucional

En primer lugar, el Tribunal Constitucional pregunta por la compatibilidad entre la doctrina de la “vulneración indirecta” de la Constitución, contenida en su STC 91/2000, y la Decisión Marco 2002/585/JAI. Como se recordará, la “vulneración indirecta” de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Española por parte de los poderes públicos españoles, podía producirse en los casos de extradición si, al acceder a ella, se permitía que los poderes públicos extranjeros lesionaran el “contenido absoluto” de uno de tales derechos. Precisamente con el fin de evitar dicha vulneración indirecta, el Tribunal Constitucional exigía que los poderes públicos españoles competentes para acordar la entrega, condicionaran

---

<sup>233</sup> Juan Ignacio UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA y Santiago RIPOLL CARULA. (2013). “La euroorden ante la tutela de los derechos fundamentales. Algunas cuestiones de soberanía iusfundamental (A propósito de la STJ Melloni, de 26 de febrero de 2013, C-399/11)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, No. 43, pp. 173-180, destacan, sin embargo, cómo la perspectiva asumida por el TJUE es otra muy distinta. Para el Tribunal de Luxemburgo la CDFUE no solo puede, sino que debe ser utilizada directamente para controlar la actuación de los poderes públicos cuando actúan en aplicación del derecho de la Unión. Es más, es *el* criterio que debe utilizarse. La utilización de los derechos nacionales como mecanismos de control, según se verá en un epígrafe posterior, será opcional y limitada. La utilización de la CDFUE como criterio de control de la actividad de los poderes públicos es obligatoria cada vez que estos aplican Derecho de la Unión, puesto que “no existe ningún supuesto comprendido en el derecho de la Unión en el que no se apliquen dichos derechos fundamentales. La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta” (STJUE del 26 de febrero de 2013, *Akerberg Fransson*, as. C-617/10, ap. 21). Y esto vincula tanto a los jueces ordinarios como al juez constitucional.

<sup>234</sup> No se abandona, al menos, en tanto que negaba relevancia constitucional “inmediata”. El ATC 86/2011, del 9 de junio, más modestamente, solo vendría a afirmar la “relevancia constitucional mediata” de las disposiciones de derecho europeo, Luis ARROYO JIMÉNEZ, “Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional...”, cit., pp. 18-19.

esta al cumplimiento de unas garantías que asegurasen el respeto a dicho “contenido absoluto” del derecho por parte de las autoridades extranjeras.

Lo que el Tribunal Constitucional pregunta al TJUE es, precisamente, si este condicionamiento de la entrega es compatible con el nuevo art. 4.bis Decisión Marco 2002/584/JAI. O, dicho en otros términos, si la Decisión Marco impide que los órganos judiciales españoles condicionen la entrega del condenado a la posibilidad de que la condena impuesta pueda ser revisada<sup>235</sup>.

A este respecto, el Tribunal Constitucional señala que el art. 4.bis Decisión Marco 202/584/JAI admite más de una interpretación posibles. Por una parte, podría entenderse que lo que prohíbe este artículo es la *denegación* de la entrega, pero no su *condicionamiento* (que es, precisamente, lo que su doctrina constitucional impone a los órganos judiciales españoles). A este respecto, destaca que el tenor literal del artículo se refiere únicamente a la “denegación”, sin hacer referencia expresa alguna al “condicionamiento”. Por otra parte, y para el caso de que se rechazara esta interpretación literal del precepto, considera que una interpretación sistemática del art. 4.bis con el art. 1.3 Decisión Marco 2002/584/JAI podría llevar a la misma conclusión. En efecto, de conformidad con este último precepto, la ejecución de una orden de detención y entrega europea “no podrá tener por efecto el de modificar la obligación de respetar *los derechos fundamentales* y los principios jurídicos fundamentales *consagrados en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea*”. En consecuencia, y en caso de aceptar que entre los derechos fundamentales consagrados en el art. 6 TUE se encontrara el derecho del

---

<sup>235</sup> En concreto, los términos en los que el Tribunal Constitucional formulará esta primera cuestión prejudicial en el ATC 86/2011, del 9 de julio, son: “El art. 4.bis, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584/JAI, en su redacción vigente dada por Decisión Marco 2009/899/JAI, ¿debe interpretarse en el sentido de que impide a las autoridades judiciales nacionales, en los supuestos precisados en esa misma disposición, someter a la ejecución de una orden europea de detención y entrega a la condición de que la condena en cuestión pueda ser revisada para garantizar los derechos de defensa del reclamado?”

A fuer de exactos, esta constituía la segunda ocasión en que se planteaba al TJUE la cuestión de si un Estado miembro podía negarse a ejecutar una orden de detención y entrega europea cuando existiesen motivos fundados para creer que su ejecución lesionaría los derechos fundamentales de la persona consagrados en el art. 6.2 TUE. La primera vez que se presentó dicha cuestión, planteada por el Tribunal Constitucional Belga, fue en el asunto resuelto por la STJUE del 21 de octubre de 2010, *B.*, as. C-306/09, ap. 41. No obstante, en dicha ocasión el TJUE consideró que no procedía responder a la cuestión al haberse formulado con carácter subsidiario de otras dos cuestiones prejudiciales que sí fueron debidamente contestadas.

acusado por delitos graves a estar presente en la vista oral, cabría deducir no ya la posibilidad, sino incluso la obligación de los poderes públicos nacionales de evitar (bien denegándola, bien condicionándola) la ejecución de una orden europea de detención y entrega cuando dicho derecho pudiera estar en riesgo.

Para el supuesto de que el TJUE, como finalmente acabaría ocurriendo, confirmase la incompatibilidad de la Decisión 2002/584/JAI con el condicionamiento de la ejecución de la orden de detención europea que imponía la doctrina del Tribunal Constitucional, el ATC 86/2011, de 9 de junio de 2011, planteaba una segunda cuestión prejudicial. En esta segunda cuestión se cuestionaba, directamente, la validez de la Decisión 2002/584/JAI por la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en los arts. 47 y 48.2 CDFUE<sup>236</sup>.

El Tribunal Constitucional explica, en una elegante demostración de cómo debe desarrollarse el diálogo entre órganos judiciales, cuáles son las razones que le han llevado a sostener que el derecho a participar en la vista oral y a defenderse por sí mismo forma parte del contenido esencial del derecho de defensa y, por tanto, del derecho a un proceso con todas las garantías<sup>237</sup>. Y, haciendo gala también de una encomiable deferencia hacia la consideración del ordenamiento de la Unión como un ordenamiento jurídico pleno y hacia el papel del TJUE como su máximo intérprete, reconoce que esta explicación suya no conlleva que el derecho a participar en la vista oral tenga que estar comprendido, necesariamente, en los arts. 47 y 48.2 CDFUE. En efecto, esta pretensión “supondría desconocer el

---

<sup>236</sup> Esta segunda pregunta quedaría formulada así: “En caso de que la primera se responda afirmativamente, ¿es compatible el art. 4.bis, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584/JAI, con las exigencias que se derivan del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo previsto en el art. 47, así como de los derechos de la defensa garantizados en el art. 48.2 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea?”

<sup>237</sup> Recordando la doctrina contenida en la STC 91/2000, del 20 de marzo, FJ 13, que ya hemos recogido parcialmente más arriba, el ATC 86/2011, del 9 de junio, razona que “solo mediante la presencia física en el acto del juicio puede prestarse o negarse la conformidad a la acusación, puede convertirse la declaración del acusado en un acto de defensa, puede interrogarse a los testigos y ser examinado por estos, puede coordinarse la defensa que se ejerce a través de la asistencia técnica del Letrado y, en fin, puede ejercerse el derecho a la última palabra que, en nuestro Ordenamiento, hemos reconocido como una manifestación del derecho de autodefensa. La vista oral, en efecto, no es una simple secuencia del proceso penal, sino el momento decisivo en el que con publicidad y plena contradicción se debate acerca de la fundamentación de las pretensiones de condena y la fuerza de convicción de las pruebas aportadas por la acusación y la defensa”.

carácter autónomo que estos presentan en el marco del derecho de la Unión Europea”<sup>238</sup>.

En todo caso, el Tribunal Constitucional situaba esta segunda cuestión prejudicial en el contexto adecuado al reclamar un control completo de la Decisión Marco, tomando como criterio el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la CDFUE. Tal es, en efecto, el marco en el que se establece y en el que debe desarrollarse el espacio de libertad, seguridad y justicia: “dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los estados miembros” (art. 67.1 TFUE). Y, en efecto, el derecho de la Unión consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y los derechos de defensa en los arts. 47 y 42.2 CDFUE<sup>239</sup>.

#### De conformidad con el art. 47 CDFUE

“Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

[...]”.

---

<sup>238</sup> Esta afirmación, que viene a reconocer que con carácter normal y general el criterio de validez del derecho derivado de la Unión no es la Constitución Española, sino el derecho originario, no es sino una reiteración de lo que el Tribunal Constitucional ya había expresado en su Declaración 1/2004, del 13 de diciembre, cuando señaló que “producida la integración debe destacarse que la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias, sino el propio Tratado cuya celebración instrumenta la operación soberana de cesión del ejercicio de competencias derivadas de aquella, si bien la Constitución exige que el Ordenamiento aceptado como consecuencia de la cesión sea incompatible con sus principios y valores básicos”. Sobre todo ello, vid., Ricardo ALONSO GARCÍA. (2005). “Constitución Española y Constitución Europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 73 (enero-abril), pp. 352-353.

<sup>239</sup> De este modo, cabe afirmar que, en realidad, la segunda cuestión prejudicial era, al mismo tiempo, una cuestión de interpretación y de validez. En efecto, en la medida en que los preceptos de la CDFUE son el canon de control de la Decisión Marco, pero aún no habían sido interpretados por el TJUE, resultaba necesario, en primer término, interpretar tales preceptos y, solo después, utilizarlos como canon de control de la validez de la Decisión Marco. Luis ARROYO JIMÉNEZ, “Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional...”, cit., p. 11.

Por su parte, el art. 42.2 CDFUE dispone que

“Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de defensa”.

Asimismo, y en la medida en que estos derechos se corresponden, respectivamente, con los derechos consagrados en el art. 6.1 y 6.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), “su sentido y alcance serán iguales a los que le confiere dicho convenio”, sin perjuicio de que “el derecho de la Unión conceda una protección más extensa” (art. 52.3 CDFUE).

El Tribunal Constitucional asume este punto de partida interpretativo para los arts. 47 y 48.2 CDFUE y, consecuentemente, acude a la jurisprudencia del TEDH para intentar determinar cuál es el nivel de protección concedido a los derechos en ellos recogidos. De este modo, el ATC 86/2011, del 9 de junio, reconoce, a la vista de la jurisprudencia del TEDH y, muy especialmente, de la STEDH (Gran Sala) del 1º de marzo de 2006, *Sejdovic c. Italia*, que el Tribunal de Estrasburgo no ha reconocido el carácter absoluto del derecho a participar en la vista oral, a diferencia de lo establecido en la STC 91/2000, del 30 de marzo.

Ahora bien, a pesar de ello le recuerda al TJUE que el art. 52.3 CDFUE no impide al derecho de la Unión conceder una protección más extensa a un derecho que la reconocida por el CEDH. Esto es, el Tribunal Constitucional Español es consciente de que el nivel de protección que ha reconocido al derecho a participar en la vista oral es superior al nivel de protección otorgado a este mismo derecho por la jurisprudencia del TEDH, pero ello no supone ningún problema desde la perspectiva del CEDH<sup>240</sup>. De este modo, lo que está haciendo en realidad es invitar al TJUE a sumarse, si así lo estimara oportuno, a situarse en el nivel de

---

<sup>240</sup> En efecto, de conformidad con el art. 53 CEDH, el Convenio solo establece un nivel mínimo de protección que debe ser forzosamente observado por los estados, pero que no se opone a que estos concedan un nivel de protección más elevado: “ninguna de las disposiciones del presente Convenio se interpretará en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro convenio en el que esta sea parte”.

mayor protección que el Tribunal Constitucional Español ha decidido dispensar a este derecho (Torres Pérez, 2012, 115).

Desde luego, la invitación del Tribunal Constitucional llegaba en un momento procesal idóneo, puesto el TJUE aún no se había pronunciado sobre el alcance de los derechos consagrados en los arts. 47 y 48.2 CDFUE. Como consecuencia de lo anterior, si el TJUE aceptara el planteamiento desarrollado por la doctrina del Tribunal Constitucional Español, su conclusión debería ser que el derecho a participar en la vista oral se encontraría contenido en los arts. 47 y 48.2 CDFUE y, por lo tanto, que al desconocer este derecho, la Decisión Marco 2002/584/JAI era inválida.

Finalmente, el ATC 86/2011, del 9 de junio, preveía también la eventualidad de que el alcance que el TJUE decidiera reconocer a los arts. 47 y 48.2 CDFUE fuera más reducido que el contenido en la STC 91/2000, del 30 de marzo. Para ese caso, esto es, para el supuesto de que confirmase la compatibilidad entre la Decisión Marco 584/2002/JAI y la CDFUE, el Tribunal Constitucional aún planteaba una tercera cuestión prejudicial.

Esta tercera y última cuestión prejudicial iba dirigida a la interpretación que debía darse al art. 53 CDFUE, de conformidad con el cual “ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por [...] las Constituciones de los estados miembros”. La interpretación de este precepto admitía varias posibilidades, alguna de entre las cuales podría permitir el mantenimiento de la doctrina constitucional contenida en la STC 91/2000, de 30 de marzo, objetivo último perseguido por el Tribunal Constitucional. En concreto, el ATC 86/2011, del 9 de junio, señala hasta tres posibles interpretaciones de este precepto. La primera de ellas consistiría en entender que el art. 53 CDFUE constituye una cláusula de estándar mínimo de protección, al modo de las que suelen incluirse en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, como la prevista en el art. 53 TEDH, antes citado. La principal consecuencia que se derivaría de esta primera interpretación sería el reconocimiento, en favor de los estados miembros, de la posibilidad de denegar o

condicionar la ejecución de una orden europea de detención y entrega cuando existiera peligro de lesión de alguno de los derechos fundamentales reconocidos en su Constitución. Esto es, implicaría reconocer un nivel de protección asimétrico, distinto en cada Estado miembro (pero, en todo caso, superior al que se deriva del derecho de la Unión), y capaz de imponerse a las exigencias de cumplimiento del derecho de la Unión.

En segundo lugar, también cabría interpretar que la finalidad del art. 53 CDFUE fuera la de delimitar el ámbito de aplicación respectivo de la Carta y de las constituciones de los estados miembros. De este modo, el art. 53 CDFUE vendría a reconocer (repetiendo lo ya contenido en el art. 51 CDFUE), que en aquellos espacios, que se encuentren fuera del ámbito de aplicación de la CDFUE los estados miembros pueden seguir desplegando la protección constitucional de los derechos fundamentales que consideren adecuada. Pero, de manera inversa, en el ámbito de aplicación de la CDFUE los estados miembros estarían vinculados por el nivel de protección fijado por esta, sin poder alterarlo ni en más, ni en menos. De acogerse esta segunda interpretación, el Tribunal Constitucional no tendría más remedio que reconocer la obligación, para los poderes públicos españoles, de ejecutar las órdenes de detención y entrega europeas, aun cuando estas pudieran suponer una violación del derecho a participar en la vista oral, consagrado en la Constitución Española.

En tercer término, y a modo de punto intermedio entre las dos posturas anteriores, cabría entender que el art. 53 CDFUE, dependiendo de los casos, podría operar bien como cláusula de estándar mínimo de protección, bien como una cláusula que impone una solución común uniforme en todo el territorio. Esta opción abriría la puerta a que el TJUE pudiera ofrecer una respuesta distinta y casuística, atendiendo a los problemas que se planteasen en cada proceso constitucional concreto.

Ahora bien, de estas tres posibles interpretaciones, el Tribunal Constitucional destaca al TJUE, como su favorita, la primera. Esto es, la interpretación de que el art. 53 CDFUE establece un estándar de protección mínimo que puede ser elevado en cada Estado miembro. Esta preferencia se deduce del tenor literal

empleado para formular esta tercera cuestión prejudicial<sup>241</sup> y resulta plenamente lógica por cuanto sería la interpretación, que permitiría cohonestar la doctrina constitucional contenida en la STC 91/2000, del 30 de marzo, con las exigencias derivadas de la Decisión Marco 2002/584/JAI. Aún más, resultaría también plenamente coherente con el modo en que el Tribunal Constitucional había interpretado antes el art. 53 CDFUE, pues esa había sido ya la interpretación que el Tribunal Constitucional había realizado del art. art. 53 CDFUE (en ese momento, art. II-113), en la Declaración 1/2004, del 13 de diciembre, dictada en respuesta al requerimiento formulado por el gobierno de la nación sobre la posible incompatibilidad entre la Constitución Española y el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. En aquella ocasión, el Tribunal Constitucional entendió que “la Carta se concibe, en todo caso, como una garantía de mínimos, sobre los cuales puede desarrollarse el contenido de cada derecho y libertad hasta alcanzar la densidad de contenido asegurada en cada caso por el derecho interno”.

#### **IV. La respuesta del TJUE a la cuestión prejudicial: la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) del 26 de febrero de 2013, *Melloni*, as. C-399/11**

El espíritu de cooperación y diálogo del Tribunal Constitucional ha quedado de manifiesto, tanto en el simple hecho de dirigir una cuestión prejudicial al TJUE, como en la forma concreta, circunstanciada, respetuosa y abierta, en que se ha llevado a cabo. No obstante, la respuesta del TJUE probablemente no se adecua a lo que cabría esperar de un diálogo leal; muy especialmente, en materia constitucional. En este ámbito, parece plenamente exigible un esfuerzo por motivar de forma adecuada las propias posturas y por atender los razonamientos expresados por el resto de tribunales, dándoles cumplida respuesta. Como habrá

---

<sup>241</sup> Tal formulación sería la siguiente: “En el caso de que la segunda cuestión se responda afirmativamente, ¿permite el art. 53, interpretado sistemáticamente en relación con los derechos reconocidos en los arts. 47 y 48 de la Carta, a un Estado miembro condicionar la entrega de una persona condenada en ausencia a que la condena pueda ser sometida a revisión en el Estado requirente, otorgando así a esos derechos un mayor nivel de protección que el que se deriva del derecho de la Unión Europea, a fin de evitar una interpretación limitativa o lesiva de un derecho fundamental reconocido por la Constitución de ese Estado miembro?”

ocasión de ver a continuación, no es este el modelo seguido por la Sentencia del Tribunal de Justicia del 26 de febrero de 2013, *Melloni*, as. C-399/11<sup>242</sup>.

Para responder a la primera cuestión prejudicial, esto es, a si el art. 4.bis Decisión 2002/584/JAI se opone a que las autoridades judiciales de un Estado miembro condicionen la ejecución de una orden de detención y entrega europea a que la condena impuesta sin participación del condenado, pueda ser revisada en el Estado miembro emisor, el TJUE plantea una metodología clásica de interpretación basada en el examen del texto, la estructura y la finalidad del precepto. No obstante, es el elemento teleológico el que claramente prevalece en la interpretación del TJUE<sup>243</sup>. A juicio del Tribunal, el dato esencial para determinar el sentido del art. 4.bis Decisión Marco 2002/584/JAI vendría determinado por los objetivos perseguidos por el legislador europeo al aprobar la Decisión Marco 2009/299/JAI, contenidos en sus considerandos primero a cuarto y en su artículo 1. De ellos se deduciría que, al aprobar este nuevo acto,

“el legislador de la Unión se propuso facilitar la cooperación judicial en materia penal, mejorando el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales entre los Estados miembros por medio de una armonización de los motivos de no reconocimiento de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado”<sup>244</sup>.

Puesto que esta era la finalidad abiertamente perseguida por el legislador comunitario al introducir el art. 4.bis Decisión Marco 2002/584/ JAI, el TJUE responde afirmativamente a la primera cuestión planteada. Esto es, confirma que el art. 4.bis, Decisión Marco 2002/584/JAI, se opone a que los órganos judiciales

---

<sup>242</sup> De “actitud algo sobrada” del TJUE y de “escasa empatía institucional [...] similar efectivamente a la de un tubérculo” llega a hablar, no sin razón, Pablo MARTÍN RODRÍGUEZ. (2013). “Crónica de una muerte anunciada: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, C-399/11”, *Revista General de Derecho Europeo* No. 30, pp. 3-4 y 34. Más matizado, pero igualmente crítico con el estilo de la Sentencia, Javier DíEZ-HOCHLEITNER, “El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?”, cit., pp. 28 y 36.

<sup>243</sup> De hecho, el argumento literal, contenido en el ap. 40 de la Sentencia, resulta casi ininteligible y, más bien, llevaría a dar la razón al Tribunal Constitucional. Lo mismo ocurre con el argumento sistemático (aps. 40-42), que el Tribunal acaba confundiendo con el teleológico y que, de nuevo, daría más bien la razón al Tribunal Constitucional, tal y como se desprende de los razonamientos contenidos en el ATC 86/2011, del 9 de junio, antes expuestos. En el mismo sentido, Pablo MARTÍN RODRÍGUEZ, “Crónica de una muerte anunciada...”, cit., p. 29.

<sup>244</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 43.

nacionales condicionen la ejecución de una orden de detención y entrega europea a que la condena impuesta pueda ser revisada en el Estado miembro emisor<sup>245</sup>.

Esta solución obliga al TJUE a enfrentarse a la segunda cuestión prejudicial, debiendo ahora determinar si la Decisión Marco 2002/584/JAI es inválida por vulnerar el derecho originario y, en concreto, los arts. 47 y 48.2 CDFUE.

La parquedad, por no hablar de inexistencia, del razonamiento del TJUE resulta sorprendente. En realidad, la sentencia se limita a dar la interpretación que considera más apropiada de los arts. 47 y 48.2 CDFUE y a indicar que esta coincide con el alcance reconocido a los derechos recogidos en los arts. 6.1 y 6.3 CEDH por la jurisprudencia del TEDH. En efecto, el TJUE afirma que el derecho del acusado a comparecer en juicio, aun constituyendo un elemento esencial del derecho a un proceso equitativo, no es absoluto, afirmación que ya se contenía en su jurisprudencia<sup>246</sup>. A partir de ahí, toda la delimitación de este derecho en el ámbito de la Unión es nueva:

“el acusado puede renunciar a ese derecho por su libre voluntad, expresa o tácitamente, siempre que la renuncia conste de forma inequívoca, se acompañe de unas garantías mínimas correspondientes a su gravedad y no se oponga a ningún interés público relevante. Más concretamente, no se produce una vulneración del derecho a un proceso equitativo, aun si el interesado no ha comparecido en el juicio, cuando haya sido informado de la fecha y del lugar del juicio o haya sido defendido por un letrado al que haya conferido ese mandato a ese efecto”<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 46 y fallo.

<sup>246</sup> STJUE del 6 de septiembre de 2012, *Trade Agency*, as. C-619/10, aps. 52 y 55.

<sup>247</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 49. La doctrina ha expresado su inquietud, sin embargo, por la posibilidad de que el TJUE no haya recogido tan fielmente como parece creer la jurisprudencia del TEDH en este ámbito. En efecto, frente a la categórica afirmación contenida en el ap. 49 de la sentencia, transcrito en texto, de que “no se produce una vulneración del derecho a un proceso equitativo [...] cuando [el condenado] haya sido informado de la fecha y del lugar del juicio o haya sido defendido por un letrado al que haya conferido ese mandato a ese efecto”, lo cierto es que, de conformidad con el TEDH, cabe la posibilidad de que un ciudadano que haya sido informado del juicio y que haya sido representado por un abogado de su elección pueda haber sufrido una vulneración de su derecho a comparecer en juicio. Por ejemplo, si se encontraba en prisión en otro país, lo que impedía que, aun queriendo, pudiera ejercer su derecho a dicha comparecencia. STEDH de 28 de agosto de 1991, *F.C.B. c. Italia*, as. nº 12151/86. Aida TORRES PÉREZ, “Constitutional dialogue on the European arrest warrant...”, cit., p. 115. Pablo MARTÍN RODRÍGUEZ, “Crónica de una muerte anunciada...”, cit., p. 8.

El TJUE no justifica por qué este, y no otro, debe ser el alcance concedido al derecho a un proceso equitativo recogido en el art. 47 CDFUE. En particular, no ofrece justificación alguna de por qué no es procedente un estándar de protección mayor que el dispensado por el TEDH a los derechos contenidos en el art. 6 CEDH (Díez-Hochleitner, 2013, 21). Como ya se ha dicho, la sentencia simplemente se limita a indicar que esta es también la interpretación que la jurisprudencia del TEDH realiza de los derechos consagrados en los arts. 6.1 y 6.3 TEDH. La ausencia de toda referencia a los argumentos expresados en el ATC 86/2011, del 9 de junio, en los que el Tribunal Constitucional razonaba por qué, a su entender, el reconocimiento del derecho a comparecer en juicio debía tener un alcance mayor, resulta incomprensible y, en alguna medida, irritante<sup>248</sup>.

El TJUE ni siquiera explica por qué realiza esta referencia a la jurisprudencia del TEDH, si bien cabe suponer que la misma descansa en la cláusula contenida en el art. 52.3 CDFUE. Este artículo, al establecer que la existencia de derechos comunes a la Carta y al CEDH determinará que el sentido y alcance de estos “serán iguales a los que les confiere dicho Convenio”, habría dado al TJUE la coartada para fijar un nivel de protección tomando en consideración únicamente la jurisprudencia del TEDH. Pero, frente a esta opción, se ha señalado que el TJUE también podría haber tomado en consideración la posición del Tribunal Constitucional a través de la llamada a las “tradiciones constitucionales comunes” que se realiza en el 52.4 CDFUE y, sobre todo, teniendo en cuenta la referencia a los “sistemas y tradiciones jurídicos de los estados miembros” a los que se remite el art. 67.1 TFUE. En su lugar, el TJUE parece limitarse a acudir a la

---

<sup>248</sup> En especial si se atiende a que no resultaba difícil encontrar argumentos que justificaran su decisión de no elevar el nivel de protección de este derecho por encima del estándar fijado por el TEDH. En efecto, como ya había señalado con especial acierto Aida TORRES PÉREZ, “Constitutional dialogue on the European arrest warrant...”, cit., p. 115, desde la perspectiva de la Unión no había ninguna necesidad de elevar el nivel de protección de este derecho, el cual podía llegar a configurarse incluso como un derecho abusivo al proteger a personas en supuestos en que hubieran sido plenamente informados de la celebración del juicio y en que hubieran sido defendidos por un abogado de su elección.

jurisprudencia del TEDH para determinar el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el ámbito de la UE<sup>249</sup>.

El resultado, en cualquier caso, es la confirmación de la validez del art. 4.bis Decisión Marco 2002/584/JAI, al entender que “no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo ni los derechos de la defensa, garantizados respectivamente por los artículos 47 y 48, apartado 2, de la Carta”<sup>250</sup>. Finalmente, el TJUE debe enfrentarse a la tercera cuestión planteada por el ATC 86/2011, del 9 de junio y, en consecuencia, ofrecer una primera interpretación del art. 53 CDFUE. Tal y como era previsible, y tal y como había sido vaticinado por la doctrina, el TJUE rechaza de plano la primera de las interpretaciones propuestas por el Tribunal Constitucional en su auto de remisión<sup>251</sup>. Esto es, el TJUE rechaza que el art. 53 CDFUE pueda interpretarse en el sentido de que autorice “de forma general”, que un Estado miembro aplique el estándar de protección de los derechos fundamentales garantizado en su Constitución, cuando sea más elevado que el derivado de la Carta, oponiéndolo, en su caso, a la aplicación de disposiciones del derecho de la Unión<sup>252</sup>. Recuérdese que esta interpretación habría permitido, en el supuesto enjuiciado ante el Tribunal Constitucional, excepcionar la aplicación del art. 4.bis Decisión Marco 2002/584/JAI y permitir, en consecuencia, que las autoridades judiciales españolas condicionaran la ejecución de la orden de detención y entrega emitida por las autoridades italianas, a que la condena en rebeldía impuesta al señor Melloni pudiera ser revisada ante los órganos judiciales italianos.

---

<sup>249</sup> Actuando de esta forma, el TJUE no solo se mantiene dentro del ortodoxo cumplimiento del art. 52.3 CDFUE, sino que, además, es fiel a su tendencia, detectada hace ya años por la doctrina, de convertir al CEDH en el instrumento privilegiado para interpretar el alcance de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión y de soslayar, hasta cierto punto, la posibilidad de acudir a las tradiciones constitucionales comunes como herramienta interpretativa. Vid., Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “La relevancia del derecho de la Unión Europea para la interpretación de los derechos fundamentales constitucionales”, cit., pp. 69-70, quien justifica parcialmente esta tendencia recordando que, con el tiempo, el Convenio ha acabado plenamente integrado en los ordenamientos de los estados miembros.

<sup>250</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 53 y fallo.

<sup>251</sup> Con anterioridad a que el TJUE dictase su sentencia, ya habían mostrado su escepticismo respecto a la posibilidad de que esta interpretación pudiera ser aceptada, entre otros, Sara IGLESIAS SÁNCHEZ. (2012). “The Court and the Charter: the impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ’s approach to fundamental rights”, *Common Market Law Review*, No. 49, p. 1608, o Aida TORRES PÉREZ, “Constitutional dialogue on the European arrest warrant...”, cit., p. 112.

<sup>252</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, aps. 56 y 57.

La justificación del rechazo a esta interpretación descansa en una jurisprudencia bien asentada que se remonta, al menos, al asunto *Internationale Handelsgesellschaft*, y de conformidad con la cual “la invocación por un Estado miembro de las disposiciones del derecho nacional, aun si son de rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del derecho de la Unión en el territorio de ese Estado”<sup>253</sup>. En efecto, de aceptar la interpretación del art. 53 CDFUE propuesta por el Tribunal Constitucional, se estaría aceptando la posibilidad de excepcionar el principio de primacía del derecho de la Unión, “ya que permitiría que un Estado miembro pusiera obstáculos a la aplicación de actos del derecho de la Unión, plenamente conformes con la Carta, si no respetaran los derechos fundamentales garantizados por la Constitución de ese Estado”<sup>254</sup>.

La aceptación de esta interpretación del art. 53 CDFUE en el caso concreto, “llevaría a poner en cuestión la uniformidad del nivel de protección de los derechos fundamentales definidos por esa Decisión Marco, a contravenir los principios de confianza y de reconocimiento mutuo, que esta pretende reforzar, y por consiguiente a comprometer la efectividad de la referida Decisión Marco”. En consecuencia, el TJUE responde negativamente a la tercera cuestión planteada por el ATC 86/2011, del 9 de junio<sup>255</sup>.

## **V. Las opciones del Tribunal Constitucional español tras la sentencia del TJUE**

La sentencia *Melloni* fuerza al Tribunal Constitucional a abandonar las posturas que mantuvo en la STC 177/2006, de 5 de junio, y en la STC 199/2009, de 28 de septiembre. En efecto, el Tribunal de Luxemburgo, al interpretar la Decisión Marco 2002/584/JAI en la redacción dada por la Decisión Marco 2009/299/JAI, ha rechazado categóricamente la posibilidad de que los órganos judiciales nacionales

---

<sup>253</sup> STJCE del 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, as. 11/70, ap. 3; STJUE del 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten*, as. C-409/06, ap. 61; STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 59.

<sup>254</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 58.

<sup>255</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, aps. 63, 64 y fallo.

puedan condicionar la ejecución de una orden europea de detención y entrega a que la condena en cuestión pueda ser revisada en el país reclamante para garantizar los derechos de defensa del reclamado.

Es posible que este cambio de doctrina no genere excesivos problemas desde un punto de vista material. Por un lado, y según se indicó, la doctrina de los efectos *ad extra* del art. 24 CE, y la inclusión del derecho a la participación personal y directa del imputado en el proceso penal dentro del “contenido absoluto” del derecho a la tutela judicial efectiva fue cuestionado, dentro del propio Tribunal Constitucional, desde su misma aparición en la STC 91/2000, del 30 de marzo de 2000. Por otro lado, y como también se indicó, la extensión de esta doctrina constitucional a la orden de detención y entrega europea, operada mediante la STC 177/2006, del 5 de junio, tampoco estuvo exenta de debates en el seno del Alto Tribunal. Ambas construcciones, además, fueron objeto de una acogida más bien crítica por parte de la doctrina científica. En consecuencia, es razonable pensar que el Tribunal Constitucional no debe albergar especiales reparos en cambiar su doctrina anterior. Aún más, existe incluso la sospecha de que una de las posibles finalidades que el Tribunal Constitucional perseguía con el ATC 86/2011, del 9 de junio, podría haber sido, precisamente, la de obtener una resolución del TJUE que le permitiese revisar su doctrina sobre las vulneraciones indirectas del derecho a un proceso con todas las garantías (Revenga Sánchez, 2012; Martín Rodríguez, 2013, 27; Arroyo Jiménez, 2011, 4)<sup>256</sup>.

Mayores problemas podría generar este cambio de doctrina desde un punto de vista formal. Esto es, en relación con la manera en que debe ser llevada a cabo y en relación con la posición orgánica en que este cambio de doctrina deja al Tribunal Constitucional. De algún modo, en este debate se encuentra presente toda la carga mitológica del Tribunal Constitucional como uno de esos órganos

---

<sup>256</sup> En todo caso, y como mínimo, debe convenirse que si el Tribunal Constitucional no hubiese estado dispuesto a cambiar su doctrina anterior, no habría tenido sentido que hubiese presentado una cuestión prejudicial, Luis ARROYO JIMÉNEZ, “Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional...”, cit., p. 17. A pesar de ello, no puede soslayarse tampoco que toda la argumentación contenida en el ATC 86/2011, del 9 de junio, se dirige a intentar salvar, del modo que sea, la doctrina constitucional contenida en la STC 91/2000, la cual el Tribunal Constitucional “parece no resignarse a sustituir”, Augusto AGUILAR CALAHORRO. (2011). “La primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional al Tribunal de Justicia de la Unión Europea - Auto del Tribunal Constitucional 86/2011, de 9 de junio”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo* No. 16 (julio - diciembre), pp. 501 y 507.

*superiorem non recognoscentes* y es sabido que, si algo caracteriza a los mitos, es su capacidad para perdurar en el tiempo. Sin embargo, *Melloni* supone la certificación de que el Tribunal Constitucional Español ya no ostenta el monopolio absoluto sobre la “soberanía iusfundamental” en España. En efecto,

“la sentencia Melloni no permite dudar de la ‘soberanía iusfundamental’ nacional, pero sí que permite concluir que, dentro del ámbito de aplicación nacional del derecho de la Unión, esta ya no se puede esgrimir con carácter absoluto o de forma incondicionada, al menos no de forma que supedite la uniformidad y efectividad del derecho de la Unión o el nivel de protección de la Carta” (Ugartemendía et ál., 2013, 180).

Parte de la doctrina ha abogado por minimizar el hecho de que el Tribunal Constitucional deba abandonar su doctrina constitucional “por indicación” del TJUE, señalando que se trataría, simplemente, de buscar “el acompasamiento de la interpretación constitucional a la evolución de la doctrina emanada por el Tribunal de Justicia” (Arroyo Jiménez, 2011, 20). Acompasamiento, además, buscado y querido expresamente por el Tribunal Constitucional, tal y como se deduciría del mismo ATC 86/2011, del 9 de junio. Recuérdese, en este sentido, que en dicho Auto el Tribunal Constitucional ya habría afirmado que el “contenido esencial” del art. 24.2 CE y, por lo tanto, el canon de constitucionalidad al que debe enfrentarse el Auto de la Audiencia Nacional, debía integrarse, entre otros elementos, con el art. 4 de la Decisión Marco. En consecuencia, el cambio en su doctrina anterior tendría su causa cercana en la STJUE *Melloni*, pero encontraría su causa profunda y verdadera en la propia doctrina constitucional contenida en el ATC 86/2011, del 9 de junio. Aún más, cabe afirmar que, al modificar su doctrina previa en este punto, el Tribunal Constitucional simplemente estaría siendo coherente con el reconocimiento de la dimensión sustantiva del art. 93 CE que se produjo en su Declaración 1/2004, del 13 de diciembre. Y ello, en la medida en que, según ha sostenido parte de la doctrina (Alonso García, 2005, 357 y 364), esta dimensión sustantiva obligaría al Tribunal Constitucional a

“flexibilizar, sin renunciar a su supremacía última, la interpretación de la Constitución Española [...] en el marco de una Unión Europea a cuyo ordenamiento jurídico viene el Tribunal Constitucional a reconocer una suerte de

presunción genérica de constitucionalidad, al compartir los mismos principios y valores esenciales”.

Sin embargo, incluso situando el incidente *Melloni* en el marco de un diálogo judicial que ya existía antes y que seguirá existiendo en el futuro, es difícil soslayar que nos encontramos ante uno de los puntos de inflexión más importantes que jalonarán la relación entre el Tribunal Constitucional Español y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### **Conclusiones:**

Dos son las cuestiones que, a la vista de todo lo expuesto, quedan aún abiertas. La primera de ellas se refiere a la actuación futura del Tribunal Constitucional Español en su relación con el TJUE y a la utilización que, en adelante, realice del mecanismo de las cuestiones prejudiciales. La segunda se vincula al alcance que deba darse a la interpretación del art. 53 CDFUE ofrecida por la sentencia *Melloni*.

En relación con la primera cuestión es difícil determinar si el Tribunal Constitucional ha abierto la puerta, definitivamente, a la posibilidad de utilizar sin cortapisas el mecanismo de la cuestión prejudicial. El razonamiento contenido en el ATC 86/2011, del 9 de junio, que permitió la presentación de las tres cuestiones prejudiciales resueltas por la sentencia *Melloni*, quedaba circunscrito, únicamente, a los supuestos en que resultara de aplicación la doctrina de la “inconstitucionalidad indirecta”. La necesidad de acudir en estos casos al mecanismo de interpretación del art. 10.2 CE constituía la justificación de que el Tribunal Constitucional debiera tener en cuenta el derecho de la Unión y, en su caso, la interpretación que del mismo hiciera el TJUE.

Ahora bien, incluso expresado en tales términos, resulta innegable que el ATC 86/2011, del 9 de junio, ha supuesto el reconocimiento de que, en ocasiones, el derecho de la Unión resulta relevante para resolver cuestiones planteadas ante el Tribunal Constitucional. De este modo, se ha abandonado el debate, repetido desde la STC 28/1991, de 14 de febrero, relativo a que el Tribunal Constitucional

no aplica el derecho de la Unión. La aplicación o no del derecho de la Unión por parte del Tribunal Constitucional queda relegada, por tanto, a un segundo plano, quedando la cuestión centrada en si el derecho de la Unión es o no relevante para la resolución de la labor del Alto Tribunal (Torres Pérez, 2012, 121 y 123).

En relación con la segunda cuestión, ¿debe deducirse de la sentencia *Melloni* que el TJUE ha rechazado que los estados miembros puedan conceder un nivel de protección a los derechos fundamentales más elevado que el establecido en la Carta? No, no es eso lo que afirma la sentencia *Melloni*. Antes al contrario, de conformidad con lo que parecía apuntar su jurisprudencia anterior, el TJUE más bien señala en la dirección opuesta<sup>257</sup>.

La sentencia *Melloni* estima que, cuando los poderes públicos nacionales actúan en ejecución del derecho de la Unión, “siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales”. Ahora bien, la aplicación de los estándares nacionales de protección tiene un doble límite: por un lado, los estándares nacionales no pueden ser tan bajos que no garanticen, como mínimo, el nivel de protección previsto por la Carta según su interpretación por el TJUE<sup>258</sup>; por otro lado, los estándares nacionales de protección no pueden poner en riesgo la primacía, la unidad y la efectividad del derecho de la Unión<sup>259</sup>.

El primero de estos límites no generaba especiales problemas en el asunto enjuiciado por *Melloni*. En efecto, las autoridades españolas no solo garantizaban el nivel mínimo de protección concedido por la Carta al derecho a comparecer en juicio, sino que incluso le concedían una protección mayor. El problema se encontraba, como ya sabemos, en que el nivel de garantías desplegado por las

---

<sup>257</sup> En efecto, de la STJCE del 14 de octubre de 2004, *Omega*, as. C-36/02, aps. 37 y 38, parecía poder ya deducirse que los poderes públicos nacionales, al aplicar el derecho de la Unión, puedan conceder una protección mayor a los derechos fundamentales que la otorgada por la Carta. Sara IGLESIAS SÁNCHEZ, “The Court and the Charter: the impact of the entry into force...”, cit., p. 1608.

<sup>258</sup> En realidad, en el caso de España la garantía de este nivel mínimo de protección no es solo una exigencia derivada del derecho de la Unión, sino que también se configura como una exigencia constitucional interna. En efecto, el art. 10.2 CE impone al intérprete de los derechos fundamentales “la actualización permanente de los derechos fundamentales constitucionales”, de lo que “se desprende el vertido automático, en el contenido del derecho fundamental, del nivel de protección eventualmente superior alcanzado en el ámbito comunitario”, Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “La relevancia del derecho de la Unión Europea para la interpretación de los derechos fundamentales constitucionales”, cit., pp. 63 y 86.

<sup>259</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 58.

autoridades españolas era tan amplio que amenazaba con impedir la ejecución del derecho de la Unión.

El TJUE considera que el derecho de la Unión ha establecido un nivel de protección de los derechos fundamentales definidos por la Decisión Marco 2002/584/JAI uniforme. En consecuencia, la pretensión del Tribunal Constitucional Español de excepcionarlo (condicionando la ejecución de la orden de detención y entrega a que la condena pueda ser revisada por el Estado emisor) contravendría los principios de confianza y reconocimiento mutuo en que se basa la Decisión Marco “y por consiguiente a comprometer la efectividad de la referida Decisión Marco”<sup>260</sup>.

En consecuencia, a partir de una interpretación *a contrario* de esta jurisprudencia, la doctrina cree posible deducir que, en aquellos ámbitos en los que, aun estando dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, el nivel de protección no haya sido objeto de una definición común, será posible para los estados miembros aplicar el nivel de protección de los derechos fundamentales que quieren garantizar en el orden nacional<sup>261</sup>. Será en esos supuestos en los que el art. 53 CDFUE desplegará, consecuentemente, todos sus efectos (Ugartemendía et ál., 2013, 190; Martín Rodríguez, 2013, 43; Díez-Hochleitner, 2013, 22 y 31).

### **Bibliografía:**

AGUILAR CALAHORRO, Augusto. (2011). “La primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional al Tribunal de Justicia de la Unión Europea - Auto del Tribunal Constitucional 86/2011, del 9 de junio”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo* No. 16 (julio - diciembre), pp. 471-512.

AGUILERA MORALES, Marien .(2001). “Improcedencia de la extradición incondicionada para el cumplimiento de sentencias condenatorias por delitos graves dictadas en ausencia y sin posibilidad de un posterior juicio rescisorio”, *Tribunales de Justicia. Revista Española de Derecho procesal*, No. 1, pp. 91-113.

---

<sup>260</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, as. C-399/2011, ap. 63.

<sup>261</sup> STJUE del 26 de febrero de 2013, *Akerberg Fransson*, as. C-617/10, ap. 29.

ALONSO GARCÍA, Ricardo. (2002). "The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *European Journal of Law*, No. 8, pp. 492-514.

ALONSO GARCÍA, Ricardo. (2003). *El juez español y el derecho comunitario: jurisdicción constitucional y ordinaria frente a su primacía y eficacia*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ALONSO GARCÍA, Ricardo. (2005). "Constitución Española y Constitución Europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía", *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 73 (enero-abril), pp. 339-364.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis. (2011). "Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional. Bases, contenido y consecuencias", *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, No. 4/2011.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier. (2005). "La relevancia del derecho de la Unión Europea para la interpretación de los derechos fundamentales constitucionales", *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 74 (mayo - agosto), pp. 63-110.

BUENO ARMIJO, Antonio, y Nuria MAGALDI MENDAÑA, "La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La singular participación de los jueces españoles" (2011), *Revista Justicia Administrativa*, No. 53, pp. 41-72.

CASTILLEJO MANZANARES, Raquel. (2005). *Procedimiento español de emisión y ejecución de una orden europea de detención y entrega*, Cizur Menor, Navarra, Thomson-Aranzadi.

CEDEÑO HERNÁN, Marina. (2010). "Vulneración indirecta de derechos fundamentales y juicio en ausencia en el ámbito de la Orden europea de detención y entrega. A propósito de la STC 199/2009, del 28 de septiembre", *Revista General de Derecho Europeo*, No. 20.

CLOOTS, Elke. (2010). "Germs of pluralist judicial adjudication: *Advocaten voor de Wereld* and other references from the Belgian Constitutional Court", *Common Market Law Review*, No. 47, pp. 645-672.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI. (2006). Tomás, "El encaje constitucional del nuevo sistema europeo de detención y entrega (Reflexiones tras la STC 177/2006, del 5

de junio)", *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 78 (septiembre - diciembre), pp. 277-303.

DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier. (2013). "El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?", *WP IDEIR*, No. 17.

DÍEZ RIAZA, Sara; Marta GISBERT POMATA y Cristina CARRETERO GONZÁLEZ. (2005). *La orden europea de detención y entrega*, Cizur Menor Navarra, Thomson-Civitas.

IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara. (2012). "The Court and the Charter: the impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights", *Common Market Law Review*, No. 49, pp. 1565-1611.

IZQUIERDO SANS, Cristina. (2010). "Conflictos entre la jurisdicción comunitaria y la jurisdicción constitucional española (en materia de derechos fundamentales)", *Revista Española de Derecho Europeo*, No. 34, pp. 193-233.

LIISBERG, Jonas Bering. (2011). "Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?", *Common Market Law Review*, No. 38, pp. 1171-1199.

MAESO SECO, Luis F.(2012). "Sobre el régimen jurídico de la cuestión prejudicial tras el Tratado de Lisboa y el ATC 86/2011, del 9 de junio", *Revista Justicia Administrativa*, No. 55, pp. 7-47.

MANZANARES SAMANIEGO, José Luis. (2003). "El anteproyecto de ley sobre la orden europea de detención y entrega", *Actualidad Penal*, No. 1, pp. 1-35.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Pablo. (2013). "Crónica de una muerte anunciada: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), del 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, C-399/11", *Revista General de Derecho Europeo*, No. 30.

REY MARTÍNEZ, Fernando. (2000). "El problema constitucional de la extradición de condenados en contumacia. Comentario a la STC 91/2000 y concordantes", *Teoría y Realidad Constitucional*, No. 5, pp. 289-335.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. (2012). "Rectificar preguntando. El Tribunal Constitucional acude al Tribunal de Justicia (ATC 86/2011, del 9 de junio)" (2012), *Revista Española de Derecho Europeo*, No. 41, pp. 139-150.

RUBIO LLORENTE, Francisco. (2002). "Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 64, pp. 13-52.

SARAZÁ JIMENA, Rafael. (2006). "Primacía del derecho comunitario, derechos fundamentales y sistema constitucional español (comentario a la STJCE del 7 de septiembre de 2006, Asunto C-81/05, caso *Cordero Alonso*)", *Revista Poder Judicial*, No. 82, pp. 11-52.

TORRES PÉREZ, Aida. (2010). "Euroorden y conflictos constitucionales. A propósito de la STC 199/2009, del 28 de septiembre de 2009", *Revista Española de Derecho Europeo*, No. 35, pp. 441-471.

TORRES PÉREZ, Aida. (2012). "Constitutional dialogue on the European arrest warrant: the Spanish Constitutional Court knocking on Luxembourg's door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/2011", *European Constitutional Law Review*, No. 8, pp. 105-127.

UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, y Santiago RIPOLL CARULA. (2013). "La euroorden ante la tutela de los derechos fundamentales. Algunas cuestiones de soberanía iusfundamental (A propósito de la STJ Melloni, del 26 de febrero de 2013, C-399/11)", *Revista Española de Derecho Europeo* No. 43.

# LOS SISTEMAS JURISDICCIONALES REGIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN ANÁLISIS COMPARADO CON LA EXPERIENCIA COMUNITARIA EUROPEA

Piero Pennetta y Elisa Tino  
*pieropennetta@tiscali.it; elisatino@yahoo.it*

## **Resumen:**

Este trabajo se propone realizar un estudio comparado de los sistemas jurisdiccionales establecidos en las organizaciones regionales de integración en América Latina y el Caribe con el sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Estos serán investigados tanto en sus aspectos institucionales, sobre todo con referencia a sus competencias, como en su principal jurisprudencia. El objetivo es de analizar el papel, el aporte de estos sistemas jurisdiccionales al fortalecimiento de los respectivos procesos de integración en el marco de una comunidad de derecho. A este fin se va a poner en evidencia la influencia del sistema jurisdiccional de la Unión Europea, reconocido como un modelo por su capacidad de actuar como garante de la aplicación y interpretación del derecho comunitario y como verdadero “motor” de la integración europea, sobre los Tribunales regionales latinoamericanos. Por supuesto, se van a presentar también los elementos de diferencia y las peculiaridades.

**Palabras clave:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea; tribunales latinoamericanos y caribeños; sistemas jurisdiccionales regionales; imitación; unidirectional fertilization.

## **Abstract:**

This paper carries out a comparative analysis of the judicial systems established within regional integration organizations in Caribbean and Latin America with the EU judicial system. They will be investigated both in their institutional features, particularly their competences, and their main jurisprudence in order to assess the role they play to strengthen their respective integration processes. For this purpose we will put in evidence the influence of the EU judicial system, considered

as a model for its ability to ensure the correct interpretation and application of Community law and as a real “engine” of the European integration, over the Latin American regional tribunals. Clearly, even differences and peculiarities will be highlighted.

**Keywords:** European Union Court of Justice; Latin American and Caribbean Tribunals; regional judicial systems; imitation; unidirectional fertilization

### **1. Consideraciones preliminares:**

Se conoce, como ocurre en las más diversas áreas geográficas, una amplia difusión del "regionalismo" y, con frecuencia, se produce un progresivo dinamismo institucional y material de las diferentes formas de cooperación institucionalizada. En particular, la provisión de un sistema de solución de diferencias es un elemento de especial cualificación. De hecho, el establecimiento de un tribunal de justicia refleja la voluntad de los estados miembros de someter su cooperación institucionalizada a los principios del Estado de derecho y al control judicial por parte de un organismo independiente (Klabbers y Wallendahl, 2011; Alter, 2012).

Esta característica se manifiesta de manera significativa en el modelo comunitario que, desde el principio, tiene un Tribunal de Justicia (TJUE) con amplias competencias comunes a la experiencia previa de la CECA. Esta tendencia parece estar extendiéndose, aunque con contradicciones y dificultades, a otras áreas geográficas y, sobre el tema, se ha desarrollado un debate técnico y jurídico global relacionado, en particular, con la comparación entre los diferentes modelos institucionales: la cooperación intergubernamental y la integración supranacional.

En concreto, el presente trabajo está dedicado a la comparación de los sistemas de solución de diferencias, respectivamente, en la UE y en algunas formas de cooperación regional en América Latina y en el Caribe (Pennetta (a cura di), 2010; Klein Vieira 2011; Hernández Ramos et ál. (directores), 2012; Marinai, 2012).

Los orígenes históricos del regionalismo en el nuevo continente, a partir de la Organización de Estados Centramericanos (ODECA, 1951), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960) y la Caribbean Free Trade Area (CARIFTA, 1965) son temporalmente coevas con las primeras experiencias

europas, en particular con el Consejo de Europa (1949), la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA, 1951), la Comunidad Económica Europea (CEE, 1958) y la European Free Trade Area (EFTA, 1960).

Sin embargo, en Europa el modelo supranacional ha llegado a predominar sobre las otras experiencias de cooperación. Por el contrario, en el sub-continente americano hay desde siempre una pluralidad de organizaciones en competencia, que se caracterizan por el modelo cooperativo (es decir intergubernamental) particularmente respetuosa de la soberanía nacional (Pennetta, 2013).

Aquí se puede hacer referencia a las experiencias del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1975) y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980), a las iniciativas más recientes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991) y del Sistema de Integración Centroamericana (SICA, 1991), así como las caribeñas: Asociación de Estados del Caribe (AEC, 1974), la Caribbean Community (CARICOM, 2001) y la Organization of Eastern Caribbean States (OECS, 1981/2008). En la misma visión clásica de las relaciones entre los estados también están inspiradas las experiencias más recientes: la convencional de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) y las de carácter informal del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (y, dentro de ella, la dell'Alianza Pacífico, 2011) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011). Por el contrario, en una perspectiva integracionista, está la Comunidad Andina (antes del Pacto Andino, 1969), que se caracteriza por una imitación evidente del modelo comunitario, pero lamentablemente carece de una compartida voluntad política.

En el marco del regionalismo latinoamericano y caribeño, solo en algunos casos se ha desarrollado una tendencia a fortalecer el inicial vínculo de asociación. Por lo tanto, más allá de la tradicional "gestión" política y diplomática de las disputas, en algunas organizaciones se previó la institución de tribunales (Brölmann, de próxima publicación). Por otra parte, este proceso de judicialización parece estar en estrecha relación, en términos de derecho sustantivo, con la aplicación concreta de normas en materia comercial. De hecho, "la existencia de un Tribunal se muestra como una herramienta clave para asegurar la aplicación uniforme del

código aduanero y para articular mecanismos de coordinación de ordenamientos"<sup>262</sup>.

Por tanto, va a ser objeto de nuestro análisis comparativo: i) Comunidad Andina (CAN)<sup>263</sup> (Quindimil López, 2006; Vigil Toledo, 2011; Tremolada Álvarez, 2010, 35), ii) Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>264</sup> (Díaz Barrado, 2009; Villalta Vizcarra, 2004; Jiménez Piernas, 2008; Delgado Rojas, 2009), iii) Caribbean Community (CARICOM)<sup>265</sup> (Pattnayak, 2004; Ewart, 2004-05; Kirkham, 2006) e iv) Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>266</sup> (Martínez Puñal, 2005; Basso et ál., 2007; Franca Filho, et al., 2010). En estas organizaciones se han introducido mecanismos de carácter judicial para resolver las controversias y se ha producido una jurisprudencia relativamente extensa<sup>267</sup>. Por el contrario estudios particulares sobre el tema se pueden encontrar en experiencias recientes del OECS<sup>268</sup> y de UNASUR<sup>269</sup>.

Por otra parte, en los cuatro casos considerados, los tratados básicos solo indican mecanismos de solución de controversias, mientras la concreta reglamentación de

---

<sup>262</sup> *Conclusiones del IV Encuentro de Magistrados de la Comunidad Andina y del Mercosur*, Quito, 20-21.9.2012, sub 8.

<sup>263</sup> *El Acuerdo de Cartagena* fue codificado con la Decisión 563 del 26.5.2003.

<sup>264</sup> *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos*, Tegucigalpa, 13.12.1991 (Protocolo de Tegucigalpa).

<sup>265</sup> *Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community, including the CARICOM Single Market and Economy*, Chaguaramas, 5.7.2001 (*Revised Treaty of Chaguaramas*).

<sup>266</sup> *Tratado para la constitución de un Mercado Común ...* (Asunción, 26.3.1991) integrado al *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR (Ouro Preto, 17.12.1994)*, *Protocolo de Olivos para la solución de controversias* (Olivos, 18.2.2002), *Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR* (Montevideo, 8.12.2005).

<sup>267</sup> En verdad, solamente el TJCA ha producido en el tiempo una amplia jurisprudencia mientras que los otros sistemas jurisdiccionales tienen una jurisprudencia reducida pero creciente.

<sup>268</sup> El *Revised Treaty of Basseterre* del 2010 se inspira en el modelo europeo y prevé, aunque de manera "oscura" algunos elementos de supranacionalidad (arts.4 e 14). De lo contrario, los mecanismos de solución de controversias (art.18 e *Annex on Settlement of Disputes*) se inspiran en las previas experiencias caribeñas y se prevén diferentes modalidades típicas del derecho internacional, a partir de la negociación hasta el tribunal regional.

<sup>269</sup> En el *Tratado UNASUR* (art # 21) las controversias se resuelven a través de negociaciones directas o de la mediación realizada por el Consejo de Delegados y de los ministros de los asuntos extranjeros . Solón Pablo, 2008, 12-18, como negociador del Tratado UNASUR, testimonia como no se quiere prever un mecanismo jurisdiccional de solución de controversias (p #17) que "inevitablemente implica un grado de supranacionalidad", y como los estados han preferido recurrir a "un mecanismo de negociaciones directas para la solución de controversias".

los órganos jurisdiccionales surge de protocolos firmados en una fecha posterior que el nacimiento de la organización de referencia. Además, en el CARICOM y el SICA se manifiesta la libertad para los estados de adherir al Protocolo que establece la Corte, por lo tanto, los protocolos de establecimiento de la *Caribbean Court of Justice* (CACJ)<sup>270</sup> y de la *Corte Centroamericana de Justicia* (CCJ)<sup>271</sup> han sido firmados solo por algunos estados. De ello se desprende que dichos tribunales válidamente ejercer su jurisdicción únicamente con respecto a los estados que han aceptado<sup>272</sup>. Por el contrario, obligatoria y común a todos los estados miembros es la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Tratado TJCA) en la CAN (Chahín Lizcano, 2004; Pico Mantilla, 2009; Pico Mantilla, 2009, 2º ed.; Bustamante, Sánchez Chacón, 2010; Napoletano, 2010)<sup>273</sup> y el complejo mecanismo de arbitraje previsto en el MERCOSUR (Bertoni, 2006; Susani, 2008; Gottifredi, 2004; Vinuesa, 2006; Drnas de Clément, 2009; Kasmi, 2010; Tuosto, 2010)<sup>274</sup>.

De lo contrario, el proceso de integración en Europa se ha basado, desde sus orígenes, en un Tribunal de Justicia autónomo y permanente, capaz de garantizar el pleno ejercicio de la función jurisdiccional. De hecho, el TJUE ya se encuentra entre las instituciones en el Tratado CECA y, posteriormente, en el Tratado de Roma y, actualmente, en el de Lisboa tiene su base jurídica formal, también una disciplina completa de su estructura y competencias (Boerger-De Smedt, 2008; Tamm, 2013).

## **2. Los tribunales regionales, estructura y jurisdicción:**

---

<sup>270</sup> *Agreement establishing the Caribbean Court of Justice*, St. Michael, 14.2.2001 (*CCJ Agreement*).

<sup>271</sup> *Convenio del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*, Ciudad de Panamá, 10.12.1992 (*Convenio CCJ*).

<sup>272</sup> Una posición contraria fue expresada por la CCJ que muchas veces declaró como su jurisdicción se extiende también a los estados que no han ratificado el Convenio CCJ porque son partes del Protocolo de Tegucigalpa, que es considerado el fundamento jurídico de la institución de la Corte (Expediente n.1-30-4-2004; Expediente n.123-12-06-12-2011).

<sup>273</sup> El Tratado TJCA fue codificado con la Decisión 472 del 28.5.1996, integrada por la Decisión 500 *Estatuto del TJCA*, 22.6.2001.

<sup>274</sup> El *Protocolo de Brasilia para la solución de controversias* (Brasilia, 17.12.1991) fue reformado por el *Protocolo de Olivos cit.*, integrado por normas de carácter de procedimiento.

En cuanto a los aspectos estructurales, el sistema jurisdiccional comunitario, originalmente de una sola institución, se ha visto el cambio en el tiempo de su estructura interna. En la actualidad, el TJUE se concibe como una institución unitaria, pero dividida internamente en Tribunal de Justicia, Tribunal General y tribunales especializados<sup>275</sup>. Aunque distintos en cuanto a la composición, competencias y normas de funcionamiento, las diferentes articulaciones se colocan funcionalmente en posición jerárquica, por lo que las decisiones “inferiores” son susceptibles de recurso ante el Tribunal Superior<sup>276</sup>.

Los sistemas jurisdiccionales de la CAN, SICA y CARICOM tienen un aparato interno relativamente simple, que parece referirse a la estructura de los orígenes del TJUE (1958-1988). Estos, de hecho, consisten en un solo "nivel", que actúa como primera y única instancia de juicio. Sus sentencias son, por lo tanto, definitivas e irrevocables. Constituye una excepción el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, que tiene un carácter mixto, ya que prevé la posibilidad de recurrir a instrumentos político-diplomáticos y/o al arbitraje. Por tanto, este mecanismo carece de las características de estabilidad de los otros sistemas, tanto de la UE como de las otras organizaciones latinoamericanas y caribeñas en estudio. De hecho, fallido el intento de resolver la controversia mediante negociación, en el sistema mercosureño las partes pueden decidir si: 1) someterla a la consideración del Grupo Mercado Común (GMC) como conciliador (artt.6 y 8 Protocolo de Olivos); 2) iniciar el procedimiento arbitral ante el Tribunal *ad hoc* (TaH) o ante el Tribunal Permanente de revisión (TPR) (arts. 6, par.1 y art. 23 Protocolo de Olivos). Si el GMC no ha sido capaz de resolver la disputa se ha en el plazo establecido, las partes pueden decidir recurrir al TaH. El procedimiento arbitral culmina con un un laudo que puede, a instancia de una parte, ser objeto de revisión antes el TPR (Perotti, 2008; Bertoni, 2006, 329-335; Puceiro Ripoll, 2010). Por tanto, el TPR puede actuar como una sola instancia, o en segundo grado con

---

<sup>275</sup> Hasta ahora solo fue instituido el Tribunal de la Función Pública (TFP), competente de conocer en primera instancia el contencioso entre la UE y sus funcionarios. V. Decisión 2.11.2004, n. 2004/752/CE/Euratom, en G.U.C.E. L 333 del 9.11.2004, pp # 7 ss.

<sup>276</sup> Las sentencias del Tribunal General pueden ser impugnadas ante el TJUE solo por cuestiones de derecho (art # 256 # 1 TFUE). Véase también el art # 256 n.2 TFUE (Condinanzi, Mastroianni, 2009, 510; Kühn, 2010).

el fin de revisar un laudo emitido por TaH, pero sólo por cuestiones de derecho (art.17 par # 2 Protocolo de Olivos)<sup>277</sup>.

En el ámbito de evolución normativa e institucional del MERCOSUR fue establecido por el Parlamento un Proyecto de Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia de la MERCOSUR que está siendo examinado actualmente por el Consejo del Mercado Común<sup>278</sup>. El establecimiento de una Corte Permanente parece perfectamente coherente no sólo con el fortalecimiento institucional antes mencionado, sino también con la evolución de las normas comerciales y, en particular, la definición de la unión aduanera perfecta.

En cuanto a la composición y formación de las cortes regionales en cuestión, así como otros aspectos de la técnica y la jurídica (duración, reelección, motivos de despido, etc.), no es posible identificar una línea de tendencia homogénea, ya que existen profundas diferencias no solo entre el sistema jurisdiccional europeo y los de las organizaciones de América Latina y del Caribe, sino también entre ellos.

Con respecto a las normas sobre el nombramiento en el sistema comunitario, a la luz de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, los jueces son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros. Se prevee, sin embargo, la consulta de un comité *ad hoc* “para que se pronuncie sobre la idoneidad de los candidatos” (arts.253-255 del TFUE). En la nueva normativa europea, se evidencia la experiencia técnica y legal, con una disminución parcial del componente político tradicional (Sauvé, 2012).

Por el contrario, en América Latina y el Caribe no se encuentra un procedimiento para la designación de jueces inspirados en el modelo europeo, así como no se presenta un marco homogéneo entre los distintos sistemas jurisdiccionales. Sin embargo, a veces es posible observar una tendencia, común en la UE, a liberar la formación de la corte de la voluntad política de los gobiernos. Por lo tanto, en el sistema centroamericano, los jueces son nombrados por las cortes supremas de

---

<sup>277</sup> Según el art.1 par # 2 Protocolo de Olivos “los Estados Partes pueden someterse al sistema de solución de controversias de la OMC o de otros esquemas preferenciales de comercio”.

<sup>278</sup> El Proyecto de Norma – Protocolo constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR, MERCOSUR/PM/PN n.02/2010, 13.12.2010 parece inspirarse en el sistema jurisdiccional comunitario y en el de la CAN.

los estados miembros (art. # 2 Reglamento general). En el sistema caribeño, los jueces son elegidos por un proceso de selección por la Regional Judicial and Legal Services Commission, integrada por representantes de diversos sectores del mundo jurídico (académicos, abogados, miembros de las comisiones de servicios públicos y las comisiones de servicios judiciales) y por el presidente de la Corte, a su vez previamente designado por los jefes de Estado y de gobierno. Una tendencia similar a "mitigar" la influencia política de los gobiernos nacionales no se encuentra, sin embargo, en el sistema andino y en el mercosureño. De hecho, en el primero, los jueces son designados por los gobiernos nacionales por unanimidad, de una lista de candidatos propuestos por cada Estado miembro (art. # 7 Tratado TJCA). En el MERCOSUR, sin embargo, dada la naturaleza del mecanismo de solución de controversias, el procedimiento es diferente. De hecho, cada Estado parte en la controversia nombrará a su árbitro, sobre la base de una lista de candidatos previamente preparada y presentada a la Secretaría Administrativa, después, las partes proceden a identificar al tercer árbitro, elegido de una lista específica de candidatos elaborada de antemano. Del mismo modo, con respecto a la TPR, cada Estado miembro designará su árbitro, mientras que el quinto es elegido por los gobiernos de los estados miembros, por unanimidad, sobre la base de una lista de candidatos elaborada previamente (art. 18 del Protocolo de Olivos).

En lo que respecta a la jurisdicción y competencia de los tribunales en cuestión, una lectura sistemática de los instrumentos normativos de base y una evaluación de las prácticas ponen de manifiesto la existencia de una cierta homogeneidad "lógica", a pesar de los diferentes modelos de cooperación institucionalizada. De hecho, todos los tribunales en cuestión tienen el papel de garante del derecho en la interpretación y la aplicación de los tratados y del derecho secundario (art.19 TUE, art. # 4 Estatuto TJCA;. Art. # 2 Convenio CCJ; art.187 y art.211 Revised Treaty of Chaguaramas, art. # 1 par # 1 Protocolo de Olivos).

Por lo tanto, en principio, a la jurisdicción de dichos tribunales se extenderá a todos los asuntos que sean de la competencia de la organización, a la luz del principio de atribución. Sin embargo, podrán preverse límites; en el actual sistema

europeo, se ha realizado una ampliación de la jurisdicción del TJUE al derecho de la UE en su conjunto. Aún sobreviven algunas excepciones relacionadas con el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (Art. # 275 del TFUE)<sup>279</sup>. Además, con respecto a las materias reguladas por el llamado espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para examinar "la validez o proporcionalidad de operaciones por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de seguridad interior"(art. # 276 del TFUE). Por último, el campo de los déficit públicos excesivos no puede ser objeto de un procedimiento de infracción en virtud de los artt. 258 y 259 del TFUE (art. 126 del TFUE, par.10).

Del mismo modo, en el SICA están excluidos de la jurisdicción de la CCJ en el ejercicio de su función como juez regional<sup>280</sup>, las controversias relativas a la protección de los derechos humanos, atribuidas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (art #25 Convenio CCJ), y los de comercio (Art. # 35 co. 2 del Protocolo de Tegucigalpa). De lo contrario, los instrumentos básicos de CAN, MERCOSUR y CARICOM no permiten limitaciones en la jurisdicción de sus tribunales que, por tanto, se extiende a todos los asuntos de la competencia de la organización, que son de naturaleza económica y, por lo tanto, inciden menos en la soberanía estatal.

---

<sup>279</sup> Como normas transitorias vease el Tratado de Lisboa, Protocolo 36, art. # 10.

<sup>280</sup> Las competencias de la CCJ son muy heterogéneas. De hecho, actúa también como: 1) tribunal internacional (sin embargo, para las controversias fronterizas territoriales marítimas se requiere la solicitud de todas las partes concernidas – art.22 literal a); 2) tribunal de consulta permanente, con carácter ilustrativo, de las cortes supremas de justicia de Centroamérica (art. # 22, literal d ) y de los estados sobre la interpretación de cualquier tratado o convención vigente, o respecto al conflicto de los tratados entre sí con el derecho interno de cada Estado (art. # 23); 3) tribunal de arbitraje en el asunto en que las partes lo soliciten (art. # 22 literal ch), lo mismo que conocer las controversias que surjan entre un Estado Centroamericano y otro que no lo sea cuando de común acuerdo le sean sometidas (art.# 22, literal h); 4) Corte Constitucional nacional cuando conoce y resuelve conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Órganos fundamentales de los estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales (art. # 22 literal f). Al final la CCJ está facultada para hacer estudios comparativos de las legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica (art. # 22 literal i).

## 2.1. Carácter exclusivo de la jurisdicción y el posible establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Además de tener un carácter obligatorio, la jurisdicción del TJUE es también exclusiva (Lavranos, 2005; Usher, 2007; Lock, 2009). En efecto, el art. # 344 del TFUE prohíbe expresamente a los estados miembros "las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos". Por lo tanto, los sujetos de la UE están obligados a recurrir al juez comunitario para resolver todas las controversias relativas a la interpretación y / o aplicación del derecho de la Unión<sup>281</sup>.

En América Latina y en el Caribe, sin embargo, solo el TJCA tiene, de manera inequívoca, competencia exclusiva. En efecto, el art. # 42 Tratado Tjca afirma que "Los países miembros no someterán ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distinto de los contemplados en el presente Tratado". Por el contrario, la atribución de competencia exclusiva del órgano jurisdiccional no parece haber sido considerado necesario en las otras organizaciones en cuestión. En particular, es posible distinguir la asociación que no prevén por el Tribunal Regional una jurisdicción exclusiva absoluta: SICA (Ulate Chacón, 2008) y CARICOM, y aquella en la que el tribunal carece expresamente de jurisdicción exclusiva (MERCOSUR)<sup>282</sup>.

En cuanto al sistema judicial centroamericano, el citado actual art. # 35 co. # 2 Protocolo de Tegucigalpa, dice que "las controversias sobre la aplicación o Interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos a que se refiere el párrafo anterior, deberán someterse a la Corte Centroamericana de Justicia", y establece que las controversias de carácter comercial se confían a un mecanismo de solución de controversias comerciales,

---

<sup>281</sup> El carácter exclusivo de la jurisdicción del TJUE fue reiterado en la Opinión # 1/91 y en el asunto C-459/03.

<sup>282</sup> Es evidente que la ausencia de una jurisdicción exclusiva *tout court*, "en general", puede constituir un obstáculo para la interpretación y aplicación uniforme del derecho de la organización, evitando así, de alguna manera, el desarrollo del proceso de integración.

basado en el modelo de naturaleza contenciosa de la solución de diferencias de la OMC (co.3) (Mejía Herrera, 2008; Mejía Herrera, 2009)<sup>283</sup>. En efecto, la misma CCJ ha llamado a expresarse sobre la legitimidad de un mecanismo de este tipo, tenía, a la luz de la redacción original del art.35 del Protocolo de Tegucigalpa, una opinión negativa<sup>284</sup>. Por lo tanto, fue introducido el pár. 3 del mencionado art. # 35. como base legal para el establecimiento del Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales<sup>285</sup>.

Por lo que respecta, sin embargo, el sistema jurisdiccional caribeño, el CCJ Agreement señala explícitamente el carácter exclusivo de la jurisdicción de la CaCJ, en las relaciones a todos sus poderes judiciales. Sin embargo, el uso de esta Corte es sólo uno de los recursos previstos por el Revised Treaty of Chaguaramas para la solución de las controversias que puedan surgir dentro de la organización. En efecto, el art. # 188 destaca que "... the disputes mentioned in the article 187 shall be settled only by recourse to any of the following modes for the settlement of the disputes, namely, good offices, mediation, consultations, conciliation, arbitration and adjudication". El uso de diversos instrumentos es puramente discrecional y permanece en la capacidad de los partidos para optar por el medio que consideren oportuno. Por otra parte, el art. # 188 pár. # 4 establece que "Without prejudice to the exclusive and compulsory jurisdiction of the Court in the interpretation and application of this Treaty under Article 211, the parties may use any of the voluntary modes of dispute settlement provided for in this Article in the settlement of a dispute". A la luz de esta disposición, por lo tanto, la exclusividad de la jurisdicción del CaCJ debe entenderse solo en relación con la

---

<sup>283</sup> El *Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales* fue establecido con la *Resolución # 106-2003* del 17/02/2003 y modificado por la *Resolución # 170-2006* del 28/07/2006. Hasta ahora, sólo dos controversias han sido solucionadas con laudos del Tribunal arbitral: *Expediente MSC-04-04 entre Guatemala y Costa Rica*, ..., 13.6.2006; *Expediente MSC-02-10, Proceso arbitral entre Guatemala y El Salvador*..., 13.2.2012.

<sup>284</sup> La CCJ afirmó que "la posibilidad de que se establezca un mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, que incluya conciliación y arbitraje de carácter extrajudicial, [...] colisiona en cuanto al arbitraje, con la competencia de la Corte establecida en el literal ch del artículo 22 del Convenio de Estatuto y con el artículo 35, párrafo segundo, del Protocolo de Tegucigalpa, que le atribuye a la Corte el conocimiento de toda controversia" (Expediente # 10-6-21-2001).

<sup>285</sup> Emianda al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, Managua, 27.2.2002.

jurisdicción de otros tribunales regionales o internacionales, y no a los medios para resolver disputas diferentes de lo jurisdiccional mencionado. Por lo tanto, a los estados miembros de CARICOM solo se les prohíbe acudir a un tribunal que no sea el CaCJ para la solución de controversias relativas a la interpretación y aplicación del Tratado. Así, la exclusividad de la jurisdicción del CaCJ tiene una interpretación menos estricta de la prevista el art. # 344 TFUE (Cherubini, 2010, 77-78).

Al final, el MERCOSUR es la única organización en estudio que no consagra jurisdicción exclusiva a sus tribunales. De hecho, como ya se ha mencionado, el art. #1 del Protocolo de Olivos establece que:

"las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo [...] puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de los que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante".

Sin embargo, una vez que se inicia un proceso de solución de controversias, ya no es posible presentar la misma pregunta a un foro diferente. La posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, como alternativa, tiene su justificación en la naturaleza comercial de la disciplina del MERCOSUR y en el carácter marcadamente intergubernamental de la cooperación institucionalizada (casos WT/DS241/R, WT/DS355/1, WT / DS190 / 2, cf. Amaral Júnior, 2013).

## **2.2 El derecho aplicable**

Al TJUE se le encomienda la tarea de "garantizar [d] el respeto de la interpretación y aplicación de los Tratados" (art. # 19 TUE). Por lo tanto, en el ejercicio de las competencias de atribución, está llamado a dar efecto al derecho de la Unión. Además, como es bien sabido, el TJUE, en su amplia y cualificada jurisprudencia, ha desarrollado los principios, sean generales, sean particulares, que han constituido y siguen constituyendo una importante fuente de desarrollo del derecho comunitario. En esta perspectiva, son de indudable importancia los principios de la

"primacía" y del "efecto directo" que caracterizan, de manera particular, el sistema jurídico UE.

Por otra parte, el TJUE en su jurisprudencia, no dejó de referirse a las normas del derecho internacional como normas jurídicas aplicables, en la medida en que se refieren a situaciones de competencia de la Unión. En particular, el derecho internacional general ha sido utilizado por el TJUE para la interpretación del derecho comunitario, incluidos los Tratados, así como un parámetro para la evaluación de la legalidad de los actos adoptados por las instituciones (C-41/74, C-268/94, C-162/96, C-402/05P, C-415/05, C-386/08). Por último, en el ejercicio de su competencia en materia de responsabilidad extracontractual, el art. # 340 TFUE establece que el TJUE es capaz de extraer el derecho sustantivo aplicable a este tipo de acciones de los "principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los estados miembros".

Incluso los sistemas jurisdiccionales latinoamericanos y caribeños que se investigan son similares al modelo europeo, para actuar como garantes del derecho de la organización. Por lo tanto, en la CAN, el art. # 4 del Estatuto afirma que "El Tribunal es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, de carácter supranacional y comunitario, instituido para declarar el derecho andino y asegurar su aplicación uniforme en todos los Países Miembros". Este enfoque ha sido, sin embargo, confirmado por el TJCA que definió el Sistema Andino como un sistema jurídico independiente (entre muchos Proceso 1-IP-96).

Asimismo, el art # 2 del Convenio CCJ atribuye a la CCJ la tarea de velar por "el respeto al derecho, tanto en la interpretación como en la ejecución del Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)", "y de sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo". La misma CCJ, afirmando que "la Comunidad Centroamericana es una Comunidad de Derecho, lo cual significa que tanto los estados como las instituciones que la conforman están sujetos al control de la legalidad de sus actos"<sup>286</sup>, reiteró que "[...]los estados, los órganos e instituciones comunitarias, así como los sujetos particulares pueden recurrir a la Corte

---

<sup>286</sup> Estas consideraciones se inspiran en las contenidas el asunto C-294/83 del TJUE (punto 23).

Centroamericana, en tanto que garante de la aplicación e interpretación de las normas comunitarias contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los instrumentos complementarios y derivados” (Expediente 123-12-06-12-2011). Del mismo modo, el CACJ, después de confirmar su jurisdicción en las disputas regionales sobre la interpretación y aplicación del Revised Treaty of Chaguramas, señaló que “By signing and ratifying the Revised Treaty and thereby conferring on this Court ipso facto such a compulsory and exclusive jurisdiction [...], the Member States transformed the erstwhile voluntary arrangements in CARICOM into a rule-based system, thus creating and accepting a regional system under the rule of law” ([2009] CCJ 2 OJ).

Por último, en relación con el Mercosur, el papel de garante del derecho de la organización es atribuido a los diferentes arbitrajes (TaH, TPR) y se desprende no solo del art.1 par # 1, sino también, y sobre todo, de los "considerandos" del Protocolo de Olivos que, en particular, evidencian "la necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma coherente y sistemática [...] de manera de consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR”.

A la luz de estas consideraciones, en el ejercicio de las facultades que les confiere, los jueces de las organizaciones latinoamericanas que se trate, al igual que sus homólogos europeos, están llamados a dar aplicación, en primer lugar, al derecho de la organización, primario y secundario. En vía residual es posible recurrir a la aplicación de los principios generales del derecho internacional. En este sentido, se expresan los instrumentos normativos básicos (art # 34 Protocolo de Olivos y art # 30 del Convenio CCJ) y, en consecuencia, se ha desarrollado una práctica jurisprudencial discreta (TaH Laudo VI, VII Laudo)<sup>287</sup>. Así, tanto en los laudos de los tribunales *ad hoc* del MERCOSUR (TaH Laudo I Laudo VII) como en las sentencias de la CCJ (Expediente 1-30-4-2004, Expediente 2-11-8-2006,

---

<sup>287</sup> En verdad, los árbitros afirmaron que “... al no existir en las resoluciones objeto de estos procedimientos, ni en el resto de la normativa MERCOSUR, un texto expreso [...], se produce una laguna normativa que debe ser llenada por los principios generales del derecho internacional aplicable al caso analizado” (TaH Laudo VII) (Rey Caro, 2005; Olmos Giupponi, 2012).

Expediente 105-2-26-03-2010) hay referencias a los principios generales del derecho internacional, como la buena fe, *pacta sunt servanda*, razonabilidad (TaH Laudo VII), la legalidad (Expediente 03-03-2000 Expediente 5- 20-12-2006). En el sistema andino, en ausencia de una disposición que identifique expresamente el derecho aplicable, es la extensa jurisprudencia que confirma que también el TJCA interpreta y aplica, en primer lugar, el derecho andino definido como derecho de la integración (Proceso 1-IP-87). Además, hay también referencias, a veces, *incidenter tantum*, tanto al derecho internacional general de los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, como los de buena fe (Proceso 65-IP-2004), legalidad (Proceso 100-AN-2004, Proceso 43-AI-2000, Proceso 51-AI-2001), debido proceso y derecho de defensa (Proceso 100-AN-2004, Proceso 81-DL-2005), la protección judicial efectiva (Proceso 2-AI-2006), intangibilidad de la cosa juzgada (Proceso 5-IP-95, Proceso 2-AI-96). Aunque tales referencias son absolutamente marginales. De hecho, el TJCA definió el ordenamiento jurídico comunitario europeo como "fuente nutricia" de la experiencia andina y, sobre todo en sus primeras decisiones, ha hecho referencias explícitas a la jurisprudencia del TJUE, aceptando los principios generales relativos a las características fundamentales del sistema jurídico comunitario. Esta práctica, como veremos más adelante, también se encuentra en otras jurisdicciones bajo revisión. En particular, en el sistema centroamericano, las referencias a la jurisprudencia europea y la aplicación de los principios que emanen de ella tienen su base jurídica en el mismo Convenio CCJ. De hecho, el art. # 30 prevé la posibilidad de la CCJ de aplicar los Principios del Derecho de Integración, como fuente subsidiaria.

Por último, en relación con el derecho aplicable, el sistema del CARICOM merece una evaluación aparte. De hecho, a diferencia de lo que se ha visto, el CCJ Agreement establece que en el ejercicio de su jurisdicción original, la CaCJ debe dar aplicación, en exclusiva, a "rules of international law" (art. 17)<sup>288</sup>, así que no hay referencia al derecho de la organización como tal. Sin embargo, a este

---

<sup>288</sup> El CARICOM no tiene "actos orgánicos" y los estados cooperan con la aprobación de *protocols* y *agreements*, de modo que la expresión "rules of international law", puede entenderse como implícitamente comprensiva de esta producción normativa convencional.

respecto, en una de sus primeras sentencias ([2009] CCJ 2 OJ), el CACJ dejó en claro que "The search in the application and interpretation of the Revised Treaty is to discover Community Law. In this quest the Court has to apply such rules of International law as may be applicable". En este contexto, se ofrece una amplia interpretación de "rules of international law", que se compone no solo de las normas del derecho internacional consuetudinario, sino, de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, tiene en cuenta los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas. Se afirma que "if one apply Article 217 of the Revised Treaty the principles of law common to the principal legal systems of the Community are a source of law for this Court, as it is for the International Court of Justice". Por otra parte, a partir de una no muy extensa jurisprudencia, destaca como la CaCJ hizo un uso muy limitado de esta disposición y más bien resolvió (y sigue resolviendo) las controversias mediante la aplicación del derecho CARICOM, haciendo también frecuentes referencias al modelo comunitario europeo y a algunos de los principios elaborados en su marco ([2009] CCJ 5 OJ, [2012] CCJ 1 OJ) (Nelson, 2011: 8-9).

### 2.3. Métodos de interpretación

Se sabe que, en su jurisprudencia, el TJUE ha aplicado el criterio de interpretación funcional-teleológica del derecho comunitario, con especial referencia a la "letra y el espíritu" de los tratados (C-28, 29 y 30/62). De hecho, "cada disposición de derecho comunitario debe ser situada en su contexto e interpretada a la luz del conjunto de las disposiciones de ese derecho, de sus finalidades y de su grado de evolución en la fecha en la que debe hacerse aplicación de la disposición de que se trata"(C-283/81). Por lo tanto, sobre la base de los propósitos de la norma, el TJCE favorece, entre todas las interpretaciones posibles, la que considera más coherente con el objetivo final de la norma, de acuerdo con el principio del efecto útil (da Cruz Vilaça, 2013).

El análisis de la jurisprudencia de los tribunales del Nuevo Continente revela cómo la tendencia a inspirarse en el sistema de la UE también se extiende al método de interpretación. En efecto, tanto en las sentencias del TJCA, de la CCJ y del CaCJ,

como en los laudos arbitrales del MERCOSUR, se llevan a cabo referencias explícitas al criterio teleológico-funcional, definido como el principal método de interpretación del derecho de la organización. Así, lapidariamente la CCJ declaró que "el derecho [comunitario, de integración] es un todo que debe ser analizado principalmente en forma sistémica y teleológica" (Expediente 10-5-11-96). Del mismo modo, la CaCJ sostuvo que "the Court must examine the context in which the provision appears in light of the object and purpose of the RTC and interpret the Article in a manner that renders the RTC effective. In effect the Court must adopt a teleological approach" ([2009] CCJ 1 OJ). En el sistema andino, esta elección tiene "su fundamentación en el mismo Tratado de Creación del Tribunal, ya que sus atribuciones derivan de la necesidad de contribuir a la consecución del propósito común integracionista" (1-IP-88)<sup>289</sup>. Por último, los árbitros mercosureños destacaron que "el enfoque teleológico resulta más patente aun en los tratados e instrumentos que conforman organismos internacionales o configuran procesos o mecanismos de integración [...] El método teleológico procura garantizar que las normas sean eficaces en relación con su fin último, que es el de dar satisfacción a las exigencias de la integración" (TaH Laudo I). Parece claro, pues, que el uso del enfoque teleológico permitiría a los jueces regionales de América Latina y del Caribe que lleguen a interpretaciones y adopten soluciones encaminadas a fortalecer el proceso de integración, en una perspectiva tanto económica como jurídica. Esto, a pesar de que este método de interpretación no siempre aparece plenamente coherente con el fundamento jurídico de la organización. Esto es particularmente evidente en las

---

<sup>289</sup> Por otra parte, en el Proceso 1-IP-87 (punto 3.5), el TJCA sostuvo que "En cuanto a los métodos de interpretación que debe utilizar el Tribunal, ha de tenerse presente la realidad y características esenciales del nuevo derecho de la integración y la importante contribución que en esta materia tiene ya acumulada la experiencia europea, sobre todo por el aporte de la jurisprudencia de la Corte de Justicia, Tribunal único de las Comunidades Europeas en la aplicación de este derecho, que se está haciendo constantemente en beneficio de la construcción comunitaria, sin perder de vista el fin permanente de la norma. Por estas consideraciones corresponde el empleo preferente de los métodos de interpretación llamados "funcionales", como los métodos sistemáticos y de interpretación teleológica, sin dejar de utilizar, si fuese el caso, los demás universalmente admitidos, con la advertencia de que el método teleológico, que adquiere connotación especial en el derecho comunitario como normativa de un proceso de realizaciones conjuntas para el logro de un objetivo común, es el que mejor se adapta a la naturaleza propia de la decisión prejudicial en cuanto tiene en cuenta el "objeto y fin" de la norma, o sea, en último término, el proceso de integración de la Subregión Andina que es el propósito que inspira la suscripción del Acuerdo de Cartagena".

interpretaciones "forzadas" del derecho de la organización, de carácter intergubernamental, a veces realizadas por los árbitros mercosureños. De hecho, definieron el MERCOUR como "un bloque regional consistente en un proceso de integración y no un mero ente promotor de la liberalización comercial como es la OMC" (TPR Laudo 1/2007)<sup>290</sup>. Cabe subrayar también las contradicciones de la jurisprudencia arbitral del MERCOSUR donde, recientemente el TPR ha hecho un claro *revirement* en comparación con su anterior orientación, afirmando que "la estructura normativa del MERCOSUR no crea un orden supranacional que pueda sustituir la voluntad soberana de los Estados que lo componen, la que se manifiesta también en los tratados internacionales que suscriben y en las decisiones adoptadas en sus consecuencias" (TPR Laudo n.1/2012).

### **3. Las competencias de los órganos jurisdiccionales regionales:**

Al igual que en el modelo judicial comunitario, también las competencias de los tribunales regionales latinoamericanos y caribeños son articuladas en judiciales y no judiciales. Por otra parte, dentro de las competencias de naturaleza contenciosa, tanto el TJUE como algunos de los tribunales latinoamericanos considerados pueden cumplir funciones de carácter arbitral, el ejercicio de las cuales parece ser objeto de una elección precisa y explícita de las partes (Vigil Toledo, 2011 142-149)<sup>291</sup>.

Parece oportuno señalar que algunos de los tribunales de que se trata, a diferencia del TJUE, actúan no solo como jueces regionales, sino también tienen diversas habilidades. Esto se aplica, en particular, a la CCJ, lo que se ha dicho, y

---

<sup>290</sup> De verdad, en este caso, los árbitros mercosureños han reproducido la analoga afirmación de los presidentes de Argentina y Brasil contenida en el Acta de Copacabana (Rio de Janeiro, 16.3.2004).

<sup>291</sup> Según el art. # 272 TFUE, el TJUE es competente para juzgar, en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de derecho público o privado concertado por la UE o en su nombre, así como las controversias entre los estados miembros en relación con el objeto de los Tratados, si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso (art. # 273 TFUE). El TJCA, a su vez, tiene competencia para resolver litigios relativos tanto a aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos suscritos entre órganos e instituciones de la Comunidad Andina o entre estos y un tercero, la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento jurídico de la CAN (art. # 38 Tratado TJCA).

a la CaCJ, que también actúa como Tribunal Supremo nacional (art. # 25 CCJ Agreement)<sup>292</sup>.

Con respecto a las competencias ejercidas por los tribunales latinoamericanos como jueces regionales, estas se basan, en gran medida, en los que se dan al TJUE (Tathan, 2010; Alter, 2012). Así, en las experiencias asociativas de fuera de Europa, la evolución institucional de la cooperación institucionalizada y el fortalecimiento de la disciplina material a través de la adopción de normas aplicables no sólo a los Estados sino también a los particulares, determinaron, como necesidad de hecho antes que de derecho, el otorgamiento a los tribunales de competencias de alguna manera inspiradas en el ejemplo del sistema jurisdiccional UE. Esta tendencia imitativa se encuentra, evidentemente, en el sistema andino, mientras que en los sistemas de SICA y CARICOM y, más aún, en lo mercosureño se encuentran diferencias, más o menos pronunciada, debido al carácter intergubernamental de la cooperación institucionalizada.

### 3.1 Competencias contenciosas:

#### a) Acciones contra los estados

Sobre todo en el sistema comunitario, como en los latinoamericanos y caribeños en investigación, los tribunales regionales tienen jurisdicción sobre los recursos interpuestos contra los estados. De esta manera, ejerce un control jurisdiccional sobre la ejecución, por parte de los estados, de las obligaciones jurídicas derivadas de su participación en la organización.

En la Unión Europea la acción por infracción (arts.258-260 TFUE) se puede activar por iniciativa de la Comisión Europea o de un Estado miembro, y se divide en dos fases<sup>293</sup>. En la primera, de carácter pre-contencioso, la Comisión debe, si

---

<sup>292</sup> En la práctica, el CACJ ha sido hasta ahora activo como *appellate jurisdiction*, sin embargo, reconocida solo por Barbados y Guyana (O'Brien, Morano-Foadi, 2008; Belle Antoine, 2009).

<sup>293</sup> La Comisión desempeña un papel central en el procedimiento de infracción, disfrutando de una gran libertad en la conducción de los litigios, en particular con respecto a la posibilidad de iniciar el procedimiento, los tiempos y las condiciones para su continuidad. Por lo tanto, la Comisión no está obligada a iniciar el procedimiento de que se trate o por un Estado miembro o por organismos privados interesados, que también pueden buscar la atención sobre presuntas violaciones cometidos por los estados.

considera que un Estado miembro ha incumplido alguna de sus obligaciones<sup>294</sup>, emitir un dictamen motivado al respecto, después de haber dado a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones<sup>295</sup>. Si, transcurrido el plazo fijado por la Comisión, el Estado miembro no se atiene al dictamen motivado, la misma podrá solicitar al TJUE, para que reconozca la existencia de la infracción. Así comienza la segunda fase de carácter judicial, que termina con un juicio de carácter declarativo. El TJUE, por lo tanto, se limita a verificar la existencia de la infracción; corresponde al Estado incumplidor tomar todas las medidas necesarias para dar ejecución a la sentencia y poner fin a su incumplimiento (art. # 260 TFUE).

El TFUE reconoce también a cada Estado miembro el derecho para activar el procedimiento de infracción (art. # 259 TFUE)<sup>296</sup>. Sin embargo, antes de presentar el caso antes el TJUE, el actor estatal debe solicitar permiso a la Comisión. Esta, después de haber favorecido el contradictorio entre el solicitante y el Estado incumplido, emitirá un dictamen motivado<sup>297</sup>. Este no es vinculante y la posible opinión negativa contenida en el mismo no impide al Estado acudir al TJUE.

En la CAN la acción por incumplimiento se rige por los arts. 23-31-120 Tratado TJCA y el art. # 107 Estatuto de una manera muy similar a la establecida en el sistema jurisdiccional de la UE, y se articula en dos fases, pre-contenciosa<sup>298</sup> y contenciosa (Vigil Toledo, 2011, 99-100).

---

<sup>294</sup>El hecho de que un Estado miembro, obligado a una acción por infracción, que puede consistir en un comportamiento, en un acto normativo de una práctica administrativa incompatible con el derecho de la Unión Europea, ya que la falta de acción que consiste, en la aplicación del aprendizaje no formal, una obligación.

<sup>295</sup>En concreto, la Comisión iniciará el procedimiento administrativo previo, mediante el envío al Estado en una carta de emplazamiento, un documento escrito en el que se indique la conducta o el acto considerado ilegal, así como la posibilidad de incumplimiento de la legislación de la UE que se le imputa. Se coloca el Estado, por lo tanto, en condiciones de presentar sus observaciones en un plazo fijado por la Comisión. Si, sin embargo, el Estado decidió no responder, o los argumentos en sus comentarios no aceptan vender la Comisión, esta podrá emitir un dictamen motivado en el que reitera y, si es necesario, con argumentos precisos de hecho y de derecho de su posición reiterando que el Estado que puso fin a la conducta ilegal en un plazo determinado.

<sup>296</sup>Para iniciar el procedimiento de infracción no es necesario que el actor estatal haya sufrido como consecuencia del incumplimiento por parte de otro Estado, una lesión de su propio interés material, como se supone para actuar en el interés de la Unión.

<sup>297</sup>En esta etapa, antes de que la inactividad de la Comisión, el Estado está facultado para remitir el asunto al TJUE.

<sup>298</sup>Incluso en la fase precontenciosa sistema andino termina con el tema de la Secretaría General del Dictamen. Además, de forma similar a lo que los jueces europeos, el TJCA dijo que el Dictamen de la Secretaría General

Un papel central es desempeñado por la Secretaría General que, sin embargo, no goza de la misma amplia discreción que caracteriza la función de la Comisión europea en la acción por infracción. De hecho, “si el dictamen fuere de incumplimiento y el país miembro persistiere en la conducta que ha sido objeto de observaciones, la Secretaría General *deberá* solicitar [...] el pronunciamiento del Tribunal” (art. # 23 par. # 2 Tratado TJCA). Por lo tanto, recae en la Secretaría General la obligación, y no una facultad de recurso antes el TJCA. Por otra parte, en el sistema andino, de manera absolutamente innovadora en comparación con la normativa europea, se atribuye no sólo a la Secretaría General y a cada Estado miembro, sino también a los particulares la posibilidad de activar el recurso por incumplimiento (art. # 25 Tratado TJCA)<sup>299</sup>. El ejercicio de esta facultad hecho por las personas físicas o jurídicas está sujeto a la única condición de que el solicitante está lesionado en sus derechos por incumplimiento del Estado. Por otra parte, si dicho incumplimiento es desafiado por otro Estado miembro (art. # 24 Tratado TJCA) o por un sujeto privado (art. # 25 Tratado TJCA)<sup>300</sup>, similar a lo dispuesto en el art.259 TFUE, el demandante no puede solicitar directamente al TJCA, pero en primero tiene que hacer una solicitud a la Secretaría General<sup>301</sup>. También la CCJ y la CaCJ pueden conocer de las controversias contra los estados. Sin embargo, los instrumentos normativos de base prevén una disciplina diferente de la prevista en el TFUE, en particular, por los aspectos de procedimiento. Específicamente, el Convenio CCJ y el Revised Treaty of Chaguaramas sólo prevén la posibilidad de que un Estado miembro fuere

---

podrá ser objeto de recurso de un recurso de anulación, ya que es un acto de trámite. Los vicios de la voluntad misma, sin embargo, pueden ser aplicados por recurso interpuesto contra el acto final.

<sup>299</sup> El art. # 31 Tratado TJCA también establece expresamente el derecho de las personas a recurrir ante los tribunales nacionales competentes, de conformidad con el marco nacional de referencia, en caso de que los países miembros, sin tener en cuenta las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina infringir los derechos que les confiere. Sin embargo, el mismo Tratado Tjca excluye que los dos procedimientos previstos en los artículos 25 y 31 se pueden activar al mismo tiempo.

<sup>300</sup> El art. # 25 del Tratado TJCA hablar en términos generales de "Incumplimiento de un País Miembro ", por lo tanto, se deduce que el individuo puede recurrir antes el TJCA con una Acción por Incumplimiento en contra de cualquier Estado miembro, incluido su Estado de origen.

<sup>301</sup> Por los aspectos de procedimiento, vease el art. # 24 par. # 2 y 3 Tratado TJCA y arts.107-111Estatuto. Por la jurisprudencia veanse Proceso 43-AI-99 y Proceso 03-AI-2010, donde se aclara la naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento y la relación de congruencia entre las observaciones, el dictamen de incumplimiento y la demanda judicial.

demandado a petición de otro Estado miembro, las instituciones o, en determinadas circunstancias, por particulares. Por otra parte, a diferencia del modelo europeo, el solicitante tiene derecho a someter el asunto al tribunal, sin la obligación de incluir previamente el órgano ejecutivo y, por tanto, sin necesidad de recurrir a una etapa anterior. Por lo tanto, la CCJ es competente para conocer "... a solicitud de cualquiera de los estados miembros, las controversias que se susciten entre ellos" (art. # 22 literal a Convenio CCJ)<sup>302</sup> y "...a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los convenios, tratados y de cualquier otra normativa del derecho de la integración centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos" (art. # 22 literal c Convenio CCJ). Parece oportuno señalar que, en relación con este segundo tipo de recurso, la CCJ se puede activar en las mismas condiciones, a instancia de cualquier sujeto de la organización interesado (Estado miembro, órgano u organismo de la SICA, personas naturales y jurídicas).

Con respecto a CARICOM, la competencia de CaCJ sobre procedimientos de infracción contra los Estados miembros puede deducirse de una lectura combinada de los artículos 187 a) y 211 Revised Treaty of Chaguaramas. Por lo tanto, puede conocer de las controversias entre los estados miembros y, en determinadas condiciones, entre los particulares y los estados miembros relativas a:

"allegations that an actual or proposed measure of another Member State is, or would be, inconsistent with the objectives of the Community, allegations of injury, serious prejudice suffered or likely to be suffered, nullification or impairment of benefits expected from the establishment and operation of the CSME or allegations that the purpose or object of the Treaty is being frustrated or prejudiced"<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Se exceptúan las controversias fronterizas territoriales marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas.

<sup>303</sup> Las disposiciones en cuestión parecen ser capaces de excluir la posibilidad de que los procedimientos judiciales contra los estados miembros, en caso de incumplimiento, puedan ser activadas por las instituciones de CARICOM. De hecho, carece de un órgano del Caribe en el sistema legal, como la Comisión Europea, designado para llevar a cabo un control sobre el cumplimiento del Tratado por los estados miembros y que presente las presuntas violaciones cometidos por ellos ante el Tribunal. Por otra parte, según el artículo 13 par.4 letra. g) Revised Treaty of Chaguaramas, le corresponde al Council of Ministers "receive and consider

Por último, incluso los tribunales del MERCOSUR pueden conocer de los recursos entre los Estados miembros; sin embargo las reglas presentan diferencias significativas, principalmente de procedimiento, respecto a las que dicta el TFUE. De hecho, en el sistema mercosureño se reconoce solo a los estados miembros el derecho de activar ante los órganos arbitrales una acción para impugnar la violación por otro Estado miembro, de una obligación bajo el derecho de la organización. Por lo tanto, en consecuencia, el Estado solicitante puede acudir directamente a la TaH o TPR, sin el requisito de la participación previa de una institución de la organización<sup>304</sup>. Aunque las diferencias son evidentes, algunos elementos de contacto se encuentran, sin embargo, en la jurisprudencia de las dos jurisdicciones en relación con las acciones contra los estados miembros. En concreto, al igual que los jueces de Luxemburgo, los árbitros mercosureños han reconocido también el Estado responsable de la conducta y las actividades realizadas por sus órganos subsidiarios y por los diversos organismos gubernamentales, como imputables al mismo, de acuerdo con un enfoque jurídico general internacionalista (TaH laudo VI). De hecho, se consideró que el incumplimiento del Estado puede derivar también de la conducta de los particulares, no porque ésta es imputable al mismo, sino porque el Estado es responsable por no tomar las medidas preventivas y represivas necesarias (TaH Laudo XI).

La violación de las obligaciones derivadas del derecho de la organización por parte de un Estado miembro podrá, en determinadas circunstancias, también determinar la obligación del Estado a indemnizar el daño que la persona ha sufrido como consecuencia de la violación. Este principio, desarrollado por el TJUE desde

---

allegations of breaches of obligations arising under this Treaty, including disputes between Organs of the Community”. Por lo tanto, si el incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones del Tratado que se señalan a la atención del Consejo de Ministros, esto indica probablemente una solución política a la cuestión. Además, el hecho de que el art. 187 lit. a) Revised Treaty of Chaguaramas se refiere a “allegations that an actual or proposed measure of another Member State is, or would be, inconsistent with the objectives of the Community” sugiere que la acción por incumplimiento no se podrá interponer por institución CARICOM sino por un Estado miembro (O’Brien, Morano Foadí, 2009).

<sup>304</sup>En efecto, corresponde a los estados partes en un litigio solo la obligación de lograr un acuerdo preliminar de la controversia mediante negociación. Si este intento falla, ellos son libres de elegir si remite el asunto a la GMC, o si se refieren el asunto al órgano de arbitraje.

la sentencia Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, Ferraro, 2012)<sup>305</sup>, fue reconocido por algunos tribunales latinoamericanos y caribeños. En particular, la CaCJ, en la sentencia [2009] CCJ 5 (OJ), ha basado expresamente su reconstrucción en un paralelismo con la experiencia europea, con referencia a los mismos argumentos utilizados por el TJUE en el asunto Francovich. Así que, después de haber establecido una similitud sustancial con la jurisprudencia europea<sup>306</sup>, se consideró aplicable en el CARICOM el principio de responsabilidad del Estado por violación de la organización. Además, la CaCJ se inspiró en la jurisprudencia europea en la identificación de las condiciones bajo las cuales surge la responsabilidad patrimonial del Estado ([2012] CCJ 1 OJ). En realidad, la CaCJ ha utilizado la jurisprudencia europea (y, en particular, la sentencia Francovich) para llegar a consecuencias diferentes de las producidas en Europa. Se estimó que los daños pueden ser pedidos directamente antes el juez regional, y no, como en el ámbito comunitario, antes el juez nacional (C-6/90 y C-9/90).

También en el sistema centroamericano se hizo referencia al principio de responsabilidad del Estado por daños y perjuicios por incumplimiento de la organización (Expediente 1-30-4-2004, Expediente 2-11-8-2006), así como “formulado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, parte de “los principios rectores del derecho comunitario centroamericano” (Expediente 10-5-11-96). Al afirmar este principio, el razonamiento de la CCJ parece ser coherente con la jurisprudencia del TJUE (Expediente n 25-05-29-11-1999) y, imitando el enfoque del CACJ, incluso la CCJ sostuvo que la responsabilidad

---

<sup>305</sup> Según lo declarado por el TJUE, este principio encuentra su fundamento en la necesidad de garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario y de los derechos derivados de la misma, así como el deber de cooperación que los estados miembros están obligados en virtud del artículo 4 par. # 3 TUE. Por otra parte, solo se aplica cuando existen condiciones específicas. En particular, es necesario que: 1) la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, 2) debe ser una violación suficientemente caracterizada, 3) debe existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por la parte perjudicada.

<sup>306</sup> En particular, el CACJ estima que el artículo 10 del Tratado CE (actualmente artículo 4 par. # 3 TUE), en la que la responsabilidad de compensación basado TJCE del Estado infractor, tiene el mismo contenido del artículo 9 del Revised Treaty of Chaguaramas, en consideración del hecho de que “the new Single Market based on the rule of law implies the remedy of compensation where rights which enure to individuals and private entities under the Treaty are infringed by a Member States”.

financiera del Estado puede ser invocada por los privados ante el tribunal regional, y no en el contexto de la justicia nacional.

En el sistema andino, sin embargo, el principio de la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios por incumplimiento del derecho de la organización ya está formulado de forma explícita en el art. # 30 del Tratado TJCA<sup>307</sup> que, de hecho, incorpora la jurisprudencia del TJCA<sup>308</sup>. Sin hacer una referencia explícita a la jurisprudencia en la materia, los jueces andinos realizaron una reconstrucción similar y, basándose en el principio de cooperación leal enunciado en el art. # 5 Tratado TJCA, se alegó la responsabilidad de indemnización de los estados miembros para violación del derecho andino (6-IP-93), que puede ser invocado por los particulares ante los tribunales nacionales. Sin embargo, recientemente, el TJCA ha comenzado a incluir en sus sentencias sobre incumplimiento algunos párrafos sobre la obligación del país miembro de reparar los daños derivados de su conducta, contraria al derecho de la organización (Proceso 43, Proceso AI-2000, Proceso 121 - AI-2003-AI-118, Proceso 2003, Proceso 125-AI-2004-AI-131, Proceso 2004 Proceso 143-AI-2005).

El principio de la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios por incumplimiento del derecho de la organización no se ha aplicado en el contexto del MERCOSUR. De hecho, varios tribunales, en los casos de incumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho mercosureño, se han limitado a reconocer la responsabilidad internacional del Estado, es decir, exclusivamente hacia los otros Estados miembros (TaH Laudo IV, Laudo VII). También se observó que “la comprobación de que una medida nacional ha violado el derecho del MERCOSUR no entraña más que una obligación de adecuarse a ese derecho. Las normas del MERCOSUR no obligan a una parte incumplidora a reparar el eventual daño causado por su medida ilícita” (TaH Laudo XI). Evidentemente, los árbitros

---

<sup>307</sup> Según el art. # 30 Tratado TJCA “la sentencia de incumplimiento dictada por el Tribunal [...] constituirá título legal y suficiente para que el particular pueda solicitar al juez nacional la indemnización de daños y perjuicios que le correspondiere”.

<sup>308</sup> En su redacción original, el Tratado TJCA no contenía una cláusula expresa sobre el principio de la responsabilidad del Estado por violación del derecho andino y se limita a reconocer a las personas naturales y jurídicas el derecho a acudir ante los Tribunales nacionales, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los países miembros incumplan el derecho andino, en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento.

mercosureños consideran improcedente la solicitud de reparación de daños en el marco de una controversia entre los estados miembros. Una apertura parcial del ordenamiento del MERCOSUR al principio de la responsabilidad financiera del Estado se encuentra en la pronunciación del TPR que establece que “pese a que el MERCOSUR es aún un proceso de integración fundamentalmente intergubernamental [...] a todos los Estados Partes, en mayor o menor medida, conforme a sus constituciones o el derecho internacional, podría reclamarse internamente su responsabilidad por acción u omisión en cada caso concreto” (TPR Resolución 1/2008) (Perotti, 2012).

b) Acciones contra las instituciones de la organización

Como se ha señalado, el establecimiento de un tribunal, como parte de una organización internacional, expresa la intención de entregar la cooperación institucionalizada al Estado de derecho. Esto implica que las instituciones y los estados miembros están obligados a respetar el principio de legalidad.

En el sistema jurisdiccional comunitario, tal control puede ser ejercido por las instituciones a través de: i) acciones para garantizar la legitimidad de los actos de las instituciones; ii) acciones para impugnar la ilegalidad del comportamiento de las instituciones; iii) acciones en el ámbito de la responsabilidad extracontractual; iv) acciones en el ámbito de la función pública. Con la excepción del MERCOSUR, cuyos tribunales solo podrán intervenir en los controversias entre los estados miembros, una articulación similar de los recursos comunitarios en contra de las instituciones se refleja en el ordenamiento jurídico de CAN, SICA y CARICOM.

i) El control de legitimidad de los actos de las instituciones

El TJUE es competente para controlar la legalidad de los actos vinculantes de la Unión y que puedan producir efectos jurídicos frente a terceros, a petición de los estados miembros y de las instituciones (solicitantes privilegiados) y, en determinadas condiciones, a petición de las personas físicas y jurídicas (solicitantes no privilegiados). En relación con este perfil, solo es necesario señalar que los individuos pueden, en virtud del art. # 263 par.# 4 TFUE, cuestionar solo la

legitimidad de los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución. Por lo tanto, a diferencia de los solicitantes no privilegiados, tiene la carga de la prueba de un interés específico en la acción, a saber, la existencia de daño causado por el acto impugnado.

Para que un acto de la Unión pueda ser cuestionado antes el TJUE es necesario asegurarse de que tiene uno o más defectos expresamente previstos por el Tratado, que afectan a la validez: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los tratados y reglamentos relativos a sus ejecución, desviación de poder. El procedimiento se resuelve mediante sentencia que puede rechazar la solicitud de anulación de la propuesta por el solicitante o, si lo considera razonable, declarar nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado (art.264 TFUE). El Tribunal indicará, si es necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos. La sentencia de anulación tiene el efecto de cosa juzgada, con efectos *ex tunc* y validez *erga omnes*.

Un recurso similar se encuentra también en los sistemas jurídicos extra-europeos que se investigan, con la única y comprensible excepción del sistema mercosureño. En particular, en el sistema andino la acción de nulidad (arts.17-22 Tratado TJCA y arts.101-106 Estatuto), sigue, muy de cerca, el recurso de anulación de la UE, tanto en términos de legitimación activa<sup>309</sup>, de motivos de la impugnación<sup>310</sup> y de tipo de actos impugnables. También en el sistema andino de hecho solo es posible impugnar los actos de naturaleza vinculante de las

---

<sup>309</sup>En concreto, se reconoce la legitimación para cada Estado miembro, las instituciones (CAMRE, Comisión, Secretaría General) y, bajo ciertas condiciones (que son menos restrictivas que las establecidas en el sistema de la Comunidad Europea), a las personas físicas y jurídicas.

<sup>310</sup> En efecto, el art.17 Tratado TJCA exige que los actos de CAN pueden ser cuestionadas desde su adopción en violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder. Las deficiencias evidentes de esta disposición han sido ocupados por estudio de TJCA que, siguiendo las huellas del TJUE señaló que “ los motivos de impugnación en un proceso de nulidad son todos aquellos que puedan afectar la validez de un acto administrativo, sea en el fondo o en la forma y pueden desembocar en la nulidad absoluta o relativa del acto”, por lo que debemos entender la incompetencia entre los vicios exigibles (1-AN-98). Además, en relación con el vicio de desviación de poder, los tribunales han indicado que la Comunidad Andina en “un acto adolece de desviación de poder cuando resulta evidente, a partir de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptado con el fin exclusivo, o al menos determinante, de alcanzar fines distintos de los alegados por la institución demandada o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso” (Proceso 23-AN-2002), produciendo textualmente lo señalado en la sentencia C-110/97.

instituciones. Pero, a diferencia del TJUE, el TJCA no siguió el enfoque "substancialista" y, quedó anclado en las disposiciones del Tratado TJCA, y solo decidió desafiar los actos expresamente mencionados en él (art.17).

Algunas particularidades en comparación con el modelo europeo, sin embargo, subsisten respecto a la legitimación activa más amplia concedida a los particulares, que pueden impugnar cualquier acto, independientemente de si se dirige a ellos, siempre que afecte a sus derechos subjetivos o intereses legítimos (art. # 19 Tratado TJCA). Por otra parte, en el sistema andino la legitimación activa de los estados miembros está limitada por la imposibilidad de impugnar un acto aprobado con su voto afirmativo (art. # 18 Tratado TJCA y Proceso 24-AN-99). Un principio idéntico se encuentra en el sistema centroamericano (art. # 60 Ordenanza de Procedimientos).

La acción de nulidad en el sistema centroamericano tiene algunos puntos de contacto con la experiencia europea, en particular por los motivos del recurso<sup>311</sup>, las categorías de personas legitimadas y el tipo de acto que se puede impugnar (art. # 22 literal b y g Convenio CCJ). En relación con este último tema, la CCJ parece abrazar el enfoque "substancialista", propio del juez comunitario y, al interpretar el sentido literal del art. # 22 b aclara que "al referirse a acuerdos el Protocolo hace alusión a las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias, llámense estas Declaraciones, Resoluciones, Acuerdos, Reglamentos, Recomendaciones o de otra forma" (Expediente 5-20-12-2006). Sin embargo, la CCJ no especifica si la revisión judicial se limita a los actos SICA vinculantes y, en ausencia de una disposición expresa en contrario, se puede argumentar que también los actos de carácter no vinculante pueden ser impugnados. En relación también con la legitimación activa en el sistema centroamericano la distinción entre demandantes privilegiados y no privilegiados parece menos marcada que en el sistema UE. En efecto, el art. # 22 literal g) del Convenio CCJ, reconoce la legitimación activa a la Corte a cualquier afectado por

---

<sup>311</sup> En efecto, el Convenio CCJ no dice nada sobre los motivos del recurso actos del SICA. Este vacío legal fue llenado por la jurisprudencia de la CCJ, que, en línea con el modelo europeo, juzga las acciones admisibles de anulación de actos donde los organismos que han adoptado el acto, violan los procedimientos utilizados y por el incumplimiento del Tratado constitutivo (Expediente 52-4-24-7-2002, Expediente 60-2-4-2-2003).

los acuerdos del Órgano u organismos del SICA y, por tanto, los equipara con los solicitantes estados miembros, instituciones y particulares.

Importantes diferencias con el régimen comunitario de la acción de nulidad se reúnen en el sistema caribeño. La competencia de la CaCJ a examinar la legalidad de los actos de las instituciones puede deducirse del art. # 187 lit.c) y del art. # 211 lit.b) y d) Revised Treaty of Chaguaramas. En concreto, la CaCJ aprenderá, a solicitud de cualquier Estado miembro y, en determinadas condiciones, de los particulares, los casos relativos a “allegations that an organ or body of the Community has acted ultra vires” ([2009] CCJ 04 OJ; [2012] CCJ 1 OJ). Sin embargo, las mencionadas disposiciones son particularmente concisas y no especifican, por ejemplo, los motivos del recurso, los actos impugnables, el plazo para activar el recurso, ni tampoco hasta la fecha hay jurisprudencia sobre estos temas. Sin embargo, parece oportuno señalar que, a diferencia del modelo europeo, las instituciones están excluidos de la legitimación activa<sup>312</sup>. Como se verá, entonces, el acceso de los particulares está sujeto al cumplimiento de requisitos específicos, mientras que los estados miembros tienen un derecho al acceso pleno e incondicional.

Por último, como ya se ha mencionado, el recurso de anulación es ajeno al sistema arbitral del MERCOSUR. En efecto, como recuerda el mismo TPR

*“... en la actual etapa del proceso de integración, tanto los Tribunales ad hoc como el TPR carecen de la competencia para declarar de forma directa la nulidad o la inaplicabilidad de la norma interna aun cuando, como resultado del análisis y consideraciones jurídicas, pueden declarar la incompatibilidad de la norma interna del derecho del Mercosur...”.* (opinión consultiva 1/2008).

Por último, cabe señalar que, en virtud del art. # 3 par. # 1 Reglamento de Protocolo de Olivos, el control de la legalidad de los actos mercosureños podría estar conducido por el TPR en el ejercicio de su función consultiva, que se discutirá<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Como se ha dicho, la solución de controversias entre los órganos del CARICOM es de competencia del Council of Ministers (art.13 par. # 4 lett. g)

<sup>313</sup> En el Proyecto de Protocolo ... (arts. 17-21) el recurso de anulación es sustancialmente similar a la prevista en el TFUE.

**ii) El control sobre el comportamiento de las instituciones**

En la Unión Europea el control sobre el respecto del principio de legalidad por parte de las instituciones también se ejerce a través de la acción por omisión (Viscardini, 2011). Según el art. # 265 TFUE, el TJUE tiene el poder para reconocer la inercia de una institución o de un órgano u organismo de la Unión, que se astengan de pronunciarse. En concreto, son recurribles las omisiones con respecto a cualquier tipo de acción, aunque no vinculante. Tal acción podrá ser ejercida por cada Estado miembro, por las instituciones<sup>314</sup> y, bajo ciertas condiciones, por las personas físicas y jurídicas. En particular, los estados y las instituciones tienen “naturalmente” legitimación activa. De lo contrario la de las personas físicas y jurídicas, según la jurisprudencia del TJUE (C-68/95), tiene límites similares previstas en el recurso de anulación<sup>315</sup>. Con respecto al aspecto procedimental, el recurso por omisión será admisible si “la institución, órgano u organismo inerte hubieren sido requeridos previamente para que actúen”.

Entre las jurisdicciones de Latinoamérica y el Caribe que se tratan, sólo el sistema andino tiene el recurso por omisión<sup>316</sup>. El art. # 37 del Tratado TJCA está ampliamente inspirado en la disciplina europea. Sin embargo, hay algunos elementos relevantes de diferenciación, en primer lugar, respecto a la legitimación

---

<sup>314</sup>A diferencia del art. # 263 TFUE, el art. # 265 no identifica específicamente a las instituciones autorizadas para actuar. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 13 del TUE, que comprenden no sólo el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo, sino también al Consejo Europeo, el Tribunal de Cuentas y al Banco Central Europeo.

<sup>315</sup> De hecho, se centra en la afinidad entre el recurso de anulación y, en ausencia, el TJUE ha reconocido la legitimidad de la persona a impugnar la falta de adopción de una medida que, aunque no directamente a la demandante, afecta a una directa e individual (C-68/95). El recurso por omisión se termina con una sentencia de mera confirmación. Según el art. # 266 TFUE, que es la institución de ejecutar la sentencia, tomando para ello todas las medidas necesarias.

<sup>316</sup> Los sistemas jurídicos del SICA, CARICOM y el MERCOSUR no incluye acciones dirigidas a impugnar la legalidad de una institución. Esta falta de disposición puede estar justificada por el hecho de que los instrumentos normativos de la base de esas organizaciones regionales se limitan a regular las responsabilidades de los distintos órganos que componen el aparato institucional, sin proporcionar obligaciones precisas para adoptar determinados actos. Por lo tanto, ellos reconocen un amplio margen de discrecionalidad que, sin embargo, se explica por la fuerte cooperación intergubernamental en estos casos asociativos.

activa amplia otorgada a personas físicas y jurídicas<sup>317</sup>. Estas, de hecho, al igual que las otras categorías de solicitantes, pueden impugnar omisiones con respecto a cualquier tipo de acto de las instituciones, aunque no vinculante y no dirigidas hacia ellos. Sin embargo, deben demostrar que la supuesta omisión viola su derecho o interés legítimo (art. # 132 Estatuto TJCA). En segundo lugar, el TJCA señala también la forma, modalidad y plazo en los que el órgano objeto del recurso deberá cumplir con su obligación. La sentencia del TJCA, por tanto, tiene carácter constitutivo de la condena. Pues, a diferencia del TFUE, el Tratado TJCA fijó un plazo dentro del cual el TJCA deberá pronunciarse sobre la solicitud de que se trate<sup>318</sup>.

### iii) Recurso por responsabilidad extracontractual

En la Unión Europea el control sobre la legalidad de la conducta de la organización y sus instituciones también se puede ejercitar mediante la interposición de un recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión. Esta competencia está prevista en las disposiciones combinadas de arts. 268 co. 2 y 340 TFUE. El derecho material aplicable, sin embargo, se desprende de los principios generales comunes a los derechos de los estados miembros (art. # 340 par. # 2 TFUE). La acción de responsabilidad extracontractual pretende obtener una indemnización por el daño causado a la demandante (privado o estatal)<sup>319</sup> por las instituciones de la UE o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones<sup>320</sup>. Sin embargo, como señala el TJUE (C-5/71, C-4/69), esta es una acción independiente y, por lo tanto, en primer lugar, no se aplican condiciones estrictas relativas a la legitimación activa de los particulares, quienes pueden tomar acción

---

<sup>317</sup> Sin embargo, incluso en el ordenamiento jurídico andino como en la UE, los estados miembros y las instituciones ocupan la posición de demandantes privilegiados, que no es su derecho de actuar con sujeción a la existencia de condiciones subjetivas específicas.

<sup>318</sup> Otra diferencia, de procedimiento, se refiere al plazo en el que la aplicación se puede activar con el tribunal, después de haber tomado la fase administrativa previa. En el sistema andino, este período no se fija, por lo que permanece en la discreción del solicitante.

<sup>319</sup> El recurso podrá ser interpuesto dentro de los cinco años a partir del momento en que se produce el daño (art. # 46 Estatuto TJUE).

<sup>320</sup> Se puede indemnizar el daño causado por cualquier institución de la Unión, en virtud del art. 13 del Tratado UE, así como los organismos y agencias de la UE.

legal para obtener una indemnización por los daños causados por cualquier tipo de acto, con independencia del hecho de que estaba dirigido a ellos<sup>321</sup>. Coherentemente, de la declaración de nulidad de un acto o de la ilegalidad de la inercia de las instituciones no se desprende automáticamente la obligación de la Unión de reparar (C-5/71). Por tanto, como aclaró el TJUE (Asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, C-352/98P, C-312/00, C-234/02 P), es necesario que<sup>322</sup>: 1) el acto o la conducta de la institución haya violado una norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares; 2) se trata de una violación suficientemente caracterizada; 3) existe un nexo causal entre el incumplimiento de la obligación y el daño sufrido por el demandante. Según la jurisprudencia del TJUE, las tres condiciones son similares a las de la responsabilidad patrimonial del Estado (Asuntos acumulados C-46/93 y C-48 / 93).

Los tribunales latinoamericanos y caribeños en estudio, con la única excepción del TJCA, no son competentes para conocer de las acciones de responsabilidad extracontractual de la organización y la indemnización por daños y perjuicios. La explicación, una vez más, está en la naturaleza intergubernamental de los tres casos considerados, que se refleja en el poder, más o menos discrecional, de las instituciones. En relación con el sistema judicial andino, en el silencio del Tratado TJCA, es la jurisprudencia del TJCA la que reconoce su competencia sobre la cuestión de la responsabilidad extracontractual. El TJCA dejó claro que “el incumplimiento de los deberes derivados de la normativa andina o su cumplimiento tardío [...] conllevaba responsabilidad comunitaria frente a los órganos e instituciones del Sistema, frente a los países miembros y frente a los particulares, responsabilidad que surge del mismo espíritu de la integración, sin necesidad de que hubiese consagrado en una norma” (Proceso 214-AN-2005) (Alonso García, 2009, 611-614; Marinai, 2010, 286-287).

---

<sup>321</sup>Naturalmente, sin embargo, corresponde a la parte demandante la carga de la prueba de perjuicio causado por la conducta de la institución o sus agentes en el ejercicio de sus funciones..

<sup>322</sup> Las responsabilidades de la Unión existe sólo en relación con la conducta de sus instituciones o sus agentes, y no con el daño resultante de los actos emitidos por las autoridades de los estados miembros. En este último caso, la admisibilidad de un recurso de indemnización ante el TJUE está sujeta al previo agotamiento de los recursos internos en contra de la ley estatal (C-175/84).

#### iv) Recurso en materia de función pública

Dentro de las competencias contenciosas del TJUE, caen también los recursos en materia de función pública (art. 270 TFUE). En específico, el TFP es competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre la Unión y sus agentes (Vandersanden, 2010). Este recurso podrá tener por objeto la anulación de un acto de la institución demandada, la constatación de que su inercia o compensación por el daño causado al empleado por un acto o conducta de la institución de que se trate, puede invertir todos los aspectos de la relación laboral. A efectos de la admisibilidad, el solicitante deberá aportar un procedimiento administrativo previo específico consistente en la presentación de una denuncia ante una institución administrativa acusado. Si esto no expresa su posición dentro del límite de tiempo fijado, el solicitante podrá recurrir ante el TFP.

En el nuevo continente, solo el TJCA y la CCJ, al igual que el TJUE, ejercen la función de tribunales administrativos (art. # 40 Tratado TJCA; art. # 22 literal j Convenio CCJ)<sup>323</sup>. Particularmente en el sistema andino, esta competencia parece en gran medida inspirada en el modelo europeo (Proceso 56-DL-2001, Proceso 81-DL-2005) (Quindimil López, 2006, 417-418; Viana Garcés, 2005, 123-124; Castellanos Peñafiel, 2007, 74-77).

### 3.2 Competencia prejudicial

El sistema descentralizado de aplicación del derecho de la UE, donde los órganos jurisdiccionales nacionales actúan como *jueces de derecho común* de la Unión, así como el efecto directo de las normas comunitarias, han determinado la necesidad de atribuir al TJUE una significativa competencia de carácter prejudicial<sup>324</sup>. Así, pues, él es competente para decidir en vía prejudicial sobre la interpretación del derecho comunitario, así como sobre la validez de los actos de

---

<sup>323</sup> En el Mercosur, sin embargo, la solución de controversias relativas a la función pública se confía a un Tribunal Administrativo-Laboral, instituido con la Resolución GMC N°26/01, MERCOSUR/GMC/RES. N°54/03, Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR, Montevideo, 10.12.2003.

<sup>324</sup> El objetivo del mecanismo de decisión prejudicial es evitar diferentes interpretaciones o aplicación incorrecta del derecho comunitario por los órganos jurisdiccionales nacionales, asegurando al mismo tiempo la herramienta de colaboración de este con el TJUE.

derecho derivado<sup>325</sup>, tras un recurso presentado por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro. Este último puede (o debe) suspender el procedimiento pendiente ante él y pedir al TJUE que se pronuncie sobre la cuestión, si estima necesaria su decisión al respecto para emitir su sentencia<sup>326</sup> (art. # 267 TFUE) (Broberg, Fenger, 2010; Anderson, Demetrou, 2002; Carrubba, Murrah, 2005; Bobek, 2008; Farrell Miller, 2009; Borraccetti, 2010). La admisibilidad de la cuestión prejudicial, de interpretación o validez, depende de la naturaleza judicial del órgano remitente. A este respecto, el TJUE ha desarrollado la noción de “órgano jurisdiccional”, teniendo en cuenta las funciones que este órgano ejerce como parte de la jurisdicción nacional<sup>327</sup>. Por lo tanto, no es posible calificar los árbitros como “órgano jurisdiccional”. Por otra parte, el mismo art. # 267 TFUE establece una distinción entre los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones podrán, en derecho interno, ser recurridas y cuáles en última instancia. Mientras que los primeros tienen la facultad discrecional de plantear una cuestión prejudicial, los últimos tienen una obligación absoluta. Sin embargo, a este respecto, algunas excepciones son expresamente señaladas por la jurisprudencia del TJUE. En particular, no hay obligación de reenvío cuando la cuestión planteada es materialmente idéntica a una cuestión que ya el TJUE ha planteado en un caso similar (asuntos acumulados C-28/62, C-29/62, C-30/62). También la obligación de remisión no existe cuando en el punto de derecho en cuestión ya existe una jurisprudencia bien consolidada del TJUE (sentencia C-283/81) y cuando la

---

<sup>325</sup>La cuestión prejudicial de interpretación puede involucrar cualquiera de las disposiciones de la legislación de la UE, incluidos los acuerdos mixtos y los juicios de la propia TJCE. En cambio, el objetivo más limitado de los poderes dominantes de la legitimidad que sólo puede referirse a la legislación secundaria que produce efectos jurídicos. Los vicios que pueden ser objeto de validez corresponden a las que se refieren a la acción de anulación en el art. # 263 TFUE, incluyendo el incumplimiento de la ley internacional. No puede ser objeto de jurisdicción para la interpretación preliminar o la legitimidad de la legislación nacional.

<sup>326</sup>Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar la necesidad de aplazamiento. Por su parte, el TJUE cuenta con el derecho de verificar la existencia de jurisdicción. En particular, el TJUE podrá decidir rechazar la jurisdicción si hay dudas acerca de la pertinencia de las preguntas formuladas a su atención a la decisión del tribunal de primera instancia, cuando es obvio que las cuestiones se sitúan en el contexto de un proceso ficticio, es decir, creado específicamente por las partes con el único propósito de conseguir la pronunciación del TJUE, cuando las cuestiones planteadas son puramente hipotéticas.

<sup>327</sup> El TJUE ha aclarado que “para apreciar si el órgano remitente posee el carácter de órgano jurisdiccional de un Estado miembro [...]” hay que tener en cuenta un conjunto de elementos, como el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia (C-54/96 y C-516/99).

solución del caso es tan obvio que no deja lugar a ninguna duda razonable (la llamada teoría del acto claro). En la práctica las cuestiones prejudiciales tienen efecto *erga omnes* (debido C-283/81).

Un mecanismo similar de "diálogo" entre los tribunales regionales y los tribunales nacionales también se puede encontrar en los sistemas jurisdiccionales en estudio, en América Latina y el Caribe (Klein Vieira, 2011; Daillier et ál. 2006; Virzo, 2011). En particular, en el sistema jurisdiccional andino el procedimiento prejudicial (arts.32-36 Tratado TJCA) se inspira en gran medida a él de la Unión Europea (Klein Vieira, 2010, 134-157). Se pueden, sin embargo, reconocer algunas diferencias importantes; en primer lugar, el TJCA es competente para pronunciarse solo para cuestiones de interpretación<sup>328</sup>. Además, de conformidad con el art. # 33 Tratado TJCA, para que el juez nacional opere el reenvío, es suficiente que éste tenga que aplicar una norma andina<sup>329</sup>. Por otra parte, el TJCA ha aclarado repetidamente las características de la reenvío prejudicial (10-IP-94)<sup>330</sup> y precisó que los tribunales de última instancia tienen la obligación absoluta de reenviar (Proceso 11-IP-96), incluso en presencia de una reiterada jurisprudencia desarrollada por el mismo TJCA. Es así expresamente "rechazada" la teoría del acto claro y se ha establecido que no proceder al reenvío por el órgano jurisdiccional nacional constituye una infracción susceptible de acción por incumplimiento (Proceso 04-IP-94, Proceso 03 - AI-2010). Además, a diferencia de

---

<sup>328</sup> Sin embargo, los parr. # 2 e 3 del art. # 20 Tratado TJCA parecen conferir al TJCA el poder de pronunciarse en vía incidental sobre la legitimidad de los actos de derecho derivado. Se prevé que "aunque hubiere expirado el plazo previsto en el párrafo anterior, cualquiera de las partes en un litigio planteado ante los jueces o tribunales nacionales, podrá solicitar a dichos jueces o tribunales, la inaplicabilidad de la Decisión o Resolución al caso concreto, siempre que el mismo se relacione con la aplicación de tal norma y su validez se cuestione, conforme a lo dispuesto en el artículo 17. Presentada la solicitud de inaplicabilidad, el juez nacional consultará acerca de la legalidad de la Decisión, Resolución o Convenio, al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y suspenderá el proceso hasta recibir la providencia del mismo, la que será de aplicación obligatoria en la sentencia de aquél". Sin embargo, a diferencia del reenvío prejudicial de la UE, no hay distinción entre los jueces de última instancia y los contra, a cuyas decisiones se puede entronar recurso de derecho interno.

<sup>329</sup> No se necesita que el juez nacional tenga una duda interpretativa sobre la cuestión de derecho andino al contrario del art. # 267 TFUE.

<sup>330</sup> En este asunto se afirmó que la interpretación prejudicial no puede ser asimilada a una prueba y, por tanto, no son aplicables las normas de procedimiento en tema de pruebas.

la disciplina europea en el sistema andino sólo los tribunales de última instancia debe suspender el procedimiento nacional pendiente, en espera de la decisión prejudicial planteada por el TJUE (art. 123 y 124 Estatuto estudio Tjca) (Proceso 6-IP -96)<sup>331</sup>. En esencia, el TJCA, también antes de una disposición similar a la de la UE, ha desarrollado una interpretación diferente para ciertos perfiles. Así, en particular, ha definido una interpretación diferente de “órgano jurisdiccional” que comprende también los árbitros (Proceso 3-AI-2010).

Mucho más pronunciadas son las diferencias con el modelo comunitario del procedimiento prejudicial previsto en el sistema centroamericano (Art. 22 literal k Convenio CCJ) y en el sistema caribeño (art. 14 *CCJ Agreement*)<sup>332</sup>. De hecho, tanto la CCJ como CaCJ son competentes para pronunciarse en vía carácter prejudicial sólo en las cuestiones relativas a la interpretación o aplicación del derecho de la organización. En particular, en el sistema caribeño la interpretación prejudicial se limita sólo al derecho “primario”, mientras que en Centroamérica también se extiende a los actos de derecho derivado. Por otra parte, en estos dos sistemas jurisdiccionales no hacen ninguna distinción entre los tribunales nacionales contra cuyas decisiones se puede interponer un recurso de la jurisdicción interna y los de última instancia. Por otra parte, en los dos sistemas se parece reconocer a todas las jurisdicciones nacionales la obligación de reenviar<sup>333</sup>. En particular, en el art. # 22 literal k, Convenio CCJ, no hay la expresión que se encuentra en el art. # 267 TFUE, que establece que para que el reenvío sea válido, la decisión del Tribunal regional debería ser necesaria para la solución del

---

<sup>331</sup> En la hipótesis de consulta facultativa “Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso”. Es decir, aun habiendo hecho la consulta, al TJCA, el proceso nacional sigue, sin que sea suspendido. Si en el momento de prescribir la decisión el Tribunal todavía no dictó su fallo, el juez nacional podrá decidir sin la sentencia prejudicial.

<sup>332</sup> Incluso si la misma CACJ ha instado a la apelación ([2012] CCJ 1 OJ, párrafo 26), hasta el momento, el procedimiento prejudicial no se ha aplicado en el sistema judicial del Caribe. Probablemente porque CACJ podrá, previa solicitud del privado, criticar directamente el cumplimiento de los actos del Estado a la CARICOM.

<sup>333</sup> En cuanto al CACJ, la doctrina parece orientarse decididamente hacia el carácter obligatorio de referencia, en particular, mediante el aprovechamiento de las disposiciones del art. # 211 Revised Treaty of Chaguaramas según la cual, por un lado, el tribunal nacional pone en duda a la Corte si considera que la decisión es necesaria para que pueda hacer un juicio sobre el fondo y, por otro lado, la competencia de la Corte es exclusiva (Pollard, 2004, 95; Cherubini, 2010, 82-84; De La Bastide, 2007, 5; McDonald, 2005, 982-996)

procedimiento principal pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional. Por lo tanto, esta disposición anterior, parece atribuir a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación a activar el procedimiento prejudicial cuando tienen que aplicar una norma del SICA, a pesar de la pertinencia para la solución del caso y con independencia del hecho de que la norma ya es suficientemente clara y no plantea ninguna cuestión de interpretación. En ese sentido, se puede destacar que tampoco en el sistema jurisdiccional centroamericano se aplica la teoría del acto claro.

Diferencias más significativas con el modelo judicial de la UE emergen una vez más, en el sistema mercosureño<sup>334</sup>. El diálogo entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el TPR no está asegurado a través de una acción de tipo judicial, sino a través de un procedimiento consultivo (Cienfuegos, 2012) que no tiene carácter obligatorio<sup>335</sup>. La solicitud de una opinión consultiva puede implicar solo cuestiones sobre la interpretación de normas primarias y/o secundarias y solo puede ser efectuado por los tribunales supremos nacionales, y no directamente por el juez nacional, ante el que se plantea la cuestión de la interpretación. Por otra parte, este último no tiene la obligación de suspender el procedimiento y plantearlo al TPR a través de la Corte Suprema de la Nación. Partiendo de este supuesto, cabe destacar que tampoco tiene aplicación en el sistema mercosureño la teoría del acto claro<sup>336</sup>. El mismo TPR, en el estado de la naturaleza de su función consultiva, ha individualizado significativas diferencias con respecto al mecanismo de prejudicial de la UE<sup>337</sup>. En particular, el TPR ha afirmado que en relación con

---

<sup>334</sup> El Proyecto de Protocolo..., cit. (artt.33-39) disciplina un mecanismo de reenvío prejudicial ampliamente similar del análogo procedimiento comunitario.

<sup>335</sup> Algunos comentaristas, sin embargo, de las minorías, fundada en las disposiciones del artículo 38 del Protocolo de Olivos dan su razonamiento a favor de la unión en la interpretación de los tribunales nacionales de las resoluciones dictadas por el TPR en una consulta (Perotti, 2011).

<sup>336</sup> En sentido contrario, cabe señalar que Uruguay, cuando reglamentó la elevación de opiniones consultivas por medio de sus tribunales superiores, expresamente destacó la posibilidad de la Corte uruguaya de devolver una solicitud con fundamento en la claridad de las normas del Mercosur o en la existencia de una opinión consultiva sobre la misma materia (Suprema Corte de Justicia de Uruguay, acordada No. 7604, 24.8.2007). En el mismo sentido, Paraguay adhirió a las teorías del acto claro y del acto aclarado (Corte Suprema de Justicia de Paraguay, acordada No. 549/2008, 11.11.2008).

<sup>337</sup> Con el fin de arrojar luz sobre el carácter de su "fallo competencia", el TPR ha hecho una constante comparación con la Unión Europea y otras jurisdicciones, América Latina y, en este sentido, no ha dejado de

las consultas originadas en los órganos judiciales nacionales, el concepto de opiniones consultivas resulta incorrecto, porque se trata de interpretaciones prejudiciales (TPR Opinión Consultiva 1/2007). El TPR reconoció también el carácter no vinculante de la consulta y que la naturaleza no vinculante de la decisión tomada impide la asimilación de ese poder con el mecanismo de reenvío prejudicial europeo y de los otros sistemas latinoamericanos (Dreyzin de Klor, 2009)<sup>338</sup>. En esencia, las características y la misma *ratio* del MERCOSUR, sistema parecen afectar la capacidad del sistema de arbitraje para garantizar la interpretación uniforme del derecho, en teoría atribuido al TPR (TPR Opinión Consultiva 1/2007)<sup>339</sup>.

### 3.3 Competencia consultiva

El TJUE, en virtud del art. # 218 par. 11 TFUE, juega un papel de carácter consultivo. De hecho, en el ámbito durante el procedimiento de negociación de acuerdos internacionales, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar un dictamen sobre la compatibilidad del acuerdo en cuestión con los tratados<sup>340</sup>. Este dictamen interviene en cualquier momento antes de la conclusión del tratado y tiene carácter vinculante. Por lo tanto, si bien es común hablar de la competencia consultiva, el TJCE parece ejercer una función de control o de legalidad (Runavot, 2013).

---

apoyar sus afirmaciones citando la doctrina europea y andina de mayor autoridad sobre el tema, en particular, la reproducción de las consideraciones literales Benadava Santiago, Ricardo Vigil Toledo y Mengozzi (TPR Opinión Consultiva No. 1/2007).

<sup>338</sup> Por otra parte, las diferencias entre el mecanismo con respecto a la Comunidad de decisión prejudicial, las traen las notas de TPR que dicen que al sistema mercosureño “no corresponde indicar al juez nacional la normativa que en definitiva habrá de aplicar. Tal facultad es de resorte exclusivo del propio juez, a quien le compete ... resolver no aplicar la norma interna al momento de resolver, si considera que viola la norma MERCOSUR invocada”. En efecto, la supuesta diferencia parece infundada, ya que el TPR parece olvidar que incluso el Tribunal de Justicia Europeo, podrá informar de las normas de los tribunales nacionales en el litigio nacional (TPR Opinión consultiva 1/2009).

<sup>339</sup> Por otra parte, el TPR ha recordado a continuación que “... la misma finalidad que se ha tenido en cuenta al prever en el PO [es] la posibilidad de requerir una opinión consultiva como un mecanismo de cooperación, por medio del cual los órganos jurisdiccionales nacionales pueden interactuar con el TPR” (TPR Opinión Consultiva 1/2008).

<sup>340</sup>La opinión del TJUE puede estar relacionada con la compatibilidad del proyecto de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado, es la misma que tiene la competencia de la Unión para concluir.

También los tribunales de América Latina y el Caribe que se investiga, con la excepción del TJCA, tienen una competencia consultiva que, sin embargo, es diferente de la europea y presenta una profunda heterogeneidad entre ellos. Así, en el CARICOM, la CaCJ es el único órgano competente para emitir dictámenes sobre cualquier cuestión relativa a la interpretación y aplicación de las disposiciones del Tratado, a solicitud de cada Estado miembro y de la *Community* (art.13 CCJ Agreement). No está claro cuáles son, de hecho, las partes que tienen derecho a solicitar la opinión en nombre de la *Community*. A la luz de la naturaleza intergubernamental de la CARICOM, parece plausible suponer que este derecho se confiere solo a los órganos de los estados<sup>341</sup>.

La CCJ ejerce una función consultiva mucho más amplia y es competente para emitir, a solicitud de cualquier órgano u organismo del SICA, opiniones sobre la interpretación y aplicación del Protocolo de Tegucigalpa y de todos los actos de derecho primario y secundario SICA (art. # 22 literal e Convenio CCJ)<sup>342</sup>. Entonces, las consultas tienen carácter ilustrativo; en cuanto a la efectividad de estas opiniones el art. # 24 Convenio CCJ señala que “las consultas evacuadas por la Corte con arreglo al presente Estatuto, ordenanzas y reglamentos, relativos al Sistema de la Integración Centroamericana, serán obligatorias para los Estados que la integran”.

La función consultiva también caracteriza el sistema arbitral del MERCOSUR<sup>343</sup>. De hecho, el TPR podrá emitir dictámenes a solicitud de todos los estados partes actuando conjuntamente, con los órganos con capacidad decisoria (CMC, el GMC

---

<sup>341</sup> Se puede concluir que es el secretario general, en vista del hecho de que él represents the Community (art. # 24 Revised Treaty of Chaguaramas), o de los órganos intergubernamentales con función de toma de decisiones, o, de nuevo, de todos los órganos e instituciones de la organización (McDonald, 2005, 996-1002). Hasta ahora, este poder no ha sido ejercido por el CaCJ.

<sup>342</sup> Por otra parte, la CCJ puede también emitir opiniones consultivas, a solicitud de los estados, en cuestiones relativas a la interpretación de cualquier acuerdo internacional existente, independientemente de la cooperación con el SICA, así como en los conflictos entre los acuerdos internacionales o entre estos y el derecho interno de, los estados partes (art. # 23 Convenio CCJ). Además, según el art. 2 literal d Convenio CCJ, la CCJ actúa como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo.

<sup>343</sup> Art.2 del *MERCOSUR/CMC/DEC n°37/03* (Montevideo, 15.12.2003) e *MERCOSUR/CMC/DEC. n°02/07* Reglamento del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de los Estados Partes del MERCOSUR, Río de Janeiro, 18.1.2007.

o la Comisión de Comercio), del Parlamento (art.13 Protocolo de Montevideo), y, como se ha dicho, de los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional. Estas opiniones pueden referirse a cualquier cuestión jurídica relativa al Tratado constitutivo y a los actos de derecho primario y derivado, si la solicitud es tramitada por los estados miembros y las instituciones. Al contrario, las opiniones consultivas pueden referirse exclusivamente a la interpretación jurídica de la normativa mercosureña, si la solicitud es tramitada por los tribunales superiores de justicia<sup>344</sup>. En cualquier caso, independientemente del objeto y del solicitante, las opiniones consultivas no serán vinculantes ni obligatorias. La función consultiva del TPR ha asumido en la práctica, incluso en ausencia del carácter vinculante de las decisiones tomadas, una importancia significativa. A la luz de la disciplina actualmente en vigor que prevee la competencia para emitir un dictamen sobre "cualquier cuestión jurídica" relativa al derecho del MERCOSUR, es razonable suponer que el TPR pueda decidir también sobre la validez de una norma de derecho mercosureño (Klor de Dreyzin , 2007). Sin embargo, también si se acepta esta interpretación, esta competencia encuentra un primer límite en el carácter no vinculante de la decisión. En segundo lugar, la cuestión de la validez sólo puede ser planteada por los estados miembros que actúen conjuntamente o por medio de los órganos intergubernamentales con una legitimación muy limitada.

#### **4. La legitimación activa de estados miembros e instituciones:**

En todos los sistemas considerados se reconoce a los estados miembros la plena legitimación activa, sin tener que demostrar la existencia de su propio perjuicio que justifique el interés por la actuación<sup>345</sup>.

La legitimación activa de las instituciones constituye la señal del papel conferido a las mismas dentro de la organización. Por lo tanto, en el sistema judicial de la UE,

---

<sup>344</sup> Condiciones para la admisibilidad de la solicitud de dictamen por los tribunales supremos nacionales es que la norma que exige la interpretación de la TPR se vincule con causas que estén bajo trámite en el Poder Judicial del Estado Parte solicitante.

<sup>345</sup> En los sistemas andino y centroamericano los estados miembros no pueden impugnar los actos adoptados con su voto afirmativo.

debido a su carácter supranacional, las instituciones, como los estados, tienen una legitimación plena e incondicional. De hecho, pueden acudir al TJUE las instituciones intergubernamentales, los órganos de personas (Comisión y Parlamento europeo), así como las instituciones monetarias (en particular, el Banco Central Europeo) y, en determinadas condiciones, los órganos subsidiarios. En cuanto a los sistemas jurídicos del nuevo continente en estudio no es posible identificar una línea de tendencia común. Así, en la CAN y el SICA, como en el modelo de la UE, los estados y las instituciones, intergubernamentales y no<sup>346</sup>, tienen un incondicional derecho de acceso a la justicia. Al contrario, en el sistema caribeño y en el mercosureño, debido a la naturaleza intergubernamental de la cooperación, no se les concede legitimidad a las instituciones activas en relación con las competencias contenciosas. En cambio, se reconoce sólo el derecho a pedir a sus respectivos tribunales regionales una opinión sobre los asuntos relacionados con el derecho de la organización (art. # 2 *Reglamento Opiniones Consultivas* e art.13 *Protocolo de Montevideo*; art.13 *CCJ Agreement*).

#### 4.1 La legitimación activa de los particulares

La legitimación activa de las personas físicas y jurídicas está sujeta a la existencia de las condiciones y los requisitos específicos que, sin embargo, varían en cada sistema<sup>347</sup>. Por lo tanto, no es posible individualizar las tendencias comunes.

Como ustedes saben, en la Unión Europea el derecho de acceso de los particulares al TJUE se limita a la acción de nulidad y al recurso por omisión. En relación con este tipo de recursos, los particulares no tienen una legitimidad activa

---

<sup>346</sup> En particular, en la CAN la legitimación activa se concede expresamente al CAMRE, a la Comisión y el área General Secretaría excluyendo, otra parte, al Parlamento Andino. En cambio, en el antiguo artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa de SICA, pueden considerarse titulares de legitimación activa la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General y el Parlamento Centroamericano que, aunque no se menciona expresamente en él, por encima de disposición, se define como “órgano [...] del Sistema de Integración Centroamericana” , art.1 del Protocolo de Reformas al Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas (San Salvador, 20.2.2008 – que modifica el Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas del 8-16.10.1987).

<sup>347</sup>Por supuesto, en la prestación de políticas de acceso a entidades privadas la justicia regional encuentra su razón de ser en el necesario equilibrio entre la necesidad de garantizar la protección judicial y la administración de los seguros.

total e incondicional (Gestri, 2008). De hecho, según el art. # 263 par. # 4 TFUE, “Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso [...] contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución” (Marchetti, 2010; Fontana, 2010; Balthasar, 2010)<sup>348</sup>. Estos requisitos no son aplicables en la acción de responsabilidad extracontractual de la Unión, que prevé la condición que la persona ha sufrido daños por el incumplimiento por parte de una institución o de su agente en el ejercicio de sus funciones.

En el sub-continente de América Latina y el Caribe, se encuentran diferencias, más o menos importantes y se reconoce una legitimación activa sujeta, a veces, a condiciones menos estrictas que las disposiciones del TFUE (Tino, 2013).

Así, tanto en el sistema andino como en el centroamericano, las personas físicas y jurídicas<sup>349</sup> pueden emprender acciones legales tanto contra las instituciones como contra los estados miembros (Proceso 12-AN-99, AN-14, Proceso 2001) (Quindimil López, 2012, 101-124). En relación con las acciones dirigidas al control de legalidad de los actos y de la conducta de las instituciones, no se establecen las condiciones restrictivas a la legitimación activa de los particulares. De hecho, las personas físicas y jurídicas pueden impugnar los mismos actos y los mismos comportamientos desafiados por los estados miembros y las instituciones<sup>350</sup>. Sin embargo, en estos casos, el ejercicio de la legitimación activa está sujeta a la obligación de probar la existencia de un interés personal. En particular, el Tratado TJCA especifica que el daño denunciado por el solicitante se refiere, tanto a sus derechos subjetivos como a sus intereses legítimos (art.19). Además, el sistema andino como el centroamericano reconoce a los particulares el derecho a interponer un recurso contra un Estado miembro. En particular, “las personas

---

<sup>348</sup>Del mismo, se pueden tomar acciones legales para impugnar la ocultación de una institución sólo bajo las circunstancias en las que se pueden considerar "directa e individualmente" por los actos para los que desafían la inercia de la Institución.

<sup>349</sup> Como en el modelo de la UE, la jurisdicción andina y centroamericana se atribuye legitimación para cualquier "persona física o jurídica" y, por tanto, no requiere la existencia de un vínculo territorial, es decir, un vínculo entre el territorio de la organización y el tema que plantea el recurso de casación, ya sea sobre la base de la nacionalidad o de la de su residencia / domicilio o su sede.

<sup>350</sup> Por lo tanto, a diferencia de la normativa comunitaria, las personas físicas y jurídicas parecen surgir en relación con el objeto de la acción, en el mismo nivel que los demás poseedores de legitimación activa.

naturales y jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de un país miembro podrán acudir [...] al Tribunal con sujeción al procedimiento previsto en el art. # 24” (art. # 25 Tratado TJCA)<sup>351</sup>. A partir del amplio dictado del art. # 22, literal g Convenio CCJ, el sistema centroamericano confiere a los particulares el derecho a acudir a la Corte para evaluar la conformidad de todos los actos SICA al derecho de la organización, independientemente del *nomen juris*, sin la carga de probar la existencia de un interés personal específico<sup>352</sup>. La CCJ ha dejado claro que para que el recurso sea admisible, el solicitante debe haber agotado todos los recursos judiciales nacionales (Expediente 6-1-12-96, Expediente 10-5-11-96 )<sup>353</sup>. El sistema caribeño concede a los particulares el derecho de tomar acciones legales en contra tanto de las instituciones<sup>354</sup>, como de los estados miembros<sup>355</sup>. Sin embargo, el derecho de acceso a la justicia regional de las personas físicas y jurídicas está condicionado a la existencia de restricciones y condiciones particularmente rigurosas<sup>356</sup>. En concreto, pueden interponer un recurso cuando hayan recibido de la CaCJ una autorización a la existencia de cuatro requisitos. Se trata, en primer lugar, de la existencia en el Tratado de un derecho o beneficio

---

<sup>351</sup> El art. # 24 Tratado TJCA se refiere a la previa etapa administrativa que involucra la Secretaría General.

<sup>352</sup> En efecto, el art. # 22 literal c Convenio CCJ, al disponer que la CCJ puede conocer de este recurso “a solicitud de cualquier interesado”, extiende la legitimación activa no sólo a los particulares sino también a los estados y a las instituciones, poniendo a todos en el mismo piso.

<sup>353</sup> Esta condición tiene su fuente de derecho en el derecho internacional y refleja la necesidad de garantizar que las entidades de la tutela judicial sean efectiva. De hecho, por lo tanto, en lo que respecta a este tipo de recurso, la CCJ tiene una competencia meramente residual. Por otra parte, el Tribunal ha especificado que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos es menor cuando “sea evidente que el agotamiento de los recursos ordinarios [...] coloque al solicitante en una clara situación de denegación de justicia” (.....).

<sup>354</sup> La CaCJ dejó claro que “the article 211 [...] when read with article 222 gives the Court power, as a matter of procedure, to enable private entities to appear before it in all manner of disputes concerning the interpretation and application of the Revised Treaty including allegations that a body or organ of the Community acted ultra vires” ([2009] CCJ 2 OJ).

<sup>355</sup> Como consagrado expresamente en la jurisprudencia del CaCJ, los individuos pueden desencadenar válidamente un recurso de un procedimiento de infracción contra los estados miembros, incluido su Estado de origen ([2009] CCJ 1 OJ). Sin embargo, el experimento preliminar de la autorización hace los recurso ante la Corte más complejos.

<sup>356</sup> Ante la incongruencia respectivamente, del art. # 222 Revised Treaty of Chaguarmas y del art. # 24 CCJ Agreement, en relación con la categoría de los particulares, el derecho de recurrir al CaCJ (el primero hace referencia a “persons, natural or juridical, of a Contracting Party”, el otro a “nationals of a Contracting Party”), ésta aceptó la versión extensa proporcionada por el Revised Treaty y reconoció el derecho de acceso directo a la justicia a todas las personas físicas y jurídicas de los estados miembros de CARICOM ([2009] CCJ 1 OJ).

especial que, otorgado a un Estado miembro, produce directamente sus efectos a favor del solicitante individual. En segundo lugar, el solicitante debe demostrar que fue objeto de discriminación en el disfrute de ese derecho o beneficio. Es también necesario que “the Contracting Party entitled to espouse the claim in proceedings before the Court has omitted or declined to espouse the claim, or expressly agreed that the persons concerned may espouse the claim instead of the Contracting Party so entitled”entitled to espouse the claim”<sup>357</sup>. Por último, la Corte debe tener en cuenta si existe un interés en la justicia. Es evidente, por lo tanto, que el sujeto privado es titular de un derecho residual de acceso a la justicia, cuando el Estado no es interesado o es inactivo<sup>358</sup>.

Por último, las diferencias más importantes en comparación con los otros modelos analizados, pueden considerarse en MERCOSUR (arts. 39-44 Protocolo de Olivos), donde no se reconoce a los particulares el derecho de acceso directo a la justicia regional. Por lo tanto, cuando una persona física o jurídica considere que un Estado miembro ha adoptado medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal en violación del derecho mercosureño, solo puede aplicarse a la Sección Grupo Nacional del Mercado Común (órgano de naturaleza política) del Estado miembro “donde tenga[n] su residencia habitual o la sede de su negocio[s]”<sup>359</sup>. Así iniciará un procedimiento interestatal ante el GMC que puede llegar a una solución inmediata, con la intervención eventual de un grupo de expertos. Por último, el Estado del sujeto privado que ha sufrido la violación, si lo considera apropiado, puede acudir al TaH/TPR<sup>360</sup> (Susani, 2008 120; Tuosto 2010, 61-62; Jovtis, 2012, 87-100).

---

<sup>357</sup>Los instrumentos normativos básicos no especifican cuál es el Estado que está llamado a “abrazar la demanda” de la entidad privada. Sin embargo, se puede suponer que es el Estado de la nacionalidad o residencia del demandante individual, o, en el caso de personas jurídicas, la de su incorporación o inscripción. Este argumento parece confirmado indirectamente por la sentencia [2009] CCJ 1 (DO), donde se supone que el Estado debe hacerse cargo de la acción que es la que tiene el sector privado como sentido de pertenencia..

<sup>358</sup>De hecho, si el Estado se hace cargo de la apelación del individuo sujeto, este ya no podía interponer un recurso ante el Tribunal de manera independiente, pero es el propio Estado el que actúa en su nombre.

<sup>359</sup> Por supuesto, para que la denuncia sea aceptada por el Sección Nacional de, es necesario que el individuo no solo demuestre la existencia de la violación de una disposición del MERCOSUR, sino también la existencia de un daño resultante de la violación (art. # 40, par. # 2 Protocolo Olivos).

<sup>360</sup> Este mecanismo permite a las personas a recurrir solo contra violaciones cometidas por un Estado miembro distinto del suyo y, de todos modos, no parece garantizar adecuadamente los particulares.

## **5. Los mecanismos de *enforcement* de las sentencias y su cumplimiento por parte de los estados miembros:**

Común a todos los sistemas jurisdiccionales en consideración es la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias. De ello se desprende que las partes en conflicto tienen el deber de respetarlas y tomar todas las medidas necesarias para su cumplimiento. Por lo tanto, de importancia absoluta son los mecanismos establecidos por cada ordenamiento regional, dirigidos a garantizar el cumplimiento de las sentencias.

En la experiencia europea, el Tratado de Roma de 1957 no previó un mecanismo específico para asegurar la ejecución de las sentencias del TJUE , y el tema se reguló por primera vez en el Tratado de Maastricht (Rodríguez Iglesias, Carlos Gil, 2012). En la actualidad, en el TFUE se prevé el recurso de carácter judicial (art. # 260 inciso 2), que establece que “si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al TJUE ...” (doble condena). Esta segunda sentencia de condena puede comportar el pago de una suma, o una multa coercitiva por el Estado miembro afectado (Amalfitano, 2012 , Nicolaidis, Geilmann, 2011)<sup>361</sup>.

Los otros sistemas jurisdiccionales en cuestión prevén mecanismos específicos y heterogéneos para el cumplimiento de sus sentencias, básicamente inspirados en los principios clásicos del derecho internacional. Solo en la CAN hay elementos de semejanza vaga con el mecanismo comunitario antes mencionado. Por tanto es el TJCA el que “determinará los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro país miembro podrá restringir o suspender, totalmente o parcialmente, las ventajas que benefician al país miembro remitido” (art. 27 Tratado TJCA y arts.119-120 Estatuto) (Sasaki Otani, 2012). En referencia con la práctica, hay que señalar que, a veces, los estados miembros no toman ventaja de esta

---

<sup>361</sup> Por consiguiente, el Estado miembro infractor está sujeto a un segundo procedimiento de infracción que solo puede ser activado por iniciativa de la Comisión. Además, si bien corresponde a este proponer el pago por parte del Estado en contra de una pena o de una cantidad a tanto alzado, especificando la cantidad, sigue siendo responsabilidad del TJUE sobre la elección de la sanción por imponer, para la definición precisa de su importe, sin estar sujeta a las directrices de la Comisión.

oportunidad, ya que consideran "políticamente" más útil no agravar aún más el asunto (Bustamante, Sánchez Chacón, 2010, 117-136). En este sentido, hay una clara diferencia con el sistema de la UE, donde la infracción, que se rige por normas legales estrictas, está sujeta a revisión por el TJUE, sin ninguna posibilidad de intervención por parte de los estados para garantizar sus intereses políticos o económicos.

Por el contrario, en el sistema centroamericano, la CCJ ha asignado exclusivamente "comunicar" la falta de ejecución de la sentencia por parte de un Estado miembro a los demás estados miembros "para que utilizando los medios pertinentes, aseguren su ejecución" (art. 39 Convenio CCJ). Por tanto, la CCJ no tiene competencia para sancionar el incumplimiento de sus sentencias y los estados miembros tienen amplia discrecionalidad para asegurar la ejecución de las mismas. En este sentido, la CCJ dictaminó que las contramedidas pueden ser reconocidos como parte de un proceso de integración, porque "aceptar que en una comunidad de estados, uno o algunos de sus estados miembros puedan dictar o aplicar contramedidas en contra de otro u otros Estados por supuestas violaciones a normativas comunitarias, es desconocer los compromisos comunitarios contraídos y desnaturalizar el proceso de integración en que se encuentran comprometidos" (Expediente 26-06-03-12-1999).

En cuanto al sistema caribeño, el CCJ Agreement se limita a establecer que "the Court has power to make any order for [...] punishment of any contempt of court that any superior court of a Contracting Party has power to make as respects the area within its jurisdiction" (art.26, let. b). Sobre la base de una disposición bastante general y, por admisión de la CaCJ, de dudosa interpretación ([2010] CCJ 1 OJ)<sup>362</sup>, la misma Corte ha reconocido su competencia sólo para comprobar, a petición del beneficiario, el incumplimiento de su sentencia y no tiene la posibilidad de imponer sanciones<sup>363</sup>. Por tanto son los estados miembros que

---

<sup>362</sup> La CaCJ espera que "...when the broader issues here discussed come up squarely for determination the States Parties will have agreed a protocol which will clarify what was intended by the phrase "contempt of court" in Article XXVI of the CCJ Agreement and that closer co-ordination will have been achieved between the drafters at the Caribbean Community and those within the national jurisdictions".

<sup>363</sup>Por otra parte, el CACJ reconoció que, a los efectos del cumplimiento de sus sentencias, "...it would be sufficient to make a declaration finding a Contracting Party in contempt of court and to leave to the other

pueden adoptar "all the necessary steps, including the enactment of legislation" asociado con dicho acceso.

Por último, una clara referencia a los instrumentos típicos del derecho internacional se encuentra en el mecanismo de ejecución de los laudos previstos en el MERCOSUR (Pastori Fillol, 2006). De hecho, si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del TaH, la otra parte en la controversia tendrá la facultad de adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo (art. 31, par. 1 Protocolo de Olivos). No hay la participación directa del Tribunal, sino se reconoce que el Estado goza de una amplia discrecionalidad en la elección de las medidas a tomar. En particular, se pueden suspender las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados. En el caso que considere impracticable o ineficaz la suspensión en el mismo sector, podrá suspender concesiones u obligaciones en otro sector, debiendo indicar las razones que fundamentan esa decisión (par.2). Si el Estado beneficiado entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al laudo puede llevar la situación a la consideración del TaH o TPR (art. 30 Protocolo de Olivos). El tribunal respectivo tiene que evaluar la exhaustividad y la pertinencia de las medidas adoptadas por el Estado fallido (Laudo No 1/2008). El mismo tribunal, a solicitud del Estado obligado que considera excesivas las medidas compensatorias adoptadas, puede evaluar proporcionalidad de la misma (art. 32 Protocolo de Olivos) (Laudo No 1/2007). Este mecanismo es coherente con el carácter intergubernamental de la organización, aunque una interpretación teleológica del problema del incumplimiento se encuentra en el laudo No 7/2002. Frente al retraso por parte del Brasil de más de seis años en la incorporación de algunas resoluciones GMC, el TaH reconoció una situación de incumplimiento. Por lo tanto, se afirmó la responsabilidad de Brasil, ya que su comportamiento (incorporación sin plazo) estaba en contraste con los principios de *pacta sunt servanda*, buena fe,

---

Contracting Parties the consequences of that finding, whether the sanctions be economic or political or of some other kind" ([2010] CCJ 1 (OJ), punto 42).

racionalidad y responsabilidad internacional. Lo mismo TaH, al reconocer el incumplimiento de Brasil, requirió la incorporación dentro un período de 120 días<sup>364</sup>.

Por lo que respecta, en general, la práctica del *enforcement*, cabe destacar una marcada "desconfianza" por parte de los estados de América Latina en relación con las decisiones dictadas por los tribunales regionales. Esta "desconfianza" significa, a veces, la no ejecución de las sentencias<sup>365</sup>, en otras ocasiones, la modificación de la base jurídica sobre la que el tribunal había basado la sentencia de incumplimiento <sup>366</sup>. Por el contrario, en la UE, aunque hay casos de incumplimiento, hay una actitud generalizada de aquiescencia a las decisiones del TJUE<sup>367</sup>.

## **6. La relación entre los sistemas jurídicos en la jurisprudencia de los tribunales**

Se conoce como, a lo largo de los años, el TJUE ha ejercido su jurisdicción de manera funcional al proceso de integración. De hecho, con una interpretación teleológica del derecho se produjo una influencia significativa en la reconstrucción de la Unión como ordenamiento jurídico autónomo (Adinolfi, 1994; Arnall, 2006; Tridimas, 2006; Von Bogdandy, Bast (eds.), 2011; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2013; Porchia, 2013). En particular, en ausencia, tanto en el Tratado de

---

<sup>364</sup> Brasil ha demostrado cumplimiento con el Lodo, con una Incorporación construida en los últimos días: Instrucción normativa interministerial MAPA/M/MMA No 49, 20.8.2002.

<sup>365</sup>En el SICA se han dado casos de incumplimiento de las sentencias de la CCJ, como el incumplimiento por parte de Honduras de las medidas cautelares previstas por la Corte había impuesto a solicitud de Nicaragua, para evitar la ratificación del Tratado Ramírez López Delimitación marítima Tratado con Colombia (Expediente 25-05-29-11-1999). En el sistema CACJ Caribe ha determinado el incumplimiento por parte de Guyana de la sentencia ([2009] DO 5 CCJ) emitida contra él. También son frecuentes también son los casos de no aplicación de las resoluciones, tanto en la CAN como en el MERCOSUR.

<sup>366</sup> En el Proceso 200-AI-05, Sumario de Incumplimiento, 28.10.2000 en el Proceso 91-AI-2000, Sumario de Incumplimiento, 28.10.2000, el TJCA reconoce la suspensión de las sanciones del mutado cuadro normativo. También en el SICA en relación con la citada enmienda del artículo 0.35 del Protocolo de Tegucigalpa, conectado directamente a un fallo de la CCJ.

<sup>367</sup>Los estados miembros podrán, de hecho, aceptar y aplicar soluciones en las resoluciones de sus órganos jurisdiccionales nacionales y los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia, aunque a veces de combustible, a través de los tribunales nacionales con rango constitucional, para un animado diálogo constructivo, que, sin embargo, nunca llegó tan lejos como para poner en tela de juicio las actividades de la Corte, o para repensar el papel de una manera restrictiva.

Roma, como en sus modificaciones y adiciones, de disposiciones que definen inequívocamente la naturaleza del ordenamiento de la Unión Europea y sus relaciones con el derecho internacional y el nacional, el TJUE ha llenado este vacío. Por lo tanto, se han definido los principios del ordenamiento jurídico comunitario diferente del ordenamiento de la comunidad internacional y de los ordenamientos de los estados miembros, y en fallos bien conocidos se han desarrollado, entre otros, los principios fundamentales de primacía y el efecto directo del derecho comunitario.

En relación con las experiencias de asociación del sub-continente de América Latina, se puede observar cómo se ha realizado el fortalecimiento y la evolución de su marco normativo e institucional, así como la consolidación de la disciplina material, particularmente en materia comercial. Así que las organizaciones del Nuevo Mundo han encontrado “de hecho” los problemas sistemáticos y institucionales que el proceso de integración europea enfrentó en los últimos años. Por lo tanto, los diferentes tribunales latinoamericanos, llamados a identificar soluciones jurisprudenciales concretas, hicieron referencia a la madura jurisprudencia del TJUE y a los principios elaborados por él mismo<sup>368</sup>. Los jueces de América Latina y del Caribe, desde sus fallos iniciales, ha entendido la experiencia de la Unión Europea como una fuente de inspiración, tanto en la definición de soluciones de sistemas, tanto en relación con las soluciones específicas (Alonso García, 2008; Olmos Giupponi, Ulate Chacón, 2011; Burgorgue-Larsen, 2004; Marineros, 2010; Pirker, 2011). En esta perspectiva, se han incorporado explícitamente en los ordenamientos jurídicos andino, centroamericano, y mercosureño los principios básicos del sistema de la UE de la autonomía de la Comunidad (para el CAN: Proceso 01-AI-2001-75 IP, Proceso - 2006, Proceso 93-IP-2008 para el SICA: Expediente 10-05-11-1996 25-5-29-11-

---

<sup>368</sup>Hasta ahora, solo el CACJ, investido de un número relativamente pequeño de casos, no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la definición de la naturaleza de CARICOM y su relación con las leyes nacionales. Sin embargo, como se reconoce por el juez Nelson Rolston, no se excluye que, al abordar estas cuestiones, la Corte podrá tener en cuenta las soluciones desarrolladas por la jurisprudencia del TJCE (Nelson, 2005). De hecho, se confirman las palabras del juez Nelson Rolston en la actitud del CACJ, ya se ha destacado, haciendo referencia constante a la experiencia integracionista europea y a la jurisprudencia del TJUE, alcanzando también la afirmación del principio de la responsabilidad financiera del Estado por infracción del derecho de la organización.

1999, Expediente 81-03-05-12-2007, Expediente 123-12-06-12-2011; para el MERCOSUR; Laudo No 1/2005, Laudo No 1/2008, Opinión Consultiva No 1/2007) y la preeminencia de una norma de derecho comunitario sobre el derecho nacional para asuntos de la competencia de la organización (para CAN: Proceso 1-IP-87, Proceso 118-AI-2003-AN-2 Proceso 2007. Proceso 5-AI-08, Proceso 109-IP-2010, por SICA: Expediente Expediente 10-5-11-96 25-5-29-11-1999 Expediente 1-30-4-2004 Expediente 3-5-12-2007 Ver perjudicial 7-23-09-2009, Ver perjudicial 11-2-10-2009 Ver perjudicial 8-23-09-2009 Ver perjudicial 10/23/09; al MERCOSUR: Opinión Consultiva n.1/2007, Opinión Consultiva n.1/2008). Además, en el sistema andino y en el centroamericano se encuentra también la aplicación de los principios de la Aplicabilidad directa (para CAN: Proceso 29-IP-93, IP-95-30 Proceso; por SICA: Expediente 05-10-11-96; Expediente No 25-5-29-11-1999, Expediente No 1-30-4-2004) y del Efecto directo (para CAN: Proceso 3-AI-96, AI-34-Proceso, 2001; por SICA Expediente No 10-5-11-96, Expediente No 25-5-29-11-1999, Expediente No 1-30-4-2004).

Por el contrario, los tribunales arbitrales del MERCOSUR han descartado la aplicabilidad directa por su incompatibilidad con el régimen constitucional en algunos estados miembros<sup>369</sup>, por la naturaleza intergubernamental de los órganos de decisión mercosureños y por la falta de disposición de los tratados constitutivos de normas que reconocen este principio (TaH Laudo IV).

En este sentido, se hizo un cautelosa, aunque contradictoria, evolución en la jurisprudencia del TPR que asimila el derecho de MERCOSUR al derecho de la integración, completamente autónomo en relación con el derecho internacional y el nacional. El mismo TPR reconoce, más tarde, el efecto directo entre los principios que caracterizan al derecho mercosureño (Opinión Consultiva 1/2007). Sin

---

<sup>369</sup>De hecho, tanto en Argentina como en Brasil los tribunales nacionales parecen haberse puesto de acuerdo para dar efecto directo a determinadas disposiciones de los tratados constitutivos de la MERCOSUR reserva de la incorporación regular de la legislación nacional. En su sentencia Ekmekjian Miguel Ángel, c. Sofovich 7.7.1992, la Corte Suprema de Justicia no solo ha reconocido la obligación de los órganos administrativos y judiciales internos para dar efecto a las disposiciones de los tratados internacionales debidamente ratificados, pero también se ha argumentado que, si las disposiciones en cuestión, lo suficientemente claras y concretas, para conferir ciertos derechos, se pueden invocar directamente ante los tribunales en todo el país. Del mismo modo, en la sentencia del tribunal de primera instancia Leben del Estado de Río Grande do Sul ha reconocido el derecho privado a invocar directamente ante la justicia nacional, el artículo 7, Tratado de Asunción, el trato nacional, así implícitamente el reconocimiento del “efecto directo” del citado artículo 7.

embargo, hasta la fecha, los árbitros no se han pronunciado expresamente sobre la aplicabilidad de este principio en el MERCOSUR, mientras que han excluido la aplicabilidad directa de las disposiciones mercosureñas según el principio de la vigencia simultánea (TaH Laudo VII).

Como se vio, se hizo referencia explícita tanto al sistema comunitario europeo en su conjunto<sup>370</sup> (Cañardo Hernando V.) como, más a menudo, a las sentencias del TJUE. En particular, en la jurisprudencia de los tribunales latinoamericanos hay citas frecuentes de los casos comunitarios bien conocidos Van Gend y Loos, Costa c. ENEL, Simmental, etc. y, a veces, la reproducción literal de las máximas contenidas en ellos en apoyo de sus conclusiones. Por otra parte, tanto en las decisiones de la CCJ, como en los laudos de los árbitros mercosureños hay referencias pertinentes a la amplia jurisprudencia andina que, a su vez, se basa en la del TJUE. Totalmente sorprendente, en cuanto a la relación entre los sistemas jurídicos, la referencia expresa a la sentencia del Tribunal Constitucional Italiano Frontini (183/73) operado por la CCJ en la sentencia Coto Ugarte.

Por otra parte, cabe señalar que en la experiencia europea sólo en la Declaración 17, anexa al Tratado de Lisboa, los estados miembros explicitan el principio de primacía, como el desarrollado por la jurisprudencia del TJUE<sup>371</sup>, viceversa en la CAN ya en 1980, antes de la entrada en vigor del Tratado TJCA, los miembros han declarado los principios de autonomía y el Estado de derecho<sup>372</sup>. Por tanto, la

---

<sup>370</sup> En cuanto a la referencia al sistema comunitario europeo en su sistema legislativo, ver Proceso 01-AI-2001, donde en la reanudación de los juicios anteriores se afirma la doctrina (p. 23) que “El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, fuente nutricia del que se desarrolla el Tratado Fundacional del Tribunal Andino de Justicia y por consiguiente paradigma de regulaciones sobre la acción de incumplimiento...”

<sup>371</sup> De acuerdo con la Declaración No.17 relativa a la primacía al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa "a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre derecho los estados miembros en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia". La Declaración No. 17 muestra el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo emitido el 22.6.2007.

<sup>372</sup> Pronunciamiento aprobado durante el Vigésimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias, Lima, 29.5-5.6.1980 donde se destacó “la validez plena de los siguientes principios. “a) El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena tiene identidad y autonomía propias, constituye un derecho común y forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales. b) El ordenamiento jurídico del Acuerdo prevalece, en el marco de sus competencias, sobre las normas nacionales sin que se puedan oponer a él medidas o actos unilaterales de los países miembros”.

jurisprudencia del TJCA repite y confirma lo expresado en la Conferencia Intergubernamental.

Otra característica particular de las experiencias jurisdiccionales de América Latina es, pues, invocar explícitamente en sus fallos no solo la jurisprudencia de otros tribunales, en este caso de la UE y, a veces, de la CAN, sino también la doctrina. En particular, la reconstrucción de los principios por parte de los sistemas jurídicos y en apoyo de sus argumentos, citan la doctrina del derecho comunitario europeo, en términos generales en lengua española.

Esta tendencia a "imitar" la jurisprudencia de la Unión Europea y a "tomar prestado" de esta los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico es común en la jurisprudencia de los tribunales de América Latina y tiene, a menudo, carácter de sistema<sup>373</sup>.

Sin embargo, los jueces suramericanos manifiestan, a veces, una autonomía de pensamiento. Así, por ejemplo, el TJCA, en referencia a una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, sostuvo que no hay superioridad de la ley sobre el estatus constitucional (Proceso 115-IP-2005) y, en relación directa con el principio de primacía, desarrolló de forma independiente el principio de intangibilidad. Obviamente, algunas declaraciones del TPR y la asimilación del MERCOSUR a un Proceso de Integración, pueden parecer contradictorias con la actual naturaleza jurídica intergubernamental del MERCOSUR<sup>374</sup>.

## **Conclusiones:**

---

<sup>373</sup> De hecho, a menudo los jueces extra-europeos tienden a establecer su razonamiento jurídico en un paralelismo constante con la experiencia integracionista de la economía europea y su régimen normativo, tanto con el fin de identificar los puntos de contacto que pueden justificar la reactivación de las conclusiones alcanzadas por los jueces de Luxemburgo.

<sup>374</sup> Como ya se mencionó, en el Laudo No. 1/2007, el TPR destacó que el MERCOSUR “es un bloque regional consistente en un proceso de integración y no un mero ente promotor de la liberalización comercial como es la OMC”, justificando así la aplicabilidad de sus principios jurídicos del derecho comunitario europeo. En este sentido, no debemos olvidar el reciente cambio en la orientación de la jurisprudencia del TPR, que afirmó que en Laudo No.1/2012 “la estructura normativa del MERCOSUR no crea un orden supranacional que pueda sustituir la voluntad soberana de los estados que lo componen, la que se manifiesta también en los tratados internacionales que suscriben y en las decisiones adoptadas en sus consecuencias”.

El cumplimiento gradual de los objetivos materiales previstos por los diferentes tratados de "integración" del Nuevo Continente, implica, la adopción de reglas que se aplican no solo a los estados, sino también, y de forma directa/indirecta, a los particulares; desde aquí, la aparición del hecho de las mismas cuestiones institucionales y materiales que nacieron y fueron en el sistema de la Unión Europea. Por lo tanto, entre este último y los sistemas latinoamericanos había una similitud, en primer lugar, de hecho que fue seguida, casi naturalmente, de una similitud en las situaciones normativas y jurisdiccionales<sup>375</sup>. En los sistemas suramericanos y caribeños, con frecuencia los jueces tienen la convicción/persuasión de la rectitud de las soluciones jurisprudenciales desarrolladas por el TJUE. Claramente, esta convicción tiene fundamento en los mismos criterios interpretativos y puede ser conectada al desarrollo logrado por el derecho de la UE y de los éxitos alcanzados por el proceso de integración europea. Así que los jueces extra-europeos explotan la autoridad y la fuerza argumentativa de la jurisprudencia de la UE para fortalecer la legitimidad de sus soluciones. De este modo, se establece *de facto y de derecho* un diálogo judicial trans-regional entre los tribunales suramericanos y caribeños y el TJUE. Este fenómeno parece colocarse perfectamente en el fenómeno más amplio y conocido de la *cross-fertilization* (Brown, 2008); pero este diálogo es particular porque no tiene carácter de reciprocidad. De hecho, y comprensiblemente, hay una "imitación" unilateral de la jurisprudencia de la UE por los tribunales suramericanos y caribeños a la cual no corresponde una acción similar por parte del TJUE. Por eso, hay un fenómeno *unidirectional-fertilization* desde la experiencia comunitaria europea a la de los tribunales regionales del nuevo continente. Este proceso de "imitación" no corresponde tanto a una explícita aceptación del modelo comunitario

---

<sup>375</sup> Por lo tanto, es absolutamente congruente la tendencia de los estados miembros de las organizaciones suramericanas a establecer sistemas jurisdiccionales según, más o menos, el modelo del TJUE y la de los jueces regionales a tomar prestado, en primer lugar, el método teleológico del TJUE, la interpretación de los jueces de Luxemburgo y a hacer referencia constante en sus sentencias a su jurisprudencia y a sus principios. Además, cabe destacar que esta tendencia a "imitar" la jurisprudencia comunitaria europea invierte, en forma más o menos generalizada, en todos los sistemas jurisdiccionales suramericanos considerados; es independiente de sus aspectos institucionales y, como consecuencia, del modelo técnico-jurídico de la organización.

en cuanto a la convicción de la “racionalidad” de las soluciones jurisprudenciales elaboradas por el TJUE. Los jueces suramericanos y caribeños convalidan implícitamente la opinión de que la interpretación evolutiva del derecho puede “contribuir” al desarrollo de cada proceso de integración.

Sin embargo cabe destacar que a veces los tribunales americanos no se limitan a una aceptación pasiva de los principios fundamentales desarrollados por el TJUE. Hay también casos donde los jueces suramericanos, después de hacer un paralelismo con la experiencia europea, alcanzan soluciones y decisiones independientes.

En general, este fenómeno de *unidirectional-fertilization* tiene valor positivo. De hecho, favorece la “importación” de los principios fundamentales del proceso de integración europea en los sistemas jurídicos suramericanos y, como consecuencia, contribuye a hacer homogénea, en relación con cuestiones jurídicas similares, la jurisprudencia de los tribunales establecidos en diferentes organizaciones internacionales que comparten la aspiración a la implementación de un proceso de integración económica. Así se favorece la circulación de valores jurídicos comunes y, en el futuro, esto podría contribuir a la afirmación progresiva, del “derecho común” y las organizaciones regionales de “integración”.

### **Bibliografía:**

*Corte Centroamericana de Justicia*

Expediente 6-1-12- 96. *Nicolás Urbina Guerrero c. Estado de Nicaragua*, 5.12.1996.

Expediente 10-5-11-96. *Demanda por desconocimiento del Convenio sobre el ejercicio de profesiones universitarias...*, Coto Ugarte c. El Salvador, 5.3.1998.

Expediente 10-6-21-2001. *Solicitud de opinión consultiva, sobre las posibilidades de suscribir un Convenio entre la Corte Centroamericana de Justicia y la Secretaría...*, 12.11.2001.

Expediente 26-06-03-12-1999. *Honduras c. Nicaragua*, 28.11.2001.

Expediente 25-05-29-11-1999. *Nicaragua c. Honduras*, 27.11.2001.

Expediente 03-03-2000. *Solicitud de Opinión Consultiva de Nicaragua, acerca de si es jurídicamente procedente que la Secretaría de la Integración Económica (SIECA) se pronuncie ...*, 13.3.2002.

Expediente 52-4-24-7-2002. *Asociación de Agentes Aduanales Autorizados (ASODAA) de la República de El Salvador c. Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano*, 19.11.2003.

Expediente 60-2-4-2-2003, *Confederación de Agentes Aduaneros del Caribe (CONAAC) c. Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano*, 31.8.2004.

Expediente 1-30-4-2004, *Reyes Wyld c. Estado del Guatemala*, 3.1.2005;

Expediente 81-03-05-12-2007. *Solicitud de Opinión Consultiva del PARLACEN referente a varias interrogantes vinculadas con el derecho internacional ...*, 8.1.2008;

Expediente 2-11-8-2006. *Portillo Cabrera c. Estado de Guatemala*, 5.5.2008;

Expediente 5-20-12-2006. *Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de Centroamérica y el Caribe (CONAAC) c. COMIECO*. 14.8.2008;

Consulta prejudicial 10-23-09-2009. *Artero de Rodríguez*, 28.10.2009;

Consulta Prejudicial 11-2-10-2009. *Arévalo García*, 28.10.2009;

Consulta prejudicial 7-23-09-2009. *José Luis Rodríguez Ascencio*, 28.10.2009;

Consulta prejudicial 8-23-09-2009. *Julio Antonio Guzmán*, 28.10.2009;

Expediente 105-2-26-03-2010, *Jacinto Suárez Espinoza c. Panamá*, 20.10.2010;

Expediente 123-12-06-12-2011, *Asociación Foro Nacional de Reciclaje (FONARE) y Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible c. Estado de Costa Rica*, 21.6.2012;

#### *Corte de Justicia Caribeña*

[2009] CCJ 1 (OJ). *Trinidad Cement Limited – TCL Guyana Incorporated v. Guyana*, 15.1.2009.

[2009] CCJ 2 (OJ). *Trinidad Cement Limited c. The Caribbean Community*, 5.2.2009.

[2009] CCJ 04 (OJ). *Trinidad Cement Ltd c. Caribbean Community*, 10.8.2009.

[2009] CCJ 5 (OJ). *Trinidad Cement Limited, TCL Guyana Incorporated v. The State of the Cooperative Republic of Guyana*, 20.8.2009.

[2010] CCJ 1 (OJ). *Trinidad Cement Limited – TCL Guyana Incorporated v. Guyana*, 29.3.2010.

[2012] CCJ 1 (OJ). *Hummingbird Rice Mills Ltd v. Suriname and The Caribbean Community*, 23.2.2012.

*Tribunla de Justicia de la Unión Europea*

C-26/62, *Van Gend en Loos*, 5.2.1963.

C-28, 29 e 30/62. *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV c. Amministrazione olandese delle imposte*, 27.3.1963.

C-6/64, *Costa c. Enel*, 15.7.1964.

C-61/65, *Vaassen-Goebbels*, 30.6.1966.

C-4/69. *Lütticke c. Commissione*, 28.4.1971.

C-5/71. *Aktien-Zuckerfabrik c. Consiglio*, 2.12.1971.

C-41/74. *Van Duyn c. Home Office*, 4.12.1974.

C-106/77. *Simmenthal*, 9.3.1978.

C-283/81. *CILFIT srl e Lanificio di Gavaldo SpA c. Ministero della Sanità*, 6.10.1982.

C-175/84. *Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG c. Commissione*, 26.2.1986.

C-294/83. *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*, 23.4.1986.

C-6/90 e C-9/90. *Francovich e Bonifaci c. Repubblica italiana*, 19.11.1991.

Parere 1/91. *Relativo al progetto di accordo sullo Spazio Economico Europeo*, 14.12.1991.

C-46/93 e C-48/93. *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, 5.3.1996.

C-68/95. *T. Port GmbH & Co. KG c. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, 26.11.1996.

C-268/94. *Portogallo c. Consiglio*, 3.12.1996.

C-54/96. *Dorsch Consult*, 17.9.1997.

C-162/96. *Racke GmbH & Co. C. Hauptzollamt Mainz*, 16.6.1998.

C-352/98 P. *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA e Jean-Jacques Goupil c. Commissione*, 4.7.2000.

C-110/97. *Paesi Bassi c. Consiglio*, 22.11.2001.

C-516/99. *Schmid*, 30.5.2002.

C-312/00. *Commissione c. Camar e Tico*, 10.12.2002.

C-234/02 P. *Mediatore europeo c. Lamberts*, 23.3.2004.

C-459/03. *Commissione c. Irlanda*, 30.5.2006.

C-402/05 P y C-415/05. *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità Europee*, 3.9.2008.

C-386/08. *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, 25.2.2010.

#### *Tribunales ad hoc del Mercosur*

Laudo I. *República Argentina c. República Federativa del Brasil. Controversia sobre comunicados No 37 del 17 de diciembre de 1997 y No. 7 ...*, 28.4.1999.

Laudo IV. *República Federativa del Brasil c. República Argentina, Aplicación de medidas antidumping ...*, Resolución n°574/2000 del Ministerio de la Economía de la República Argentina, 21.5.2001.

Laudo VI. *República Oriental del Uruguay c. República Federativa del Brasil. Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay*, 9.1.2002;

Laudo VII. *República Argentina c. República Federativa del Brasil. Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño...*, 19.4.2002;

Laudo XI. *República Oriental de Uruguay c. República Argentina, Omisión del Estado Argentivo en adoptar medidas apropiadas ...*, 6.9.2006.

#### *Tribunal Permanente de Revisión*

Laudo No. 1/2005. *Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en el recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el laudo arbitral del Tribunal arbitral ad hoc [...] "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay"*, 20.12.2005.

Laudo No. 1/2007. *Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias, Uruguay c. Argentina*, 8.6.2007;

Laudo No. 1/2008. *"Divergencia sobre el cumplimiento del laudo n°1/05 iniciada por la República Oriental del Uruguay (art.30 Protocolo de Olivos)*, 25.4.2008.

Laudo N. 1/2012. *Procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los*

*órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno, 21.7.2012.*

*Resolución No. 1/2008. respecto del planteo procesal de previo pronunciamiento introducido por la República argentina en el marco asunto n° 1/2008 “Divergencia sobre el cumplimiento del Laudo n°1/2005...”, 18.3.2008.*

*Opinión Consultiva No. 1/2007. Norte S.A. Imp. Exp. c. Laboratorios Northia Sociedad Anónima, comercial, industrial, financiera, inmobiliaria y agropecuniaria”, 3.4.2007.*

*Opinión Consultiva No. 1/2008. Solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay ... “Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otro. Cobro de pesos”, 24.4.2009.*

*Opinión consultiva 1/2009. Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y Otros – República de Uruguay, 15.6.2009.*

#### *Tribunal Andino*

*Proceso 1-IP-87. Interpretación prejudicial de los artículos 58, 62 y 64 de la Decisión 85 ..., (Volvo), 3.12.1987.*

*Proceso 1-IP-88. Interpretación prejudicial de los artículos 5, literal c y 85, inciso tercero, de la Decisión 85 ..., solicitada por el Consejo de Estado de la República de Colombia, 25.5.1988.*

*Proceso 6-IP-93. (Louis Vuitton), 25.2.1994.*

*Proceso 10-IP-94. Solicitud de Interpretación Prejudicial, formulada por la Corte Constitucional de la República de Colombia..., 17.3.1995.*

*Proceso 5-IP-95. Solicitud de interpretación prejudicial de los artículos 63 y 70 de la Decisión 85 ..., 27.3.1995.*

*Proceso 04-IP-94. Solicitud de Interpretación prejudicial de los artículos 58, literal f, 66, 67 y 72 de la Decisión 85 ..., formulada por el Consejo de Estado de la República de Colombia, 7.8.1995.*

*Proceso 30-IP-95. Interpretación prejudicial del artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal (Productos Concentrados Argom. Aliños El Cheick), 8.11.1996.*

*Proceso 1-IP-96. Interpretación Prejudicial de los artículos 1, 2, 4, 6 y 7 de la Decisión 244... presentada por la Corte Constitucional de la República de Colombia..., 9.12.1996.*

*Proceso 11-IP-96. Belmont, 29.8.1997.*

Proceso 29-IP-97. *Interpretación prejudicial del los artículos 56, 58 literal f), 72 y 76 de la Decisión 85... (Cueroflex)*, 21.4.1998.

Proceso 65-IP-2004. *Fabrica de Licores del Tolima Ltda. Marca "Tapa Roja"*, 30.6.2004.

Proceso 115-IP-2005. *Interpretación prejudicial de la Resolución 503 de la Secretaría General..., solicitada por el Consejo de Estado de la República de Colombia...*, 19.10.2005.

Proceso 75-IP-2006. *Interpretación prejudicial presentada por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*, 19.7.2006.

Proceso 93-IP-2008. *Interpretación prejudicial formulada por el Tribunal Distrital de Quito (Ecuador)*, 8.10.2008.

Proceso 109-IP-2010. *Sociedad Freskaleche S.A.*, 14.10.2010.

Proceso 3-AI-96. *Junta del Acuerdo de Cartagena c. Venezuela*, 24.3.1997.

Proceso 2-AI-96. *Junta contra la República de Ecuador*, 20.6.1997.

Proceso 51-AI-2000. *Secretaría General c. Venezuela*, 16.11.2001.

Proceso 01-AI-2001. *Secretaría General c. Venezuela*, 27.6.2002.

Proceso 34-AI-2001. *Secretaría General c. Ecuador*, 21.8.2002.

Proceso 43-AI-99. *Secretaría General c. Ecuador*, 21.8.2002.

Proceso 43-AI-2000. *Secretaría General c. Ecuador*, 10.3.2004.

Proceso 119-AI-2003. *Secretaría General c. Perú*, 17.11.2004.

Proceso 118-AI-2003. *Secretaría General c. Colombia*, 14.4.2005.

Proceso 131-AI-2004. *Secretaría General c. Bolivia*, 6.6.2005.

Proceso 125-AI-2004. *Secretaría General c. Venezuela*, 15.6.2005.

Proceso 121-AI-2003. *Secretaría General c. Perú*, 24.11.2005.

Proceso 02-AI-06, *Secretaría General c. Venezuela*, 13.7.2006.

Proceso 143-AI-2005. *Secretaría General c. Ecuador*, 24.10.2007.

Proceso 5-AI-2008. *Farmagro et al. C. República del Perú*, 27.1.2009.

Proceso 03-AI-2010. *ETB S.A. E.S.P. c. Colombia*, 26.8.2011.

Proceso 12-AN-99. *CORPEI*, 24.9.1999.

Proceso 1-AN-98. *COPEI c. Secretaría General*, 13.10.2000.

Proceso 14-AN-2001. *César Moyano Bonilla c. Comisión*, 1.2.2002.

Proceso 23-AN-2002. *Perú c. Secretaría General*, 19.8.2003.

Proceso 100-AN-2004. *Roger Villarreal Abril, contra Secretaría*, 29.6.2005.

Proceso 214-AN-2005. *Compañía EGAR S.A. c. Secretaría General*, 21.3.2007.

Proceso 2-AN-2007. *Humberto de Jesús Longas Londoño c. Comisión*, 17.11.2009.

Proceso 56-DL-2001. *Guayasamín Villacís c. Parlamento andino*, 20.2.2002.

Proceso 81-DL-2005. *Jesús Alberto Villarreal Montes c. Secretaría General*, 5.12.2006.

### *Literatura*

ADINOLFI, ADELINA. (1994). "I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri", en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, No. 2, pp. 521-578.

ALONSO GARCÍA, RICARDO. (2008). *Un paseo por la jurisprudencia supranacional europea y su reflejo en los sistemas suramericanos de integración*, Córdoba, Advocatus.

ALTER, KAREN. (2012). "The global Spread of European Style International Court", en *West European Politics*, No. 1, pp.135-54.

AMALFITANO, CHIARA. (2012). *La Procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano. Giuffré.

ANDERSON, DAVID. DEMETRIOU MARIE. (2002). *References to the European Court*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Sweet & Maxwell.

ARNULL, ANTHONY. (2006). *The European Union and its Court of Justice*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, Oxford University Press.

BALTHASAR, STEPHAN. (2010). "Locus standi rules for challenge to regulatory acts by private applications: the new article 263(4) TFEU", en *European Law Review*, vol. 5, No. 4, pp. 542-550.

BASSO, MARISTELA (org.) (2007), *MERCOSUL – MERCOSUR: Estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso*, São Paulo, Ed. Atlas;

BELLE ANTOINE, MARIE-ROSE. (2009). "New directions in public law in the Commonwealth Caribbean – some reflections", en *Commonwealth Law Bulletin*, No.1, pp. 31-46.

BERTONI, LILIANA. (2006). *Laudos arbitrales en el Mercosur*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina.

BOBEK, MICHAL. (2008). "Learning to talk: preliminary rulings, the courts of the new member States and the Court of Justice", en *Common Market Law Review*, No. 6, pp.1611-1643.

BOERGER-DE SMEDT, ANNE. (2008). "La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA", en *Journal of European Integration History*, No. 2, pp.7-33.

BORRACETTI, MARCO. (2010). "Il rinvio pregiudiziale alla luce delle modifiche introdotte col Trattato di Lisbona", en ZANGHÌ, CLAUDIO. PANELLA, LINA (a cura di). *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, pp. 233-249.

BROBERG, MORTEN. FENGER, NIEL. (2010). *Preliminary references to the European Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press.

BRÖLMANN, CATHERINE. (2012). "Specialized Rules of Treaty Interpretation: International Organizations", ACIL Research Paper, N° 2012-01, en HOLLIS, DUNCAN B. (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford, Oxford University Press, forthcoming.

BROWN, CHELSTER. (2008). "The cross-fertilization of principles relating to procedure and remedies in the jurisprudence of International Courts and Tribunals", en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 30, pp. 219-245.

BURGORGUE-LARSEN, LAURENCE. (2004). "Prendre les droits communautaires au sérieux ou la force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et en Amérique latine", en AUVRET, JOSIANE et ál. *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Etudes Gautron*, Paris, Pedone, pp. 563-580.

BUSTAMANTE ANA MARLENY y SÁNCHEZ CHACÓN, FRANCISCO JAVIER. *Gobernabilidad de las Instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia*, in MELLADO NOEMI BEATRIZ (ed.) (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Buenos Aires, pp.117-136.

CAÑARDO HERNANDO V. *El Mercosur y la jurisprudencia de los tribunales supremos del Brasil*,  
[http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo13/files/Jurisprudencia\\_de\\_Brasil\\_en\\_temas\\_de\\_Mercosur.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo13/files/Jurisprudencia_de_Brasil_en_temas_de_Mercosur.pdf)

CARRUBBA, CLIFFORD. MURRAH, LACEY. (2005). "Legal integration and use of the preliminary ruling process in the European Union", en *International Organizations*, No.4, pp. 399-418.

CASTELLANOS PEÑAFIEL, LORENA DEL CARMEN. (2007). "Los límites de la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina", en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/515/1/T579-MDE-Castellanos->

Los%20l%C3%ADmites%20de%20la%20actividad%20jurisdiccional%20del%20Tribunal%20de%20Justicia%20de%20la%20CAN.pdf, ,

CHAHÍN LIZCANO GUILLERMO, (2004) *Criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, en Testimonio Comunitario Doctrina - Legislación - Jurisprudencia, Quito, TJCA;

CHERUBINI, FRANCESCO. (2010). "La Corte Caraibica di Giustizia", en PENNETTA, PIERO (a cura di). *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, Bari, Cacucci, pp.71-95.

CIENFUEGOS, MATEO MANUEL. (2012). "Opiniones consultivas en el MERCOSUR y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: estudio comparativo", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, pp. 433-476.

CONDINANZI MASSIMO, MASTROIANNI ROBERTO. (2009). *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. (2013). *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, The Hague, Asser/Springer.

DA CRUZ VILAÇA, JOSÉ LUIZ. (2013). "Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour" en Court of Justice of the European Union. (2013). *The Court ...*, pp. 279-306.

DAILLIER, PATRICK et ál. (2006). "La jurisprudence des tribunaux des organisations d'intégration latino-américaines (Chronique n°2 – Les voies de recours)", en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, pp. 562-576;

DE BRABANDERE, ERIC. (2013). "The Impact of Supranationalism on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organizations", en Duncan, French (ed.) (2013). *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 450-470.

DE LA BASTIDE, MICHAEL. (2007). *The Caribbean Court of Justice as a regional Court*, First Meeting of International and Regional Courts of Justice, Managua – Nicaragua, 4-5 October, pp. 5-12, [www.caribbeancourtsofjustice.org/speeches/president/ccj\\_a\\_a\\_regional\\_court.pdf](http://www.caribbeancourtsofjustice.org/speeches/president/ccj_a_a_regional_court.pdf).

DELGADO ROJAS, JAIME. (2009). "La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista centroamericano", en *Revista Aportes para Integración Latinoamericana*. No. 20, pp. 31-67.

DÍAZ BARRADO, CASTOR MIGUEL. (2009). *Sistema de la integración centroamericana (SICA): estructura institucional, ámbito de actuación y perspectivas de futuro*, Madrid, Plaza y Valdés.

DO AMARAL JÚNIOR, ALBERTO. (2013). “Refleções sobre a solução de controvérsias do Mercosul”, en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, No.1, pp.13-28.

DREYZIN DE KLOR, ADRIANA. (2007). “La primera opinión consultiva en MERCOSUR ¿Germen de cuestión prejudicial?”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 23, pp. 437-461.

DREYZIN DE KLOR, ADRIANA. (2009) “El MERCOSUR: escenarios de nuevas opiniones consultivas”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 32, pp. 537-560.

DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. (2009). “Arbitraje y procesos de integración económica: la experiencia en el MERCOSUR”, en *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, vol.19, pp. 51-104.

EWART, ANDREA. (2004-05). “Caribbean Single Market & Economy: what is it and can it deliver?”, en *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol.11, pp. 39-47.

FARRELL MILLER, ALICIA. (2009). “The preliminary reference procedure of the Court of Justice of the European Communities”, en *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 32, No. 2, pp. 669-692.

FONTANA, ELISA. (2010). “Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona”, en *Diritto dell’Unione europea*, No.1, pp. 53-74.

FRANCA FILHO, MARCÍLIO TOSCANO et ál. (eds.). (2010). *The Law of MERCOSUR*, Oxford, Hart Publishing.

GESTRI, MARCO. (2008). “Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell’ordinamento dell’Unione europea”, en FRANCIONI, FRANCESCO et al. (eds.), *Accesso alla giustizia dell’individuo nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, Milano, Giuffré, pp. 463-499.

GOTTIFREDI, Silvina M. (2004). “Sistema de solución de conflictos en el MERCOSUR”, en *Revista Jurídica*, pp. 189-218.

HERNÁNDEZ RAMOS, MARIO. et ál. (directores), *Tribunales en organizaciones de integración: Mercosur, Comunidad Andina y Unió Europea*, Thomson Rueters et ál., Cizur Menor, 2012.

JIMÉNES PIERNAS, CARLOS BARTOLOMÉ. (2008). “Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”, en *Estudios de Derecho Internacional*, vol.1, pp. 397-423;

JOVTIS, IGNACIO. (2012). “La legitimación activa en el sistema de solución de diferencias del MERCOSUR”, en HERNÁNDEZ RAMOS, MARIO et al. (coords.), *Tribunales en organizaciones de integración: Mercosur, Comunidad Andina y Unión Europea*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, pp. 87-00;

KASMI, JAMEL. (2010). “Le système de règlement des différends du MERCOSUR: le rôle du “juge mercosurien” dans le processus d’intégration régionale”, en FLAESCH-MOUGIN, CATHERINE, LEBULLENGER, JOEL (eds.). *Regards croisés sur les intégrations régionales: Europe, Amérique, Afrique*, Paris, Bruylant, pp. 89-129;

KIRKHAM, RICHARD. (2006). “CARICOM and the role of regional organizations in the global legal order”, en LEWIS, DOUGLAS (ed.), *Global governance and the quest for justice: International and Regional Organizations*, vol.1, Oxford, Hart Publishing, pp.177-198.

KLABBERS, JAN, WALLEND AHL, ÅSA. (2011). *Research Handbook on the Law of International Organizations*. Cheltenham, Edward Elgar.

KLEIN VIEIRA, LUCIANE. (2010). “El mecanismo de la cuestión prejudicial en la Comunidad Andina”, en *Direito Público*, No. 32, pp.134-157.

KLEIN VIEIRA, LUCIANE. (2011). *Interpretación y aplicación uniforme del derecho de la integración*, Buenos Aires, BdeF.

KÜHN, WERNER MIGUEL. (2010). “El procedimiento de reexamen ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: descripción y análisis”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, No. 3, pp.19-28.

LAVRANOS, NIKOLAOS. (2005). “Concurrence of Jurisdiction between the ECJ and other International Courts and Tribunals”, en *European Environmental Law Review*, vol. 14, pp. 240-251.

LOCK, TOBIAS. (2009). “The European Court of Justice: what are the limits of its exclusive jurisdiction?”. en *Maastricht Journal of International Law*, No.3, pp. 291-314.

MARCHETTI, BARBARA (2010). “L’impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell’art. 263 TFUE”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, pp. 1471-1499.

MARINAI, SIMONE. (2010). “La Corte di Giustizia e la sua interazione con gli organismi giurisdizionali dei sistemi economici regionali dell’America Latina”, en PENNETTA, PIERO (a cura di), *L’evoluzione ...*, pp. 283-315;

MARINAI, SIMONE. (2012). *La funzione giurisdizionale nelle organizzazioni di integrazione regionale*, Torino, Giappichelli.

MARTINEZ PUÑAL, ANTONIO. (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Torculo, Andavira Editora.

MCDONALD, SHELDON. (2005). *The Caribbean Court of Justice: Enhancing the Law of International Organizations*, Kingston, Caribbean Law Publishers Company.

MEJÍA HERRERA, ORLANDO. (2008). “Los métodos alternos de solución de controversias comerciales entre los estados miembros del Sistema de Integración centroamericana (SICA)”, en *Revista Europea de Derecho Internacional*, No.1, pp.312-317;

MEJÍA HERRERA, ORLANDO. (2009). “Involución del Sistema Jurisdiccional del SICA: los tribunales arbitrales *ad hoc* en el proceso de integración económica centroamericana”, en *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, vol.19, pp. 323-334;

NAPOLETANO, NICOLA. (2010) “L’incidenza della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea sul Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, in PENNETTA PIERO (a cura di). *L’evoluzione ...*, pp. 247-282;

Nelson Rolston F. (2005). *The Caribbean Court of Justice and the CARICOM Single Market and Economy*, 29.7, <http://www.caribbeancourtoofjustice.org/speeches/nelson/theCCJandtheCSME.pdf>.

NELSON ROLSTON F.,. (2011). “The applicable law in the Caribbean Single Market”, en *Amicus Curiae Issue*, No. 87, pp. 2-9.

NICOLAIDES, PHEDON, GEILMANN, MARIA. (2011). “What is effective implementation of EU law?”, en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No. 3, pp. 383-399.

O’BRIEN, DEREK, MORANO-FOADI, Sonia. (2008). “CARICOM and its court of justice”, en *Common Law World Review*, No. 4, pp. 334-355.

O’BRIEN, DEREK, MORANO FOADI, Sonia. (2009). “The Caribbean Court of Justice and legal integration within CARICOM: some lessons from the European Community”, en *Law & Practice of International Courts and Tribunals*, No. 3, pp. 399-429.

OLMOS GIUPPONI, MARÍA BELÉN, ULATE CHACÓN, ENRIQUE. (2011). *Diálogo judicial y gobernanza global: la influencia del derecho comunitario europeo en la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia*, Madrid, Editorial Dykinson.

- OLMOS GIUPPONI, MARÍA BÉLEM. (2012). "International Law and sources of Law in MERCOSUR: An Analysis of a 20-Years Relationship", en *Leiden Journal of International Law*, vol. 25, No. 3, pp.707-733.
- PASTORI FILLOL, ALEJANDRO. (2006). "La ejecución de las sentencias y laudos en la integración regional: análisis comparativo de los distintos procedimientos instituidos en la Union Europea y el MERCOSUR", en *Cuadernos de Integración Europea*, No. 5, pp.61-93.
- PATTNAYAK, SATYA. (2004). "Regional integration in the Caribbean: problems, processes and prospects", en *India Quarterly*, vol 60, Special Issue, pp. 142-172.
- PENNETTA PIERO (a cura di).(2010). *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, Cacucci, Bari.
- PENNETTA, PIERO. (2013). "Consideraciones sobre los procesos de integración regional en Europa y América Latina", en *Cultura Latinoamericana*, 2013, No.1.
- PEROTTI, ALEJANDRO. (2008). *Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Editorial Marcial Pons.
- PEROTTI, ALEJANDRO. (2011). "La obligatoriedad de las opiniones consultivas emitidas por el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR", en COTTER, JUAN PATRICIO (coord.).*Estudios de derecho aduanero. Homenaje a los treinta años del Código Aduanero*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 453-484.
- PEROTTI, ALEJANDRO.(2012). "¿Quién paga los costos del incumplimiento de las sentencias del Tribunal Permanete de Revisión (MERCOSUR)? Responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la integración", en *Revista Quaestio Juris*, pp. 1-39.
- PICO MANTILLA, GALO.(2009). *Temas jurídicos de Comunidad Andina*, <http://.comunidadandina.org/BDA/fechaobra.aspx?cm=1853>;
- PICO MANTILLA, GALO. (2009). *Jurisprudencia andina*, 2° ed., Quito, <http://.comunidadandina.org/BDA/docs/CAN-INT-0035pdf>;
- PIRKER, BENEDIKT HARALD. (2011). "Interpreting multi-sourced equivalent norms: judicial borrowing in international courts", en BROUDE, THOMAS (ed.). *Multi-sourced equivalent norms in International law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 93-111;
- POLLARD DUKE E. (2004). *The Caribbean Court of Justice: Closing the Circle of Independence*. Caribbean Law Publishing Company Ltd. Kingston,.
- PORCHIA, ORNELLA. (2013). "La dinamica dei rapport fra norme interne e dell'Unione nel dialogo fra giudici nazionali e Corte di Giustizia", en *Studi sull'Integrazione Europea*, No. 1, pp. 71-100.

PUCEIRO RIPOLL, ROBERTO. (2010) “*Tribunal Permanente de Revisión*”, *Estudios del Curi*, No.8.

QUINDIMIL LÓPEZ, JORGE ANTONIO. (2006). *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

QUINDIMIL LÓPEZ, JORGE ANTONIO. (2012). “El acceso a tribunales de justicia supranacionales: aportes desde la Comunidad Andina y su incipiente ciudadanía comunitaria”, en HERNÁNDEZ RAMOS, MARIO et ál. (coords.). *Tribunales en organizaciones de integración: Mercosur, Comunidad Andina y Unión Europea*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, pp.101-124.

REY CARO, ERNESTO J. (2005). “El derecho del MERCOSUR y el derecho internacional en la doctrina jurisprudencial de los tribunales arbitrales *ad hoc*”, en SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, LUIS IGNACIO ET ÁL. *Pacis artes: obra homenaje al profesor Julio D. Gonzáles Campo*, Madrid, Eurolex, pp. 529-539.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, GIL CARLOS. (2013). “L’évolution de l’architecture juridictionnelle de l’Union européenne”, en Court of Justice of the European Union. (2013). *The Court of Justice ...*, pp.37-48;

RUNAVOT, MARIE-CLOTILDE. (2013). “La construction européenne à travers le prime des avis de la Cour de Justice. Polyvalence et ambivalence de la fonction consultative”, en *Revue de l’Union Européenne*, No. 567, pp. 231-238.

SASAKI OTANI, MARÍA ÁNGELA. (2012). “El sistema de sanciones por incumplimiento en el ámbito de la Comunidad Andina”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol.12, pp. 301-337.

SAUVÉ, JEAN-MARC. (2013). “Le rôle du comité 255 dans la sélection du juge de l’Union” en Court of Justice of the European Union. (2013). *The Court of Justice...*, pp. 99-119.

SOLÓN, PABLO. (2008) “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”, en *Revista de la Integración*, No. 2, pp.12-18.

SUSANI, NADINE. (2008). *Le règlement des différends dans le MERCOSUR: un système du droit International pour une organisation d’intégration*, Paris, L’Harmattan.

TAMM, DITLEV. (2013). “The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin”, in Court of Justice of the European Union. *The Courts of Justice...*, pp. 9-35.

TATHAN, ALLAN. (2010). “Exporting the EU model: a judicial dimension for EU International relations?”, en *Studia Diplomatica*, vol. 63, No. 3-4, pp. 137-158.

- TINO, ELISA. (2013). "L'accesso diretto dei soggetti privati alla giustizia nelle organizzazioni regionali dei Paesi in via di sviluppo", en *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 7, No.1, pp. 3-30;
- TREMOLADA ÁLVAREZ, ERIC. (2010). "El derecho andino: una sistematización jurídica para la supervivencia de la Comunidad Andina de Naciones", en *Cuadernos Constitucionales de Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No.57, pp .35-75.
- TRIDIMAS, TAKIS. (2006). *The General Principles of EU law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press.
- TUOSTO, CATERINA. (2010). "L'evoluzione del sistema di risoluzione delle controversie del MERCOSUR e "influenze" comunitarie", en PENNETTA, PIERO (a cura di). *L'evoluzione ...*, pp. 51-70.
- ULATE CHACÓN, ENRIQUE. (2008). "El protocolo de Tegucigalpa y la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia", en *Revista Electrónica Iberoamericana*, No. 2, pp. 23-42.
- USHER, JOHN. (2007). "The Court of Justice of the EU and the jurisdiction of other International Tribunals", en EPINEY, ASTRID et ál. (eds). *Die Herausforderung von Grenzen: Festschrift für Roland Bieber*, Baden-Baden, Nomos, pp.599-610;
- VANDERSANDEN, GEORGES. (2010). "Le contentieux de la fonction publique de l'Union Européenne: decision judiciaire ou règlement amiable?", en *Cahier de Droit Européen*, No. 5/6, pp. 569-585.
- VILLALTA VIZCARRA, ANA ELIZABETH. (2004). "La integración centroamericana, el comercio y el desarrollo", <http://www.ccj.org.ni/press/seminarios/panama-jul-07/IntegrComerDesarro.pdf>.
- VIGIL TOLEDO, RICARDO. (2011). *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Cizur Menor, Thompson Reuters.
- VIANA GARCÉS, ANDRÉE. (2005). "Sistema de solución de controversias en la Comunidad Andina", en *Foro Constitucional Iberoamericano*, No. 10, pp. 123-135.
- VIRZO, ROBERTO. (2011). "The preliminary ruling procedures at International regional courts and tribunals", en *Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 10, No. 2, pp. 285-313.
- VINUESA, RAÚL EMILIO. (2006). "The MERCOSUR settlement of disputes system", en *Law & Practise of International Courts and Tribunals*, No.1, pp. 77-87.
- VISCARDINI, WILMA. (2011). "Il ricorso per carenza e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona", en *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, No.4, pp. 773-788.

VON BOGDANDY, ARMIN; BAST, JUERGEN (eds.) (2011). *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing.

## LE PROBLÈME DE L'INCORPORATION DES NORMES DU MERCOSUR DANS L'ORDRE JURIDIQUE BRÉSILIEN

Paula Wojcikiewicz Almeida  
paula.almeida@fgv.br

### **Résumé:**

Cette recherche s'est intéressée à la question relative à l'incorporation des normes dérivées mercosuriennes lorsque celles-ci suivent les procédures prévues pour l'incorporation du droit international au Brésil. Il s'agit de normes qui exigent l'adoption de mesures complémentaires de caractère général pour leur mise en œuvre. L'analyse ici effectuée comprend l'incorporation par le pouvoir exécutif, qui détient une maîtrise *quasi* complète et démesurée de la procédure d'incorporation, et par le pouvoir législatif de façon conjointe, dont l'intervention est très encadrée et conditionnée par l'action du pouvoir exécutif. L'objectif sera d'évaluer les procédures et les innombrables difficultés qui en découlent afin de démontrer la nécessité d'une solution d'équilibre adaptée aux exigences de l'incorporation et de la mise en œuvre des normes mercosuriennes.

### **Mots-clés:**

Mercosur; normes dérivées; droit international; incorporation; mise en oeuvre; Parlement du Mercosur.

### **Resumen:**

Esta investigación trata lo referente a los problemas de incorporación de normas derivadas del Mercosur en el ordenamiento jurídico brasileño. Se trata de normas que exigen la adopción de medidas complementarias de carácter general para su implementación. El análisis acá efectuado comprende el proceso de incorporación realizado por el poder ejecutivo que tiene un dominio casi completo y desmesurado. El objetivo será evaluar los procedimientos y las innumerables dificultades que surgen a fin de demostrar la necesidad de una solución

equilibrada que se adapte a las exigencias de la incorporación y aplicación de las normas del Mercosur.

**Palabras claves:**

Mercosur, normas derivadas, derecho internacional, incorporación, aplicación, Parlamento del Mercosur.

**Introduction**

Il incombe à chaque État membre la charge d'assurer l'incorporation des normes du Mercosur, conformément à la nature et au degré d'importance des mesures nécessaires à cet effet. Il s'agit notamment des normes qui exigent un complément normatif allant au-delà d'une mesure concrète de mise en œuvre à la charge de l'administration. Les décisions du Conseil du marché commun, les résolutions du Groupe marché commun, les directives de la Commission de commerce du Mercosud, ainsi que les accords ou protocoles adoptés sous l'apparence de droit primaire peuvent exiger une mesure interne d'incorporation.

Au Brésil, une telle évaluation est guidée par les mêmes règles et par la même pratique constitutionnelle utilisée pour l'incorporation des actes internationaux car les normes mercosuriennes qui exigent une incorporation entrent dans la catégorie de résolutions ou d'actes unilatéraux d'une organisation internationale. Dans ce sens, l'applicabilité des solutions du droit international classique à l'incorporation du droit du Mercosur est confirmée par le Tribunal fédéral suprême brésilien. Celui-ci avait établi un lien étroit entre la position du droit international, y compris du Mercosur dans l'ordre juridique brésilien et l'exigence de son incorporation en droit interne.

Les pratiques constitutionnelles sont, en effet, nettement influencées par la position de principe vis-à-vis des rapports entre droit international et droit interne prévue par les constitutions nationales<sup>376</sup>. Cela conduit à penser que les États ayant adhéré à la conception dualiste, avec la multitude de variations qu'elle engendre, n'ont pas

---

<sup>376</sup> Mosler (H.). « L'application du droit international public par les tribunaux nationaux », *RCADI*, 1957- I, No. 91, p. 636.

tendance à faciliter, du point de vue technique, l'application immédiate du droit international<sup>377</sup>. Ayant adhéré à la doctrine dualiste modérée, la formation du droit international au Brésil repose sur l'État, le seul compétent pour adopter un acte de volonté rendant applicable une norme internationale dans l'ordre juridique interne<sup>378</sup>. Le traité est l'œuvre exclusive du Chef d'État, ce dernier étant le seul capable de lui donner force de loi<sup>379</sup>. Il en va de même pour les actes adoptés sous l'égide du Mercosur. L'État déterminera donc, suivant la nature et le degré d'importance des mesures nécessaires, si l'incorporation se fera par les soins du pouvoir exécutif, qui détient une maîtrise *quasi* complète et démesurée de la procédure d'incorporation (I) ou alors par les soins du pouvoir législatif de façon conjointe, dont l'intervention est très encadrée et conditionnée par l'action du pouvoir exécutif (II).

### **I-Une maîtrise *quasi* totale du pouvoir exécutif dans la procédure d'incorporation**

Une fois qu'une norme du Mercosur à effet indirect est adoptée par l'un de ses organes décisionnels, la procédure d'incorporation débute à travers une action du pouvoir exécutif brésilien, considéré en tant que maître de la politique internationale. Le pouvoir exécutif participe de l'incorporation normative dans deux moments bien distincts : en amont, soit avant l'envoi de la norme au pouvoir législatif; et en aval, soit à la suite de son approbation législative, à savoir dans la dernière phase de la procédure de conclusion des actes internationaux. Ces deux moments sont marqués par un pouvoir de décision discrétionnaire, qui risque d'être arbitraire.

Il incombe au Ministre des affaires étrangères de soumettre la norme à l'appréciation du Président de la République par le biais d'un projet de message au Congrès

---

<sup>377</sup> *Ibid*, p. 637.

<sup>378</sup> Triepel (H.). « Les rapports entre le droit interne et le droit international », *RCADI*, 1923-I, p. 84. Pour les rapports entre droit interne et droit international et l'opposition entre les deux doctrines v., par exemple, Virally (M.). « Sur un pont-aux-ânes : les rapports entre droit international et droits internes », *Mélanges H. Rolin*, Paris, Pedone, 1964, p. 488 et suivantes ; Rousseau (C.). *Droit international public*, *Op. cit.*, pp. 4-15 ; et DUPUY (J.-M.). *Droit international public*, 8<sup>ème</sup> éd, Dalloz, Paris, 2006, pp. 417-419. Pour le monisme, v. notamment KELSEN (H.). « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *RCADI*, 1926-IV, pp. 227-331 ; et SCELLE (G.). « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, 1933, t. 46, pp. 327-703. Pour le dualisme, v. notamment Triepel (H.). « Les rapports entre le droit interne et le droit international », *RCADI*, 1923-I, pp. 77-118.

<sup>379</sup> Mestre (A.). « Les traités et le droit interne », *RCADI*, 1931-IV, p. 251.

national, accompagné d'un exposé des motifs. On sait que les ministres jouissent d'une présomption de représentativité et ne doivent pas présenter de lettre de pleins pouvoirs lors de la conclusion des traités internationaux<sup>380</sup>. Ils sont assistés par le Secrétariat général des affaires étrangères<sup>381</sup>. Lors de cette analyse juridique préalable, le pouvoir exécutif déterminera si l'acte international entre dans la catégorie des accords exécutifs, pouvant être conclu uniquement par l'exécutif, ou bien si celui-ci doit être soumis au Congrès national, conformément aux dispositions constitutionnelles qui régissent la conclusion des traités internationaux au Brésil. Une telle décision n'est pas sans critères. Pour ce faire, l'organe compétent évaluera le contenu et la nature de l'acte international devant être incorporé afin de vérifier si celui-ci est de nature à grever le budget de l'État ou s'il se trouve dans le domaine réservé à la loi. En tout état de cause, le pouvoir exécutif n'est pas obligé de donner suite à la procédure d'incorporation à travers l'envoi du traité ou de la norme du Mercosur en l'espèce au Congrès national. A l'exception des conventions internationales en matière de droit du travail, le Chef de l'État est libre de classer tous les autres actes internationaux ou régionaux au cas où il le jugerait adéquat<sup>382</sup>. Malgré les tentatives de transformer la soumission au pouvoir législatif en règle obligatoire, il s'agit toujours d'un choix discrétionnaire du Président de la République et non pas une décision arbitraire<sup>383</sup>.

---

<sup>380</sup> Pour plus de détails concernant le pouvoir de conclure des traités internationaux (treaty making power). v. *Repertório da prática diplomática brasileira do Direito Internacional Público*, 1899-1918, éd. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012, p. 136.

<sup>381</sup> Art. 8 de l'annexe 1<sup>er</sup> du décret n.º 5979, du 6 décembre 2006.

<sup>382</sup> Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur, *Op.cit.*, p. 192. La Constitution de l'Organisation internationale du travail (OIT) prévoit une particularité sans parallèle en droit international. Il s'agit de l'obligation incombant à ses États membres de soumettre à leur autorité compétente, dans un délai d'un an à partir de la clôture de la session, les conventions adoptées par la Conférence internationale du travail en vue de les transformer en loi (article 19, § 5, alinéa b) de la Constitution de l'OIT). Les États membres devront également informer le Directeur général du Bureau international du travail (BIT) sur les mesures prises afin de soumettre la convention à l'autorité compétente et sur les décisions adoptées par cette dernière (article 19, § 5, alinéa c). L'article 19, § 5, alinéa e) de la Constitution précise que « si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général ». Il s'agit d'une obligation accessoire imposée aux États-membres qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs conventions de l'OIT. Pour plus de détails concernant les conventions de l'OIT, v. Mahaim (E.). « L'organisation permanente du travail », *RCADI*, 1924, III, vol. 4, pp. 65-223 ; Maupain (F.). « L'OIT, la justice sociale et la mondialisation », *RCADI*, 1999, vol. 278, pp. 201-396 ; Wolf (F.). « L'interdépendance des Conventions internationales au travail », *RCADI*, 1967, II, vol. 121, pp. 113-219.

<sup>383</sup> L'une des propositions de rédaction de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 comprenait l'envoi du texte conventionnel aux pouvoirs constitutionnels compétents afin d'engager

Il arrive parfois que l'exécutif signe des traités seulement pour 'poser' auprès des représentants étatiques, n'ayant jamais l'intention de donner suite au processus d'incorporation<sup>384</sup>. C'est aussi le cas des accords mal négociés, placés en attente jusqu'à ce que le pouvoir exécutif ait l'intérêt de le soumettre au législatif<sup>385</sup>. Il n'est donc pas rare qu'un traité, acte international ou du Mercosur tarde à être envoyé au Congrès national. Dans ce sens, un rapport sur l'état d'incorporation des normes du Mercosur, élaboré par le Secrétariat de l'ancienne Commission parlementaire conjointe, a fait état du grand nombre de normes et accords du Mercosur dûment négociés et signés qui sommeillent toujours au sein du pouvoir exécutif en attendant leur envoi au Congrès national<sup>386</sup>. L'incorporation de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 dans l'ordre juridique brésilien illustre ce problème<sup>387</sup>.

La liberté d'action du pouvoir exécutif en la matière risque d'être illimitée, indépendamment du contexte politique dans lequel on se trouve. On voit que tout gouvernement est libre de paralyser l'application du droit international ou mercosurien dans l'ordre interne lorsqu'il ne prend pas les mesures qui s'imposent pour lui donner plein effet ou bien lorsqu'il les prend avec un très grand retard<sup>388</sup>. Une telle liberté pourrait également porter atteinte aux règles constitutionnelles relatives au *treaty*

---

l'État contractant en vue de son approbation ou rejet. Lauterpacht, rapporteur spécial de la Commission du droit international des Nations Unies pendant les années 1953 et 1954, avait considéré qu'une telle rédaction pourrait motiver la ratification du traité par l'État en cas de son approbation par le pouvoir législatif. Pour le juriste, l'obligation de soumettre le traité, à la suite de sa signature, aux autorités compétentes de l'État devrait constituer une exigence découlant de la bonne foi. La proposition de Lauterpacht reflète une expectative légitime et cohérente, qui résulte naturellement de la manifestation de volonté exprimée par l'État au moment de la signature (Organisation des Nations Unies, Commission du droit international, *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II, Lauterpacht (H.). *Droit des traités*, document A/CN.4/63, 1953, p. 108).

<sup>384</sup> Entretien avec Antônio Costa Filho, secrétaire responsable de la Représentation brésilienne au Parlement du Mercosur, le 29 octobre 2009.

<sup>385</sup> *Idem.*

<sup>386</sup> Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur, *Fundamentos da integração regional: o Mercosul*, Congrès national, p. 201.

<sup>387</sup> La Convention a été signée par le pays en mai 1969. Selon la procédure constitutionnelle, le texte de la Convention devait être soumis à l'approbation du Congrès national car il impliquait des engagements grevant le budget de l'État. Le pouvoir exécutif a toutefois tardé à le soumettre au législatif. Cette Convention est restée 23 ans au sein du pouvoir exécutif. Ce dernier ne l'a soumise au Congrès qu'en 1992, par le biais du message n.º 116/1992 du Président de la République. Le Congrès l'a donc reçu le 18 mai 1992. Dans ce cas particulier, l'exécutif n'a pas été le seul à avoir tardé à adopter les procédures internes nécessaires. Le texte de la Convention est également resté 17 ans devant les Commissions et l'organe plénier de la Chambre des députés. Ce n'est que le 14 mai 2009 que la Convention a été approuvée par la Chambre puis par le Sénat, en juin de la même année.

<sup>388</sup> Carreau (D.). *Op.cit.*, p. 472.

*making power* en cas de non soumission de la norme capable de grever le budget de l'État à l'appréciation du pouvoir législatif. Si le pouvoir exécutif ne respecte pas les prescriptions constitutionnelles qui exigent une intervention législative et s'engage au niveau international ou régional en violation de la constitution, une telle ratification, considérée imparfaite, n'est dotée d'aucune valeur<sup>389</sup>. Cette solution est fondée sur les déductions de la notion de compétence, imposant que l'auteur de l'acte de ratification soit compétent et autorisé constitutionnellement pour l'accomplir afin qu'il puisse produire ses effets juridiques. Cette solution est également valable pour les normes mercosuriennes qui exigent une approbation législative.

L'exécutif contrôle à son gré les phases préalables à l'approbation législative et celles postérieures à l'avis du Congrès national. Dans les deux cas, l'acte international demeure insaisissable. Il est délicat d'identifier son état d'avancement au sein du pouvoir exécutif car les procédures employées ne sont pas transparentes. À la suite de l'approbation législative, l'acte international devra être promulgué. Ainsi que pour l'adoption des lois internes, la promulgation est l'acte par lequel le Président de la République constate le respect de la procédure prévue par la Constitution, vérifie le texte de l'instrument adopté et lui donne son authenticité afin qu'il soit exécutoire<sup>390</sup>. Le décret de promulgation sert à assurer que le contenu de la règle étatique correspond au contenu de la règle juridique internationale qu'il vise à incorporer ; et à confirmer le respect de la procédure législative<sup>391</sup>. Néanmoins, l'exécutif continue de garder une marge de manœuvre importante car rien ne permet de s'assurer que la promulgation aura lieu. Il s'agit d'une exigence qui ne trouve pas de base juridique dans le texte constitutionnel, étant un résultat de la pratique diplomatique brésilienne

---

<sup>389</sup> Rousseau (C.). *Droit international public*, Dalloz, 11<sup>ème</sup> éd., Paris, 1987, p. 41.

<sup>390</sup> Sur ce point, v. Debbasch (C.), Pontier (J.-M.), Bourdon (J.), Ricci (J.-C.). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, 2001, p. 736 ; Accioly (H.). "A ratificação e a promulgação dos tratados...", *Op. cit.*, p. 10 ; et Mestre (A.). *Op. cit.*, p. 256. Selon Malberg (R. C.). la promulgation « a une triple destination : elle est d'abord une constatation de l'adoption de la loi par l'organe législatif ; elle est la certification de l'existence de la loi et de son texte ; enfin, elle est l'affirmation de sa valeur impérative et exécutoire », in *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, Paris, 1920, CNRS, 1962. V. également Rodas (J. G.). *A publicidade dos tratados internacionais*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1980, p. 200.

<sup>391</sup> Triepel (H.). *Op. cit.*, p. 97. V. également Mello (C. D. A.). *Curso de Direito Internacional Público*, Renovar, 15<sup>ème</sup> éd., vol. 1, Rio de Janeiro, 2004, p. 240.

datant de l'époque de l'Empire<sup>392</sup>. Le Ministère des affaires étrangères continue d'employer ce procédé, sans remettre en question son inadéquation à l'évolution de la pratique internationale et régionale en matière de conclusion des traités internationaux et du Mercosur.

C'est précisément à partir de la publication du décret de promulgation que le traité devient invocable internement<sup>393</sup>. Cette pratique était employée dès l'adoption de la première Constitution de la République<sup>394</sup>. L'importance du décret de promulgation reposerait sur la diffusion de l'acte international auprès de la communauté internationale. A part cet aspect positif, l'exigence de promulgation ne présente pas d'autres avantages. Au contraire, elle semble inadéquate aux impératifs internationaux. En effet, l'entrée en vigueur au niveau interne d'un acte international, y compris d'un acte provenant du Mercosur ne coïncide pas avec l'entrée en vigueur à l'échelle internationale. Seule la publication serait largement suffisante car les actes internationaux sont obligatoires à l'égard de l'État sans aucune modification<sup>395</sup>.

En outre, cette procédure est encore moins adaptée à l'incorporation du droit dérivé mercosurien. Le procédé d'incorporation du Protocole constitutif du Parlement du Mercosur en donne une illustration<sup>396</sup>. Si le pouvoir législatif n'est pas contraint d'émettre son décret d'approbation dans un délai déterminé, il en va de même en ce qui concerne l'émission du décret de promulgation par le pouvoir exécutif. Il est important de noter, néanmoins, que l'exigence de promulgation n'intervient que pour

---

<sup>392</sup> Malgré le silence du texte constitutionnel de 1824 et des constitutions postérieures, la promulgation est le reflet de la pratique diplomatique brésilienne en matière d'incorporation de traités, employée depuis l'Empire. Son adoption au Brésil a été fondée sur un usage fréquent au Portugal, même si elle n'était plus utilisée par les constitutions de France, du Luxembourg, et des Pays-Bas.

<sup>393</sup> Debbasch (C.), Pontier (J.-M.), Bourdon (J.), Ricci (J.-C.). *Op.cit.*, p. 736. V. également Pereira De Araujo (J. H.). *Op.cit.*, pp. 254-255. La publication est règlementée par l'article 1<sup>er</sup> de la Loi d'introduction au code civil brésilien (décret-loi n.° 4.657 du 4 septembre 1942).

<sup>394</sup> *Ibid*, pp. 255-256.

<sup>395</sup> Mello (C. D. A.). *Op. cit.*, p. 241. Comme l'affirmait déjà le juriste Paul de Visscher, « la nécessité de la publication constitue le dernier frein qui soit de nature à retarder l'applicabilité des traités dans l'ordre juridique interne » (Visscher (P. de). « Les tendances internationales des constitutions modernes », *Op. cit.*, p. 558).

<sup>396</sup> Ce protocole a été signé le 9 décembre 2005 et n'a été promulgué que le 30 avril 2007, soit sept mois après l'adoption du décret législatif du 12 septembre 2006 qui a approuvé ledit Protocole. Pendant ce hiatus, le Protocole ne pourrait pas être appliqué au Brésil, alors qu'il engagerait le pays au niveau régional et pourrait être déjà en vigueur dans tous les autres États membres mercosuriens car ceux-ci n'exigent pas une telle formalité pour l'incorporation des traités.

les actes internationaux qui n'entrent pas dans la catégorie d'accords exécutifs<sup>397</sup>. En effet, les accords en forme simplifiée ne sont pas promulgués par des décrets. Ils sont tout simplement publiés au journal officiel par la Division des actes internationaux à la suite de l'autorisation du Ministre des affaires étrangères<sup>398</sup>. Ils entrent en vigueur à partir de l'expression du consentement étatique à être lié au moyen de l'apposition d'une signature<sup>399</sup>, la publication les rendant dûment invocables dans l'ordre juridique brésilien.

On aurait pu penser que la jurisprudence pourrait renverser cette logique et s'adapter à l'évolution de la société internationale. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême brésilien ne donne pas d'indice à cet égard : elle a ratifié l'exigence de promulgation pour l'entrée en vigueur de tout acte international qui nécessite une approbation législative. Une telle exigence s'applique *mutatis mutandis* pour les normes mercosuriennes qui exigent une approbation législative<sup>400</sup>. On pourrait penser que la position du Suprême tribunal fédéral brésilien n'est pas surprenante en raison de sa vocation de défendre les valeurs constitutionnelles. Elle suit la logique des cours suprêmes constitutionnelles européennes, qui tendent à trouver, dans la constitution, les réponses pour résoudre tout conflit entre le droit national et le droit communautaire. Il apparaît donc que la plus haute juridiction brésilienne a uniquement transposé les règles relatives à la conclusion des traités internationaux à ceux provenant du Mercosur et a préféré maintenir une jurisprudence qui date de l'époque impériale au lieu de s'adapter à l'évolution de la société internationale et notamment

---

<sup>397</sup> Pour plus de détails, v. Rousseau (C.). *Op.cit.*, pp. 70-73 et p. 90.

<sup>398</sup> Medeiros (A. P. C.). *Op. cit.*, p. 473; Pereira De Araujo (J. H.). *Op. cit.*, p. 250. Ministère des affaires étrangères, *Atos internacionais. Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos*, Département consulaire et juridique, Division des actes internationaux, Brasília, 2008, p. 18.

<sup>399</sup> Daillier (P.). Pellet (A.). *Op. cit.*, p. 161. V. sur ce sujet Wojcikiewicz ALMEIDA (P.), Pereira (M. F. L.). "As obrigações decorrentes da assinatura de um tratado internacional: noções preliminares", in *Estudos de Direito Internacional*, vol. XX, *8th Brazilian Congress on International Law*, 2010, pp. 288-299.

<sup>400</sup> L'exigence de promulgation a été confirmée selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral suprême. Le premier arrêt de cette série concerne une action directe d'inconstitutionnalité (« ADI ») qui vise à mettre en cause la validité juridique et la constitutionnalité du décret législatif qui a approuvé la Convention n.º 158 de l'Organisation internationale du travail (« OIT ») et du décret exécutif qui l'a promulguée (Tribunal fédéral suprême, *Action directe de d'inconstitutionnalité (ADI) n.º 1.480-MC*, Confédération nationale du transport et confédération nationale de l'industrie c. Président de la République et Congrès national, jugée le 4 septembre 1997, publiée au journal officiel le 18 mai 2001). L'exigence de promulgation est applicable à tout acte du Mercosur qui exige une approbation législative, comme l'indique la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême (Tribunal fédéral suprême, *Agravo regimental em carta rogatória n.º 8.279-4*, rapporteur ministre Celso de Mello, jugé le 17 juin 1998, publié au journal officiel le 10 août 2000).

aux exigences du Mercosur. Il en résulte un maintien d'une dualité entre l'entrée en vigueur sous l'échelle régionale et interne, exposant le pays au risque d'avoir sa responsabilité internationale engagée devant les tribunaux du Mercosur.

## **II- Une participation encadrée du pouvoir législatif dans la procédure d'incorporation**

L'incorporation intervient à la suite de l'approbation de la norme mercosurienne par les pouvoirs exécutifs nationaux. C'est l'exécutif, en sa qualité de maître de la politique internationale, qui donne l'impulsion à la procédure de conclusion des actes internationaux. Ce n'est que s'il considère que l'acte en cause entraîne des charges au budget de l'État que celui-ci sera soumis au Congrès national au moyen d'un message du Président, accompagné d'un exposé des motifs. La procédure devant le Congrès national débute toujours avec l'appréciation de la matière par la Chambre des députées (art. 64 de la Constitution brésilienne), qui doit envoyer la norme à la Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur<sup>401</sup>. Cette dernière assure le lien entre le Congrès national et le Parlement du Mercosur<sup>402</sup>. Selon la participation plus ou moins effective du Parlement du Mercosur, qui résulte de la prise en compte de ses avis au cours du processus décisionnel, on pourra envisager une pluralité de procédures internes qui comptent sur la participation du pouvoir législatif.

Parmi les compétences attribuées à la Représentation brésilienne<sup>403</sup>, celle qui présente un intérêt particulier pour cette thèse concerne la possibilité d'apprécier et d'émettre un avis sur toutes les matières relatives au Mercosur qui exigent une approbation législative, y compris celles qui émanent des organes décisionnels, conformément aux termes de l'article 4, 12, du Protocole constitutif du Parlement

---

<sup>401</sup> La Représentation brésilienne a été instituée par la résolution n.º 1 de 2007, du Congrès national. V. article 1<sup>er</sup> de la Résolution n.º 1 de 2007 du Congrès national, qui concerne la composition, l'organisation et les compétences de la Représentation brésilienne au Parlement du Mercosur. La Représentation a remplacé l'ancienne Commission parlementaire conjointe du Mercosur, créée par la résolution n.º 1 de 1996, du Congrès national (Résolution n.º 01, de 1996, du Congrès National, qui porte sur la Représentation brésilienne de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, publiée au Journal Officiel N2 230, Section 1, le 27 novembre 1996).

<sup>402</sup> Article 2 des Résolutions n.º 1/2007 et n.º 1/2011 du Congrès national.

<sup>403</sup> Les compétences de la Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur étaient énumérées à l'article 3 de la Résolution n.º 01/2007. La Résolution n.º 01/2011, qui l'a abrogé, ne change en rien les compétences attribuées précédemment et maintient également la numérotation originale.

mercosurien. Leur examen préalable permettra à la Représentation brésilienne d'apprécier si la norme du Mercosur en l'espèce a été adoptée conformément à l'avis du Parlement du Mercosur. Si elle n'est pas conforme à l'avis du Parlement ou si celui-ci ne s'est pas manifesté dans le délai qui lui a été attribué, la norme suivra la procédure ordinaire d'incorporation. Au cas où la norme du Mercosur aurait été adoptée par l'organe décisionnel tout en respectant l'avis de l'organe politique, celle-ci bénéficiera d'une procédure préférentielle au sein des pouvoirs législatifs nationaux.

La procédure préférentielle est dotée d'une limite temporelle : elle ne doit pas excéder les 180 jours courants, à compter de l'arrivée de la norme au pouvoir législatif national respectif. Le droit mercosurien impose de ce fait une limite aux législatifs des États membres, en considérant que la norme en cause avait déjà reçu l'approbation de l'organe politique au niveau intergouvernemental. La démocratisation du processus d'adoption des normes au Mercosur compenserait l'accélération de la procédure d'incorporation et les conséquences qui en découlent. Un tel argument est renforcé de nos jours par l'absence d'élection au suffrage universel direct des députés du Parlement mercosurien. En effet, la confusion actuelle entre l'intergouvernemental et le national fait en sorte que le même député intervienne à la fois au Parlement mercosurien (processus d'adoption des normes) et à la Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur (processus d'incorporation), ceci en cas de maintien de la procédure législative classique pour les actes mercosuriens. La procédure préférentielle viendrait accélérer cette procédure, qui s'avère lourde et complexe, visant à l'efficacité du droit mercosurien.

En outre, le gain d'efficacité ne représenterait pas une perte du contrôle démocratique au moment de l'incorporation. Il s'agit plutôt d'une concentration des pouvoirs délibératifs des Commissions de la Chambre des députés et du Sénat sur la Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur, dont les pouvoirs seront accrus de manière substantielle. Le Congrès national s'est adapté à la procédure préférentielle à travers l'adoption de la résolution n.º 01/2007 et de la résolution n.º 01/2011, qui a abrogé la précédente. Les normes assujetties à cette procédure seront appréciées uniquement par la Représentation brésilienne, les pléniers de la Chambre

des députés et du Sénat fédéral (article 4 § 1 des Résolutions n.º 1/2007 et n.º 1/2011 du Congrès national).

Le rôle de la Représentation brésilienne englobera une analyse concernant la constitutionnalité, la technique juridique, l'adéquation financière et budgétaire, ainsi que le fond de la matière (article 4 § 2). L'analyse de l'acte mercosurien sera donc concentrée sur la Représentation brésilienne, excluant de ce fait la participation obligatoire des Commissions permanentes des deux chambres du Congrès national. Les Commissions ne pourront intervenir que dans l'hypothèse d'une consultation spécifique. En effet, conformément à la complexité et à la spécificité de la matière en cause, la Représentation pourra solliciter l'avis d'autres Commissions de la Chambre des députés et du Sénat fédéral. Ces dernières ne peuvent se prononcer que sur la question relative à l'objet de la demande (article 4 § 3). Une fois conclue l'appréciation de la matière par la Représentation brésilienne, l'avis et le projet de décret législatif respectif seront dévolus à la Chambre des députés afin que ce dernier soit énuméré et inscrit à l'ordre du jour (article 4 § 4). Il incombera aux pléniers d'apprécier directement la norme en l'espèce, conformément aux Règlements intérieurs (article 4 § 5).

L'absence d'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement du Mercosur peut conduire à une ambivalence dans la procédure préférentielle capable de compromettre son efficacité. En effet, il peut y avoir un conflit entre l'intérêt national et l'intérêt intergouvernemental. En d'autres termes, si le député ou sénateur qui siège à la fois au Parlement du Mercosur et à la Représentation brésilienne n'a pas intérêt à ce qu'une norme mercosurienne soit adoptée, il peut imposer des obstacles<sup>404</sup>. Ceux-ci peuvent découler des mesures suivantes : soit le parlementaire tarde à donner son accord, contribuant à retarder, voire empêcher l'émission de l'avis du Parlement du Mercosur<sup>405</sup> ; soit il ne donne pas son accord, paralysant alors le déclenchement de

---

<sup>404</sup> L'avis parlementaire consiste en une analyse comprenant l'opinion en ce qui concerne l'approbation ou le rejet du projet de norme, ainsi que la nécessité de présenter des suggestions sur le projet afin qu'elles soient soumises au Conseil du marché commun. Pour plus de détails, v. article 94 du Règlement intérieur du Parlement du Mercosur.

<sup>405</sup> Le délai pour que le Parlement mercosurien puisse émettre son avis est de 90 jours compté de la date de la consultation (article 4, 12 du Protocole constitutif du Parlement du Mercosur).

procédure préférentielle<sup>406</sup>. En effet, même si l'avis parlementaire ne lie pas l'organe décisionnel mercosurien en cause, son absence empêche la mise en œuvre de la procédure préférentielle et donc l'entrée en vigueur plus rapide de la norme mercosurienne. Cela peut représenter un délai supplémentaire d'environ six mois pour la conclusion de la procédure législative classique. Un problème similaire pourrait avoir lieu au sein du Congrès national, lorsque les parlementaires devront mettre en œuvre la procédure préférentielle. Ils peuvent toujours retarder l'approbation de la norme soumise à la procédure préférentielle, dépassant le délai de 180 jours, établi par le Protocole constitutif, pour son aboutissement au niveau national<sup>407</sup>. Dans ce cas, la norme sera renvoyée au pouvoir exécutif pour que celui-ci la soumette à l'organe décisionnel compétent au Mercosur.

En outre, la flexibilité fort précieuse aux États membres mercosuriens a fait en sorte que l'avis du Parlement du Mercosur ne soit pas obligatoire pour l'organe décisionnel en cause. Celui-ci peut ne pas suivre l'opinion de l'organe politique au cas où il estimerait adéquat, sans toutefois avoir besoin de motiver sa décision. L'absence de caractère obligatoire attribué à l'avis finit par vider l'effort parlementaire à l'échelle intergouvernementale et nationale, remettant en cause l'utilité de la procédure préférentielle. Les représentants nationaux réunis au sein des organes décisionnels mercosuriens peuvent donc à leur gré exclure l'application de cette procédure accélérée par tous les pouvoirs législatifs nationaux, y compris par le Congrès national.

En dehors des mécanismes de pression qui pourront être exercés par les parlementaires mercosuriens sous le fondement du déficit démocratique, cette faiblesse doit être résolue au niveau mercosurien par une révision du Protocole constitutif du Parlement du Mercosur de façon à conférer un caractère obligatoire à son avis. Par ailleurs, les pouvoirs législatifs nationaux peuvent eux aussi contribuer à l'accélération de la mise en œuvre des normes mercosuriennes en étendant la procédure préférentielle à toutes les normes qui exigent une intervention législative.

---

<sup>406</sup> L'avis du Parlement mercosurien est adopté à la majorité absolue devant le plénier et à la majorité simple devant les commissions (article 136 du Règlement intérieur du Parlement du Mercosur).

<sup>407</sup> Ce délai est indiqué à l'article 4, 12 du Protocole constitutif du Parlement mercosurien.

Dans ce sens, le Congrès national pourrait lui-même accélérer les procédures internes pour l'entrée en vigueur des normes mercosuriennes, indépendamment de l'avis du Parlement mercosurien permettant l'activation de la procédure préférentielle.

En ce qui concerne la procédure législative ordinaire, celle-ci est applicable si les organes décisionnels mercosuriens ont approuvé une norme sans toutefois respecter l'avis du Parlement ou alors si celui-ci ne s'est pas manifesté dans le délai prescrit par le Protocole constitutif. Aucune de ces hypothèses ne s'est concrétisée pour le moment car le Parlement mercosurien n'a pas encore rendu son avis dans le cadre de la procédure préférentielle. Cela s'explique car les pouvoirs législatifs nationaux n'ont pas été en mesure de mettre en œuvre les dispositions internes relatives à cette procédure. Il en découle que la procédure législative classique continue d'être appliquée pour toutes les normes mercosuriennes exigeant une approbation du Congrès national.

La procédure ordinaire d'incorporation comprend les phases usuelles applicables à tout traité international, ainsi que l'exigence de soumission à la Représentation brésilienne. La participation de la Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur est restreinte aux normes se rapportant au système d'intégration régionale. Il s'agit donc de la seule différence entre la procédure classique applicable aux actes internationaux et celle relative aux normes du Mercosur. Par conséquent, toute norme du Mercosur et tout traité bilatéral entre ses États membres doit passer au préalable par la Représentation brésilienne avant d'être transmis aux Commissions compétentes de la Chambre des députés et du Sénat fédéral. Lors de son appréciation, la Représentation brésilienne pourra ou non recommander son approbation aux autres Commissions. La Représentation rassemble toutes les propositions relatives au Mercosur, ainsi que les députés et sénateurs. En outre, les secteurs de la société civile intéressés ainsi que les citoyens pourront également s'informer et manifester leur opinion concernant les normes du Mercosur. L'analyse effectuée sur le fond aboutira à un projet de décret législatif élaboré par la

Représentation, conditionné à l'approbation postérieure de la Chambre des députés et du Sénat fédéral<sup>408</sup>.

Le projet de décret législatif sera distribué par la Représentation brésilienne aux Commissions permanentes, conformément au règlement intérieur de la Chambre<sup>409</sup>. Il convient de noter que tout projet de décret législatif qui vise à approuver une norme du Mercosur est tenu de passer par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des députés. Dès la réception du projet, son président désigne un rapporteur choisi parmi les membres de la Commission. Le rapporteur devra émettre un rapport concernant le contenu de la norme du Mercosur en question. A cette occasion, il pourra recommander à la Commission l'approbation, le rejet total ou partiel ou encore l'apposition d'amendements<sup>410</sup>. En cas d'approbation du projet<sup>411</sup>, celui-ci acquiert le régime d'urgence<sup>412</sup>.

Ensuite, le Président pourra l'envoyer aux Commissions permanentes compétentes en la matière<sup>413</sup>, avant d'être soumis à la Commission de constitution et de justice. Cette dernière est toujours appelée à se manifester quant aux aspects techniques du projet, comme la constitutionnalité, la légalité, la technique juridique et législative<sup>414</sup>. Il est important de souligner que chaque projet de décret législatif est limité à l'analyse de fond de trois Commissions permanentes. À la suite de l'approbation de la norme par ces dernières, le sujet sera inscrit à l'ordre du jour afin d'être voté devant la session plénière de la Chambre des députés. Le plénier doit l'avoir approuvé en première lecture, par majorité simple, devant la présence de la majorité absolue des députés pour qu'il soit postérieurement soumis au Sénat fédéral<sup>415</sup>.

Le projet de décret sera ensuite distribué au Sénat fédéral pour l'appréciation des Commissions permanentes et de son plénier, conformément au Règlement

---

<sup>408</sup> Article 5, I et II des Résolutions n.º 1/2007 et n.º 01/2011 du Congrès national.

<sup>409</sup> Article 137 et 22 et suivants du Règlement intérieur de la Chambre des députés (RICD).

<sup>410</sup> Sur ce sujet, v. deuxième partie, titre II, chapitre I, section II, § 2, A).

<sup>411</sup> Les décisions des Commissions seront adoptées par une majorité de voix. La majorité absolue des membres doit être présente, conformément à l'article 56, § 2 du RICD.

<sup>412</sup> Article 151, I, j) et suivants du RICD.

<sup>413</sup> Article 17, II, a) et article 32 du RICD.

<sup>414</sup> Article 53, III et article 139, II, c) du RICD.

<sup>415</sup> Article 183, RICD, et article 47 de la Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988.

intérieur<sup>416</sup>. Les projets qui visent à incorporer une norme du Mercosur ou un traité international sont toujours transmis à la Commission des affaires étrangères et de la défense nationale du Sénat<sup>417</sup>. En l'absence d'activation des procédures accélérées, le projet de norme suivra les phases classiques. Dès son approbation devant la Commission des affaires étrangères et la Commission de constitution et de justice, il sera inscrit à l'ordre du jour du plénier. En cas d'approbation en première lecture, le texte du projet de décret législatif sera considéré comme étant définitivement approuvé par le pouvoir législatif. Il ne restera plus que sa publication par le président du Sénat dans le journal officiel de l'Union et dans celui du Congrès national.

L'intervention du pouvoir législatif n'a pas pour effet de transformer le traité en loi, elle sert uniquement à autoriser le président de la République à ratifier les traités et à les rendre exécutoires en droit interne par le procédé de la promulgation<sup>418</sup>. La pratique constitutionnelle brésilienne confirme la possibilité conférée à l'exécutif de suspendre la procédure d'approbation d'une norme mercosurienne devant le Congrès national, même à la suite de l'accord donné par l'une de ses chambres<sup>419</sup>. Les raisons pour lesquelles l'exécutif peut adopter cette position concernent, d'une part, l'absence d'intérêt de l'exécutif à l'approbation d'un traité spécifique ; et, d'autre part, le risque d'une absence d'approbation législative<sup>420</sup>. Le Code douanier du Mercosur, approuvé par la décision du Conseil du marché commun n.º 27/10, en constitue un bon exemple, le gouvernement ayant cédé à la pression des secteurs intéressés afin de renégocier ses dispositions<sup>421</sup>.

---

<sup>416</sup> Article 5, III et IV de la Résolution n.º 01/07 et article 67 de la Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988.

<sup>417</sup> Article 376 du Règlement intérieur du Sénat fédéral (RISF).

<sup>418</sup> L'approbation par décret législatif comporte seulement, pour le Président, une autorisation de ratifier et de promulguer à son gré, en témoigne la possibilité de dénonciation par acte unilatéral du chef de l'État. Sur ce point, v. Mestre (A.). *Op.cit.*, p. 78.

<sup>419</sup> Pour plus de détails concernant la possibilité accordée au pouvoir exécutif de suspendre l'approbation législative devant le Congrès national, v. Cançado Trindade (A. A.). *Repertório da prática diplomática brasileira do Direito Internacional Público*, 1899-1918, éd. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012, pp. 168-172.

<sup>420</sup> Maia (R. M.). *A política externa brasileira e o Congresso Nacional (1988-2003)*, dissertação de mestrado, UnB, Brasília, 2005, p. 59.

<sup>421</sup> Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur, *Fundamentos da integração regional: o Mercosul*, Congrès national, p. 194.

## **Conclusion**

Le processus d'incorporation est marqué par un déséquilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, typique d'un pays sous un régime présidentieliste. C'est le pouvoir exécutif qui domine toute la procédure de conclusion des actes internationaux, y compris de ceux du Mercosur. Une telle domination s'exerce en amont et en aval, avec peu d'interférence du pouvoir législatif. Après avoir signé un acte international ou du Mercosur et suivi la procédure détaillée dans ce chapitre, l'exécutif décide de son envoi au Congrès national pour approbation. Ce choix est effectué selon les règles constitutionnelles génériques et imprécises de la Constitution de 1988. Il faudra effectuer une évaluation du contenu et de la nature de l'acte international, y compris de celui du Mercosur devant être incorporé pour savoir si celui-ci entraîne des charges au budget de l'État.

Si le pouvoir de l'exécutif est discrétionnaire et non pas arbitraire, il n'est pas à l'abri des critiques. L'exemple qu'on a soulevé portant sur l'incorporation de Vienne sur le droit des traités de 1969 en constitue la preuve. Dans le cas particulier de cette convention, tant le pouvoir exécutif que le législatif ont contribué à la lenteur de la procédure d'incorporation. La faute n'est pas à l'exécutif lui seul, mais illustre bien le fait qu'un texte international peut attendre 23 ans pour que l'administration décide de l'envoyer au Congrès national pour approbation. Le manque de volonté politique peut donc porter préjudice, voire empêcher l'entrée en vigueur des normes mercosuriennes. Il peut éventuellement conduire à exclure la participation du Congrès national lorsque que celui-ci devrait se prononcer. Cette même situation peut avoir lieu en aval, soit lorsque le pouvoir exécutif n'adopte pas le décret de promulgation d'un traité international ou du Mercosur.

Même si la promulgation intervient à la suite de l'approbation législative, le pouvoir exécutif n'est pas contraint à la faire. Il est donc possible d'activer inutilement la machine du processus législatif si les raisons d'opportunité politique conduisent le pouvoir exécutif à ne plus s'engager au niveau international et du Mercosur. Si l'exigence de promulgation n'est pas prévue au texte constitutionnel, elle résulte d'une pratique diplomatique brésilienne datant de l'époque de l'Empire. Une telle pratique

étant déjà incompatible avec les exigences de la société internationale, elle est encore moins adaptée à l'incorporation des normes du Mercosur. Elle favorise un décalage entre l'entrée en vigueur au niveau du Mercosur et l'entrée en vigueur au niveau brésilien. Il en résulte une incertitude juridique pouvant conduire à remettre en cause les engagements contractés par le Brésil en vertu de l'appartenance au Mercosur. Or, la promulgation n'est pas exigée dans les autres États membres du Mercosur. Il semble que le Brésil serait le seul État membre à adopter un comportement qui méconnaît manifestement les exigences mercosuriennes.

L'adoption du décret de promulgation a été confirmée par la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême. Mais l'espoir s'est transformé en déception. La plus haute cour brésilienne s'est prononcée à cet égard de manière catégorique. Il n'est pas question de se passer de la promulgation. Selon le Tribunal, il s'agit d'une pratique constitutionnelle qui s'applique également aux normes mercosuriennes exigeant une approbation législative. Le Tribunal a nettement opté pour une logique conduisant à méconnaître les engagements internationaux ou régionaux contractés par le Brésil afin d'assurer le respect de sa pratique diplomatique, qui se serait basée, implicitement, sur les règles constitutionnelles. Ce faisant, il a affirmé que le système d'incorporation des actes internationaux s'applique également aux actes du Mercosur en l'absence de modification constitutionnelle. Pour le Tribunal, une autorisation constitutionnelle est nécessaire afin de transposer les principes applicables au droit communautaire au droit du Mercosur. La réponse est donc dans la constitution et non dans une éventuelle reconnaissance de la spécificité du droit du Mercosur. On sait que cette solution est critiquable si l'on prend l'exemple de La Cour de Luxembourg, qui a établi l'autonomie du droit communautaire par rapport au droit national ou international. Toutefois, elle n'est pas surprenante lorsqu'on analyse les situations analogues soumises aux cours suprêmes ou constitutionnelles des États membres de l'Union européenne. Tout ordre juridique se veut supérieur aux autres, elles prônent toutes leur primauté<sup>422</sup>. Au Brésil, les rapports sont clairs: la constitution est intouchable au détriment même du respect des engagements internationaux, y compris de ceux contractés en vertu du Mercosur.

---

<sup>422</sup> La différence par rapport au droit communautaire tient plutôt aux conséquences de cette primauté.

La promulgation étant incontournable, on constate donc que le pouvoir exécutif peut agir en tant que détracteur de l'entrée en vigueur des normes mercosuriennes à effet indirect dans son territoire, soit lorsqu'il ne donne pas son accord au moment de l'adoption de la norme, soit lorsqu'il n'édicte pas un décret de promulgation. Ce décalage entre la décision de soumission au pouvoir législatif et l'adoption du décret de promulgation est comblé par la participation du Congrès national. Celle-ci sera mesurée selon la participation du Parlement du Mercosur au moment de l'adoption de la norme mercosurienne. La participation du supposé organe législatif mercosurien pourra marquer la procédure législative de conclusion des actes mercosuriens et déterminer sa distinction par rapport aux règles de droit international. Il ne s'agit pas non plus ici de remplacer le *treaty making power* prévu à la constitution brésilienne, mais d'ajouter un nouvel élément qui pourrait servir à raccourcir le processus classique de conclusion des actes mercosuriens. Ainsi, au cas où le Parlement mercosurien se prononcerait à travers un avis à propos d'une norme mercosurienne et au cas où l'organe décisionnel en cause respecterait cet avis, la procédure législative sera simplifiée ou bien préférentielle. Dans le cas contraire, on sera devant la procédure législative ordinaire.

La différence actuelle entre l'incorporation des normes mercosuriennes et des normes internationales revient à la participation de la Représentation brésilienne du Parlement du Mercosur au sein de la Chambre des députés du Congrès national, qui fait le lien entre celui-ci et le Parlement mercosurien. Cependant, le mécanisme est complexe et englobe plusieurs instances jusqu'à l'approbation finale matérialisée par le décret législatif. Les pouvoirs de la Représentation brésilienne ne seront accrus que lors de l'application de la procédure préférentielle, qui ne s'est d'ailleurs pas encore concrétisée. Toutefois, on peut penser que sa mise en œuvre conduira à une plus grande efficacité du processus d'incorporation sans qu'il y ait une perte du contrôle démocratique. Son institutionnalisation semble positive car elle implique une démocratisation indirecte du processus de décision mercosurien par le biais de la participation du Parlement du Mercosur.

La prise en compte de l'avis du Parlement du Mercosur par l'organe décisionnel en cause justifiera l'accélération de la procédure d'incorporation des normes

mercosuriennes devant le pouvoir législatif national. C'est ainsi qu'une éventuelle perte du contrôle démocratique au moment de l'incorporation sera compensée par l'exercice d'une fonction qui s'apparente, même de loin, à la fonction législative au niveau régional. La même observation vaut pour l'établissement d'un délai pour l'approbation législative, comme déterminé par la procédure préférentielle. À partir de la mise en œuvre de cette procédure, les législatifs nationaux, y compris le Congrès national brésilien, seront encadrés par une obligation de fin et de moyen pour l'incorporation des normes mercosuriennes. Néanmoins, quelques difficultés demeurent, comme notamment l'absence d'élection au suffrage universel direct des parlementaires du Mercosur et le caractère non obligatoire des avis rendus par le Parlement. On voit qu'il s'agit toujours d'une solution palliative et non contraignante, qui se heurte à des difficultés pratiques lorsqu'il s'agit de la mettre en œuvre.

L'évaluation de la procédure d'incorporation devant le Congrès national serait incomplète sans une analyse de la portée de son pouvoir d'approbation des actes internationaux. Ce pouvoir a été contesté par le Congrès national, qui insistait d'aller au-delà de l'approbation ou du rejet total. Pour le Congrès, il faudrait assurer le respect de ses prérogatives par le biais d'une approbation partielle avec la proposition d'amendements au pouvoir exécutif *car qui potest maius, potest et minus*. Ce dernier, à travers les avis rendus par les conseillers juridiques de l'Itamaraty, ne voit pas d'obstacle à l'approbation partielle, même si les conséquences de cette approbation ne sont souvent pas claires. La possibilité de proposer des amendements au pouvoir exécutif peut devenir un « éléphant blanc » sans que l'on envisage d'autres moyens capables d'élargir les pouvoirs du Congrès national.

Si quelques moyens ont été prévus par les règlements intérieurs de la Chambre des députés et du Sénat, ils ne sont pas fréquemment utilisés par ses membres. En outre, leur caractère souvent non contraignant dépend, dans la plupart des cas, de la bonne volonté du pouvoir exécutif. L'insuffisance des mécanismes actuels pourrait être palliée par la création de nouveaux mécanismes, qui serviraient à clarifier les règles existantes. Aucune initiative concrète n'a reçu d'avis favorable pour l'instant. On pourrait donc penser que la seule option possible serait un amendement constitutionnel, de façon à modifier les articles relatifs à la conclusion des traités

internationaux et à encadrer les délais attribués à l'exécutif dans la procédure d'incorporation. Une telle initiative, qui n'est pas nouvelle, a été classée le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Or, le besoin de trouver une solution d'équilibre paraît évident ici. Une telle solution devrait toutefois être adaptée aux exigences de l'incorporation et de la mise en œuvre des normes mercosuriennes.

### **Bibliographie:**

#### *OUVRAGES ET ARTICLES*

Accioly (H.). « A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira », *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, IV<sup>ème</sup> année, n.º 7, janvier/juin 1948, pp. 5-11.

Cançado Trindade (A. A.). *Repertório da prática diplomática brasileira do Direito Internacional Público*, 1899-1918, éd. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012, pp. 168-172.

Carreau, (D.). *Droit international*, éd. Pedone, 9<sup>ème</sup> éd, Paris, 2007.

Carreau (D.). JUILLARD (P.). *Droit international économique*, éd. Dalloz, 1<sup>ère</sup> éd., Paris, 2003.

Dailhier (P.). Pellet (A.). *Droit International Public*, éd. LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, 2002.

Debbasch (C.). Pontier (J.-M.). Bourdon (J.). Ricci (J.-C.). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, 2001,

Dupuy (P.-M.). *Droit international public*, éd. Dalloz, Paris, 2004, 7<sup>ème</sup> éd..

Malberg (R. C.). *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, Paris, 1920, CNRS, 1962.

Mello (C. A.). *Curso de Direito Internacional Publico*, éd. Saraiva, vol. 1, 11<sup>ème</sup> éd., São Paulo.

Rousseau (C.). *Droit international public*, éd. Sirey, t.1, Paris, 1970.

Virally (M.). « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », *in Problèmes de droit des gens*. Mélanges offerts à H. Rolin, éd. Pedone, 1964.

*RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE*

Basdevant (J.). « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *RCADI*, 1926-V, vol. 15, pp. 539-642.

Buergenthal (T.). « Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law », *RCADI*, 1992-IV, pp. 301-400.

Cassese (A.). « Modern Constitutions and International Law », *RCADI*, 1985-III, pp. 331-476.

Kelsen (H.). « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *RCADI*, 1926-IV, pp. 227-331.

\_\_\_\_\_, « Théorie du droit international public », *RCADI*, 1953-III, pp. 1-203.

Mahaim, (E.), « L'organisation permanente du travail », *RCADI*, 1924, III, vol. 4, pp. 65-223.

Maupain (F.). « L'OIT, la justice sociale et la mondialisation », *RCADI*, 1999, vol. 278, pp. 201-396.

Mestre (A.). « Les traités et le droit interne », *RCADI*, 1931-IV, pp. 233-306.

Mirkine-Guetzévitch (B.). « Droit international et droit constitutionnel », *RCADI*, 1931-IV, pp. 307-465.

Mosler (H.). « L'application du droit international public par les tribunaux nationaux », *RCADI*, 1957-I, n.º 91, pp. 625-709.

Scelle (G.). « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, 1933, t. 46, pp. 327-703.

Triepel (H.). « Les rapports entre le droit interne et le droit international », *RCADI*, 1923-I, pp. 77-118.

Virally (M.). « La réciprocité dans le droit international », *RCADI*, 1967-III, t. 122, pp. 3-105.

Visscher (P. de). « Les tendances internationales des constitutions modernes », *RCADI*, 1952-I, pp. 511-578.

Weil (P.). « *Le droit international en quête de son identité* », *RCADI*, 1992-VI, vol. 237, pp. 9-370.

Wolf (F.). « L'interdépendance des Conventions internationales au travail », *RCADI*, 1967, II, vol. 121, pp. 113-219.

# LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA Y SUS ESQUEMAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

Fabián Enrique Vilar Rubiano  
*fvilar@mincit.gov.co*

## **Resumen:**

Con el acelerado incremento de la integración económica, cobra importancia el estudio de la política comercial, la integración subregional y la solución de controversias internacionales de Colombia. La presente monografía aborda el análisis de la formación de la política comercial de Colombia a nivel interno e internacional; posteriormente emprende el examen de la solución de controversias, comentando algunos litigios internacionales de interés para el Estado Colombiano.

## **Palabras claves:**

Política Comercial, Integración Económica, Tratado de Libre Comercio (TLC), Solución de Controversias, Comunidad Andina (CAN), Organización Mundial del Comercio (OMC).

## **Abstract**

With the rapid increase in economic integration becomes important to study the trade policy, the sub-regional integration and the Colombia's international Dispute Settlement. This paper deals the analysis of the domestic and international formation of the Colombia's Trade Policy, and subsequently undertook the examination of the Dispute Settlement, discussing some Colombia's State international interesting litigation.

## **Key words:**

Trade Policy, Economic Integration, Free Trade Agreement (FTA), Dispute Settlement, Andean Community (AC), World Trade Organization (WTO).

## INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos el Estado colombiano tiene dentro de sus prioridades, en materia de política económica y comercial, la intensa negociación de nuevos acuerdos comerciales con el objeto de incrementar la integración económica, la búsqueda de nuevos mercados y, sobre todo la diversificación de la oferta exportable. Paralelo al aumento de la integración económica que generan dichos acuerdos se amplía, de manera sustancial, la posibilidad que surjan controversias que deben ser resueltas bajo una regulación que sirva de marco jurídico para solucionarlas.

Producto de dicha política comercial, además de los foros tradicionales; el multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el regional de la Comunidad Andina (CAN), Colombia tiene en vigor tratados internacionales bilaterales en materia comercial con México<sup>423</sup>, hace parte del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre la CAN y el Mercado Común del Sur (Mercosur)<sup>424</sup>, Chile<sup>425</sup>, el denominado Triángulo Norte de Centroamérica (TN) compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras<sup>426</sup>; la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) compuesta por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein<sup>427</sup>, Canadá<sup>428</sup>, Estados Unidos<sup>429</sup>, Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) con Venezuela<sup>430</sup> y Acuerdo Comercial con la Unión Europea (UE)<sup>431</sup>.

---

<sup>423</sup> En vigor desde 1 de enero de 1995, antiguamente denominado G3 cuando era miembro Venezuela quien denunció el acuerdo en 2006.

<sup>424</sup> Entre Colombia y Uruguay, Colombia y Argentina y Colombia y Brasil en vigor desde 1 de febrero de 2005; y Entre Colombia, Ecuador y Venezuela y Paraguay en vigor desde 19 de abril de 2005.

<sup>425</sup> En vigor desde 8 de mayo de 2009.

<sup>426</sup> En vigor entre Colombia y Guatemala desde 12 de noviembre de 2009, Colombia y El Salvador desde el 1 de febrero de 2010 y Colombia y Honduras desde el 27 de marzo de 2010.

<sup>427</sup> En vigor entre Colombia y Suiza y Liechtenstein desde 1 de julio de 2011

<sup>428</sup> En vigor desde 15 de agosto de 2011

<sup>429</sup> En vigor desde 15 de mayo de 2012.

<sup>430</sup> En vigor desde 19 de octubre de 2012

<sup>431</sup> En vigor desde 1 de agosto de 2013

Adicionalmente, tiene suscritos, Tratados de Libre Comercio (TLC) con Corea del Sur y la Alianza del Pacífico compuesta por Chile, Colombia, México y Perú y Costa Rica. Finalmente, se encuentran en negociación acuerdos con Panamá, Turquía, Israel y Japón.

## I. Política comercial de Colombia:

### 1. Mandato de integración en derecho Colombiano

La constitución colombiana (CN) en varias disposiciones promueve ampliamente el desarrollo de tratados internacionales; al respecto, es importante destacar:

*“El pueblo de Colombia ... comprometido a impulsar la integración latinoamericana”<sup>432</sup>.  
(Subrayado fuera de texto.)*

*“...la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”<sup>433</sup> (Subrayado fuera de texto.)*

*“El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”<sup>434</sup>.  
(Subrayado fuera de texto.)*

*“El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino<sup>435</sup> y del Parlamento Latinoamericano”<sup>436</sup>. (Subrayado fuera de texto.)*

De esta manera es muy claro el mandato ordenado por la carta magna donde incentiva la integración de Colombia con Latinoamérica en primer lugar, el Caribe

---

<sup>432</sup> Preámbulo.

<sup>433</sup> Artículo 9.

<sup>434</sup> Artículo 226.

<sup>435</sup> En el caso colombiano estas elecciones fueron en el 2010, los parlamentarios andinos son: Héctor Helí Rojas, Gloria Flórez, William Vélez, Luisa del Río y Óscar Arboleda.

<sup>436</sup> Artículo 227.

y, finalmente, con el resto del mundo; adicionalmente pone de presente cuáles son los principios más importantes que habrán de evaluarse en el examen de constitucionalidad.

## 2. Antes de la negociación:

### 2.1. Escogencia de socios

Se realizan estudios económicos para mirar cuáles son los socios con los que Colombia está interesada en profundizar sus relaciones comerciales. Estas investigaciones analizan, de acuerdo con la oferta exportadora, en cuales mercados podrían estar interesados los empresarios nacionales. De esta forma, se priorizan los países con los que interesa negociar bajo los siguientes criterios técnicos:

Consolidación y protección de mercados: se busca consolidar mercados donde Colombia exporte alto volumen, de forma variada y existen expectativas al alza; adicionalmente; la protección se desarrolla en los mercados donde existe el riesgo de desplazamiento de otros competidores que ya cuenten con preferencias comerciales.

Potencial para las exportaciones: se analizan los mercados con mayor crecimiento y nivel de importaciones que no busquen tener aranceles muy altos.

Atracción y protección de la inversión extranjera: se buscan profundizar las relaciones comerciales con países que invierten en Colombia y correlativamente salvaguardar los intereses de los inversionistas colombianos en el exterior.

Factibilidad política: se busca calcular la probabilidad de iniciar y terminar la negociación de un acuerdo comercial de manera satisfactoria sin interferencias de carácter político.

Disposición al libre comercio: se ordenan la prioridad de países, procurando que sean estados que no usen mucho las herramientas de defensa comerciales como salvaguardias y *dumping* no que sean cuestionados con frecuencia por prácticas desleales de comercio; dado que dichas situaciones pueden erosionar los beneficios de un acuerdo comercial.

## 2.2. Conformación del equipo negociador

Está a cargo del Jefe negociador del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y lo conformará por servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, escogidos por entidades del nivel central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

## 2.3. Estrategia de negociación

Con base en la información disponible se elabora una matriz de intereses que expresa la situaciones y las expectativas en cada uno de los sectores; de esta manera se tienen en cuenta sensibilidades y se elaboran las propuestas para presentar al socio, verbigracia eliminación de subsidios, exclusión de sectores y, finalmente, se establecen rangos (piso y techo) donde los negociadores se pueden mover así como líneas rojas donde se entiende que los términos son inaceptables. Dentro de la estrategia está la matriz de solicitudes que, con el propósito de buscar acceso real a los mercados del socio comercial, analiza qué productos importa y se determina con el sector privado qué intereses ofensivos tiene; luego se establece si existe alguna limitación<sup>437</sup> y, luego se presentan las diferentes solicitudes concretas. Finalmente, es importante resaltar que la información que conforma la estrategia se maneja de manera confidencial.

## 3. Negociación:

El equipo negociador se divide en mesas por temas según el perfil técnico de formación y experticia de sus integrantes. En cada mesa hay al menos dos integrantes y en todas ellas se designa un coordinador o jefe de mesa que la liderará en los encuentros con sus pares (rondas) donde se discutirá sobre la revisión de textos y paquetes de intercambio<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Medidas arancelarias o no arancelarias que puedan ser consideradas como obstáculos técnicos al comercio (OTC).

<sup>438</sup> Asuntos de interés que se busca obtener y se está dispuesto a dar a cambio de otros que son de interés del socio comercial.

Para asegurar el respeto del principio de transparencia durante la negociación se garantiza la interacción con representantes de la sociedad civil (cuarto de al lado) y el Parlamento (cuarto de acompañamiento del Congreso).

Al final, se llega al consenso en todos y cada uno de los temas, y se cierra la negociación.

#### 4. Revisión legal:

Los abogados de las partes del acuerdo revisan la correcta coherencia y aplicación de las palabras desde el punto de vista lingüístico y jurídico, salvaguardando que siempre exprese la voluntad de lo negociado; de esta forma se le da un visto bueno que se necesita de manera previa a la firma del convenio.

Este es un ejercicio que en teoría no se puede entender bajo ningún punto de vista como una renegociación del acuerdo.

#### 5. Suscripción:

Satisfecha la revisión legal, se fija la fecha para la firma del tratado, la competencia general para celebrar tratados internacionales, tanto, en el ordenamiento jurídico interno<sup>439</sup> como en derecho internacional público<sup>440</sup>, está a cargo del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado y de gobierno; pero se acostumbra en Colombia que la firma de acuerdos comerciales esté a cargo del ministro de comercio, industria y turismo que para ello debe contar con plenos poderes<sup>441</sup> otorgados por el Presidente.

#### 6. Incorporación al ordenamiento jurídico interno

Celebrado el tratado, las partes proceden a honrar sus estipulaciones, buscando, en primer lugar, cumplir su compromiso internacional y sometiendo la aprobación del mismo a su ordenamiento jurídico interno.

##### 6.1. Aprobación legal:

---

<sup>439</sup> Artículo 189, numeral 2 CN.

<sup>440</sup> Artículo 7.2.b) Convención de Viena (CV) sobre el derecho de los tratados.

<sup>441</sup> Artículos 2.1.c) y 7.1.a) CV.

El MinCIT elabora los proyectos de ley junto con sus exposiciones de motivos<sup>442</sup> que presentará al Congreso para su aprobación mediante el trámite de leyes<sup>443</sup> de los tratados celebrados con otros estados o entidades de derecho internacional<sup>444</sup>. Es importante resaltar que esta facultad del Parlamento es limitada en el sentido que el Congreso no puede modificar las disposiciones del tratado, solo lo aprueba o no.

Al respecto tenemos, entre otras, las siguientes leyes aprobatorias de tratados internacionales en materia comercial:

- Ley 8 de 1973, aprobatoria del AC.
- Ley 17 de 1980, aprobatoria del TCTJCA.
- Ley 170 de 1994, aprobatoria del Acuerdo por el cual se establece la OMC, sus acuerdos multilaterales y su acuerdo plurilateral.
- Ley 172 de 1995, aprobatoria del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Colombia y Venezuela.
  
- Ley 1000 de 2005, aprobatoria del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) CAN MERCOSUR.
- Ley 1143 de 2005, aprobatoria del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre Colombia y Estados Unidos.
- Ley 1189 de 2008, aprobatoria del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Colombia y Chile.
- Ley 1241 de 2008, aprobatoria del TLC entre Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras.
- Ley 1363 de 2009, aprobatoria del ALC entre Canadá y Colombia.
- Ley 1372 de 2010, aprobatoria del ALC entre Colombia y los estados AELC.

---

<sup>442</sup> Justificaciones técnicas desde el punto de vista de política comercial y constitucionales.

<sup>443</sup> Artículo 150, numeral 16 CN.

<sup>444</sup> Por ejemplo, en la CAN en el caso de las reformas a los documentos fundamentales: Ley 323 de 1996, aprobatoria del Protocolo de Trujillo modificadorio del Acuerdo de Cartagena (AC), y Ley 457 de 1998, aprobatoria del Protocolo de Cochabamba, modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TCTJCA).

- Ley 1457 de 2011, aprobatoria del Protocolo Modificadorio (PM) al TLC entre México, Colombia y Venezuela<sup>445</sup>.
- Ley 1628 de 2013, aprobatoria del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.
- Ley 1669 de 2013, aprobatoria del Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte y la UE y sus estados miembros por otra.

En esta etapa existe una intensa interacción entre el Congreso y el MinCIT, dado que el gobierno se reúne permanentemente con el ponente y demás congresistas que lo soliciten para explicar el proyecto; así como participar en todos los debates donde el proyecto está en el orden del día hasta que se convierta en ley de la república.

## 6.2. Examen de constitucionalidad:

La Presidencia de la República remite a la Corte Constitucional el Tratado Internacional y su ley aprobatoria dentro de los seis días siguientes a su sanción para que decida su exequibilidad<sup>446</sup>.

De esta forma, los acuerdos comerciales tiene un control de constitucionalidad público<sup>447</sup> y previo a su entrada en vigor; el proceso ante la autoridad judicial tiene el siguiente esquema:

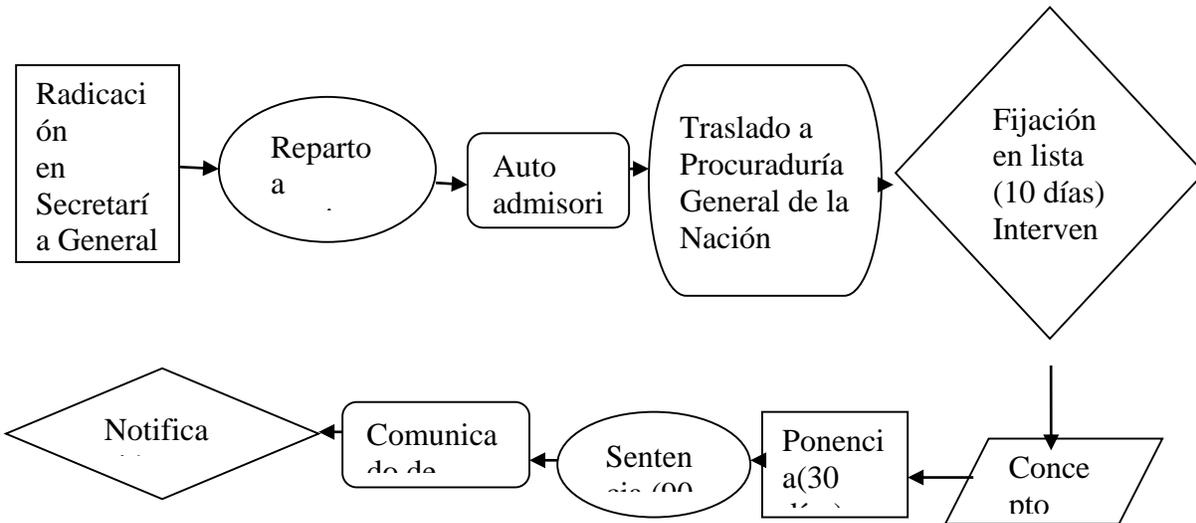
---

<sup>445</sup> Esta Ley, en su artículo 1, modifica el nombre por Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia, debido a la denuncia de Venezuela, la cual surtió efectos a partir del 19 de noviembre de 2006.

<sup>446</sup> Artículo 241, numeral 10 CN.

<sup>447</sup> Cualquier ciudadano puede intervenir y no se requiere intervención con abogado.

## 1 Revisión constitucional de tratados internacionales



Recibido el expediente en SG, se radica con la sigla LAT (Ley Aprobatoria de Tratado) y el número consecutivo, se somete a reparto y el magistrado ponente emite el auto admisorio que notifica por estado y da inicio al trámite<sup>448</sup>.

Una vez que el ponente considera que la información disponible en su despacho es suficiente, corre traslado a la PGN para que en un término de noventa días presente el concepto que sirve como criterio orientador, pero no es vinculante para la Corte Constitucional al tomar sus decisiones. Al día siguiente del traslado, se fija en lista el expediente por diez días para que los interesados alleguen sus intervenciones. Las defensas de constitucionalidad de los acuerdos comerciales, desde el punto de vista del sector público, son elaboradas por los abogados de la Oficina de Asuntos Legales (OALI) del MinCIT y presentadas en este término.

Cuando la PGN presenta su concepto, el ponente tiene treinta días para radicar en la SG su proyecto de fallo que será repartido a los demás magistrados, que se reunirán en un plazo de sesenta días en Sala Plena, compuesta por los nueve magistrados que emitirán la sentencia.

<sup>448</sup> Por lo general en este auto: avoca conocimiento, le solicita al Congreso las gacetas donde conste el trámite legislativo, notifica a las entidades públicas que tengan relación con el tema el inicio del proceso y si lo considera necesario pide informes sobre asuntos puntuales como rondas de negociación, participación de la sociedad civil, consulta previa, etc.

Posteriormente, la jefe de comunicaciones publica el comunicado de prensa con los siguientes elementos:

- a) Identificación de la norma analizada.
- b) Parte resolutive.
- c) Resumen de la parte motiva.

El comunicado de prensa da certeza sobre la decisión que adoptó la Corte; sin embargo, mantiene la inseguridad jurídica frente a los argumentos del juez constitucional. De esta forma solo se tendrá el texto completo de la providencia que decide la exequibilidad del tratado y su ley aprobatoria a partir de su notificación por edicto<sup>449</sup>. En la práctica, transcurren meses entre la sentencia y su notificación<sup>450</sup>.

La Corte Constitucional ha emitido las siguientes sentencias de constitucionalidad en materia de acuerdos comerciales:

- C-137 de 1995 declara exequible el Acuerdo por el cual se establece la OMC, sus acuerdos multilaterales y su acuerdo plurilateral y su ley aprobatoria.
- C-178 de 1995 declara exequible el TLC entre México, Colombia y Venezuela y su ley aprobatoria.
- C-231 de 1997 declara exequible el PM del AC y su ley aprobatoria.
- C-227 de 1999 declara exequible el PM del TCTJCA y su ley aprobatoria.
- C-864 de 2006 declara exequible el ACE CAN MERCOSUR y su ley aprobatoria.
- C-750 de 2008 declara exequible el APC entre Colombia y Estados Unidos y su ley aprobatoria.
- C-031 de 2009 declara exequible el ALC entre Colombia y Chile y su ley aprobatoria.
- C-446 de 2009 declara exequible el TLC entre Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras y su ley aprobatoria.

---

<sup>449</sup> A partir de este momento se pueden adoptar las decisiones que requieren la sentencia.

<sup>450</sup> ACE CAN MERCOSUR: Sentencia del 19 de octubre de 2006 notificada el 28 de marzo de 2007 y APC entre Colombia y Estados Unidos: Sentencia del 24 de julio de 2008 notificada 14 de enero de 2009

- C-608 de 2010 declara exequible el ALC entre Canadá y Colombia y su ley aprobatoria.
- C-941 de 2010 declara exequible el ALC entre Colombia y los estados AELC y su ley aprobatoria.
- C-051 de 2012 declara exequible el PM al TLC entre México, Colombia y Venezuela y su ley aprobatoria.

### 6.3. Promulgación:

Una vez se cumplan todos los requisitos para que se entienda perfeccionado el vínculo internacional, se expide un decreto de promulgación<sup>451</sup> que consta de dos partes:

- a) Considerandos que hacen el recuento del trámite interno, canje de notas de las partes y fecha de entrada en vigor.
- b) La promulgación que cumple funciones de publicación oficial para la República del Colombia del tratado.

### 6.4. Implementación normativa:

Se identifican las obligaciones del acuerdo que requieren regulación en el ordenamiento jurídico interno, se clasifican por temas<sup>452</sup>, se establece si ya se cumplieron o su estado en caso de estar pendiente su observancia. Respecto a los compromisos por cumplir se determina el plazo de implementación y la figura normativa que corresponde (ley, decreto, resolución, circular u otro) a la cual hay que monitorear hasta lograr dar cumplimiento.

Entre otras, para observar las obligaciones comerciales internacionales de Colombia, generadas con el proceso de implementación, el MinCIT ha impulsado la creación de las siguientes normas:

---

<sup>451</sup> Obligación contenida en el artículo 2 de la Ley 7 de 1944.

<sup>452</sup> OTC, Acceso Agrícola, Acceso no Agrícola, Salvaguardias, Reglas de Origen, Facilitación al Comercio, Servicios, Compras Públicas, Propiedad Intelectual, Laboral y Ambiental.

## 2 Implementación de obligaciones comerciales internacionales

<b>Fecha</b>	<b>Norma</b>	<b>Tema</b>
11 de julio de 2004	Decisión 598	Relaciones comerciales con terceros países.
6 de abril de 2006	Decisión 632	Aclaración segundo párrafo artículo 266 Decisión 486.
13 de agosto de 2008	Decisión 689	Adecuación de la Decisión 486, para permitir el desarrollo y profundización de derechos de propiedad industrial a través de la normativa interna de los países miembros.
31 de julio de 2009	Ley 1343	Aprobatoria del Tratado sobre el Derecho de Marcas y su Reglamento.
26 de mayo de 2010	Decreto 1820	Medidas de Salvaguardia Bilateral.
23 de junio de 2011	Circular 21	Informa compromisos del ALC con la AELC en materia de origen.
30 de junio de 2011	Ley 1455	Aprobatoria del Protocolo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas.
3 de agosto de 2011	Circular 24	Formato único de Certificado de origen.
30 de enero de 2012	Decreto 185	Compromisos arancelarios del ALC con Canadá.
21 de marzo de 2012	Decreto 573	Medidas de Salvaguardia Especial Agrícola (SAE).
6 de febrero de 2012	Ley 1515	Aprobatoria del Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes.

13 de abril de 2012	Ley 1518	Aprobatoria del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91).
13 de abril de 2012	Ley 1519	Aprobatoria del Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite (Bruselas).
13 de abril de 2012	Ley 1520	Implementación del APC con Estados Unidos.
13 de abril de 2012	Decreto 727	Datos de prueba de agroquímicos.
13 de abril de 2012	Decreto 728	Contingente de Cuartos Traseros de Pollo y Arroz.
13 de abril de 2012	Decreto 729	Marcas y patentes.
13 de abril de 2012	Decreto 730	Cumplimiento de los Compromisos Adquiridos en el APC con Estados Unidos.
13 de abril de 2012	Decreto 731	Medidas de Salvaguardia Textil.
13 de abril de 2012	Decreto 733	Transparencia en la solicitud de registros sanitarios y evaluaciones.
13 de abril de 2012	Decreto 735	Prohibición del ingreso a Colombia de aves provenientes de zonas que hayan registrado influenza aviar.
11 de mayo de 2012	Circular 23	Procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia especial agrícola convenidas en los acuerdos comerciales internacionales vigentes para Colombia.
15 de mayo de 2012	Decreto 993	Promulgación del APC con Estados Unidos.
28 de agosto de 2012	Circular 39	Distribución y administración del contingente de azúcar en el APC con

		Estados Unidos.
6 de septiembre de 2012	Decreto 1860	Aplicación provisional al AAP con Venezuela.
18 de octubre de 2012	Circular 42	Distribución y administración del contingente de azúcar otorgado por Estados Unidos a Colombia en el marco de la OMC
18 de octubre de 2012	Circular 43	Reasignación del contingente de azúcar en el APC con Estados Unidos.
22 de noviembre de 2012	Circular 50	Actualización de la lista de productos que requieren vistos buenos para la presentación de solicitudes de registro y de licencia de importación.
27 de diciembre de 2012	Circular 52	Adición de vistos buenos a la lista de productos del Anexo 12 de la Circular 50 de 2012.
18 de julio de 2013	Decreto 1513	Aplicación provisional al Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la UE y sus estados miembros por otra.

## 7. Auditoría de la política comercial

Tanto a nivel interno como internacional a Colombia le es auditada de manera exhaustiva, su política comercial con diferentes instrumentos, tenemos principalmente:

### 7.1. Informe al Congreso sobre tratados internacionales<sup>453</sup>:

---

<sup>453</sup> Ley 947 de 2005.

Cada entidad pública que ejecuta tratados internacionales<sup>454</sup> envía la información a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales (DIAJI) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) de Colombia que la consolida y presenta semestralmente un informe al Congreso acerca de la manera como se desarrollan los convenios internacionales.

Este informe documento contiene todas las acciones y resultados obtenidos en el período tales como promulgaciones, asuntos de implementación, reuniones, investigaciones, sanciones y decisiones de las comisiones administradoras.

## 7.2. Examen de política comercial (EPC):

La OMC tiene dentro de sus herramientas el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales que busca que todos sus miembros se sientan cada vez más comprometidos a observar sus obligaciones, ofrece la construcción de una mayor transparencia entre los miembros y contribuye a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

El procedimiento consiste en revisar a cada miembro periódicamente cada dos, cuatro o seis años (Colombia) según su grado de participación en el comercio internacional. Funcionarios de la División de Exámenes de Política Comercial visitan a las autoridades del país examinado<sup>455</sup>, luego tanto el auditado como el auditor elaboran un informe que se envía a todos los miembros para que presenten sus observaciones<sup>456</sup>. Posteriormente el examinado responde a las indagaciones y, finalmente, se fija la fecha de la presentación del Examen de Política Comercial en la sede de la Secretaría General<sup>457</sup>.

---

<sup>454</sup> En los tratados del MinCIT esta investigación está a cargo del asesor delegado.

<sup>455</sup> La visita a Colombia tuvo lugar del 4 al 6 de octubre de 2011. Las sesiones temáticas fueron: Régimen comercial, Aduanas, Cargas que afectan el comercio internacional, Programas de exportación y apoyo oficial, Normas y regulaciones técnicas, Compras públicas, Políticas de competencia, Sector agropecuario y MSF, Actividades manufactureras, Electricidad e hidrocarburos, Servicios financieros, Transporte marítimo y aéreo, Telecomunicaciones y propiedad intelectual.

<sup>456</sup> En el último año Colombia ha hecho observaciones a la Política Comercial de Tailandia, Turquía, Noruega, Israel, Estados Unidos, Taipei Chino, Guatemala, Honduras y Chile.

<sup>457</sup> El IV Examen de la Política Comercial de Colombia tuvo lugar los días 26 y 28 de junio de 2012.

## II. Solución de controversias y diferencias comerciales internacionales de Colombia

Todos los acuerdos comerciales en vigor para Colombia, tanto multilaterales como regionales o bilaterales tienen estipulado un capítulo de solución de controversias para solucionar las eventuales disputas que puedan presentarse entre las partes.

### 1. TLC

Pese a que Colombia tiene nueve acuerdos comerciales bilaterales en vigor, hasta el momento no se ha activado, en ningún caso, el capítulo de solución de controversias; por lo tanto, no se tiene experiencia alguna como parte o tercero.

### 2. OMC

Desde 1996 Colombia ha tenido una escasa participación de tan solo nueve casos como parte<sup>458</sup> y una abundante experiencia de cuarenta diferencias, sobre todo como tercero<sup>459</sup>.

#### 3 Diferencias de Colombia como parte ante la OMC

CASO	RECLAMANTE	DEMANDADO	TEMA
DS 78	Colombia	Estados Unidos	Salvaguardia contra las importaciones de escobas de sorgo.
DS 181	Tailandia	Colombia	Salvaguardia a filamentos lisos de poliéster.
DS 188	Colombia	Nicaragua	Impuesto a las importaciones de bienes y servicios de Colombia y Honduras.

<sup>458</sup> Como reclamante (5): DS 78, DS 188, DS 228, DS 230 y DS 371. Como demandado (4): DS 181, DS 348, DS 366 y DS 461.

<sup>459</sup> DS 27, DS 58, DS 114, DS 152, DS 174, DS 207, DS 231, DS 237, DS 246, DS 265, DS 266, DS 283, DS 290, DS 291, DS 292, DS 293, DS 358, DS 359, DS 369, DS 384, DS 386, DS 394, DS 395, DS 397, DS 398, DS 400, DS 401, DS 403, DS 405, DS 406, DS 415, DS 416, DS 417, DS 418, DS 423, DS 430, DS 431, DS 432, DS 433 y DS 440.

DS 228	Colombia	Chile	Salvaguardia al azúcar.
DS 230	Colombia	Chile	Salvaguardia al azúcar.
DS 348	Panamá	Colombia	Restricciones a las importaciones.
DS 361	Colombia	Comunidades Europeas (CE)	Restricciones a la importación de bananos.
DS 366	Panamá	Colombia	Precios indicativos y restricciones a puertos de entrada.
DS 461	Panamá	Colombia	Importación de textiles, prendas de vestir y calzado.

En el Foro OMC, se describirán los nueve casos en que Colombia ha participado como parte y de estos se analizarán dos (2) casos; DS361 (reclamante) y 366 (reclamado), los cuales considero que han tenido efectos en la política comercial colombiana.

## 2.1. Colombia como reclamante

### 2.1.1. DS 78

Demandado: Estados Unidos.

Tema: Salvaguardia contra importaciones de escobas de sorgo.

Medida atacada: Proclamación presidencial 6961 del 28 de noviembre de 1996.

Normas invocadas: artículos II, XI, XIII y XIX (GATT) y artículos 2,4, 5, 9 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Solicitud de celebración de consultas: 28 de abril de 1997.

Desenlace: no se constituyó panel ni se notificó a la OMC la eliminación de la medida o un acuerdo entre las partes.

### 2.1.2. DS 188

Demandado: Nicaragua.

Tema: Medidas que afectan las importaciones de Honduras y Colombia.

Medidas atacadas: Ley 325 de 1999 y Decreto Reglamentario 129-99.

Normas invocadas: artículos I y II (GATT) y artículos II y XVI (AGCS).

Solicitud de celebración de consultas: 17 de enero de 2000.

Establecimiento de grupo especial: 18 de mayo de 2000.

Desenlace: No se eligieron los miembros del panel.

### 2.1.3. DS 228 y DS 230

#### *DS 228*

Demandado: Chile.

Tema: Medidas de salvaguardia aplicadas al azúcar.

Medidas atacadas: Decreto exento del Ministerio de Hacienda No. 9 de 2000 y

Decreto exento del Ministerio de Hacienda No. 294 de 2000.

Normas invocadas: artículo XIX (GATT) y artículos 2 – 5, 7, 9 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Solicitud de celebración de consultas: 15 de marzo de 2001.

Desenlace: El 7 de abril de 2001 se notificó el desistimiento de la solicitud a la OMC. Esta reclamación fue sustituida por la diferencia DS 230.

#### *DS 230*

Demandado: Chile.

Tema: medidas de salvaguardia aplicadas al azúcar.

Medidas atacadas: decreto exento del Ministerio de Hacienda No. 9 de 2000 y

Decreto exento del Ministerio de Hacienda No. 349 de 2000.

Normas invocadas: artículos II, XIX y XXVIII (GATT) y artículos 2 – 5, 7, 9 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Solicitud de celebración de consultas: 17 de abril de 2001.

Desenlace: no se constituyó panel ni se notificó a la OMC la eliminación de la medida o un acuerdo entre las partes.

### 2.1.4. DS 361

Demandado: Comunidades Europeas (CE).

Tema: Régimen para la importación de bananos.

Medidas atacadas: Reglamento (CE) No. 1964 de 2005 del Consejo y Reglamento (CE) No. 2014 de 2005 de la Comisión modificado por Reglamento (CE) No. 566 de 2006 de la Comisión.

Normas invocadas: Artículos I:1, II:1 y XIII (GATT).

Solicitud de celebración de consultas: 21 de marzo de 2007.

Desenlace: El 8 de noviembre de 2012 las partes notificaron un mutuo acuerdo.

### Observaciones

Este caso es un hito en cuanto a controversias suscitadas en la OMC, pues las partes, a lo largo de la misma, afirmaron que preferían una solución negociada en lugar de un procedimiento estrictamente jurídico. Dando lugar a que en la segunda mitad de julio de 2008, y a lo largo de 2009, se llevaran a cabo consultas directas entre las partes. Dejando finalmente como resultado dos acuerdos entre las CE y sus proveedores de bananos NMF, a saber, uno con todos los proveedores NMF de América Latina y el otro con los Estados Unidos.

Mediante estos acuerdos se logró poner fin a disputas recientes en el sistema multilateral de comercio. Pues con ocasión de la aplicación del Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio del Banano, en la mencionada controversia se reduce gradualmente el arancel que aplica la UE de 176 euros por tonelada a 114 en 2017. No obstante, los recientes acuerdos bilaterales ofrecen trato preferencial a Colombia, Perú, así como a Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Las exportaciones de estos países se someterán a un arancel de 75 euros por tonelada hacia 2020, nuevamente tomando de base reducciones sucesivas.

Asimismo, el acuerdo multilateral de Ginebra posibilita detener décadas de conflicto entre socios comerciales con una cláusula que reza que las partes acuerdan una tregua en cualquiera de las disputas presentes o futuras sobre este asunto.

De igual manera, mediante la certificación de la línea arancelaria de la Unión Europea, correspondiente a los bananos, que tuvo lugar el 27 de octubre de 2012 y notificada al Órgano de Solución de Disputas fue, al final, firmada por las partes el 8 de noviembre de 2012 en Ginebra. Se pone fin a la "guerra del banano" que había sido una de las disputas más prolongadas en el tiempo en el marco del sistema multilateral del comercio nacido después de la Segunda Guerra Mundial. En conclusión, se puede entender la diferencia DS 361 como el único caso exitoso de Colombia en su condición de reclamante ante el foro OMC.

## 2.2. Colombia como demandado

### DS 181

Reclamante: Tailandia.

Tema: Medida de Salvaguardia aplicada a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Tailandia.

Medida atacada: resolución 9 de 1998 del Consejo Superior de Comercio Exterior.

Normas invocadas: artículos 2 y 6 ATV.

Solicitud de celebración de consultas: 7 de septiembre de 1999.

Desenlace: El 27 de octubre de 1999 Tailandia notificó que Colombia puso fin a la medida.

### DS 348

Reclamante: Panamá.

Tema: medidas aduaneras sobre la importación de determinadas mercancías procedentes de Panamá.

Medidas atacadas: títulos V y VI del Estatuto Aduanero, Resolución 4240 de 2000 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), resoluciones 5474, 5796, 7908, 8628, 8743, 9477, 9478, 10118, 10760, 10953, 11285, 11439 y 12465 de 2005 de la DIAN y Resolución 4953 de 2005 de la DIAN.

Normas invocadas: artículos I:1, II:1, V:6, X:1, X:3(a), y XIII:1GATT y artículos 1-7 y 13 Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII GATT.

Solicitud de celebración de consultas: 20 de julio de 2006.

Desenlace: El 1 de diciembre de 2006 Panamá notificó que las partes llegaron a un acuerdo.

DS 366

Reclamante: Panamá.

Tema: Precios indicativos y restricciones de puertos de entrada.

Medidas atacadas: Títulos V y VI del Estatuto Aduanero, Resolución 4240 de 2000 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Resoluciones 5474, 5796, 7908, 8628, 8743, 9477, 9478, 10118, 10760, 10953, 11285, 11439 y 12465 de 2005 de la DIAN y Resolución 4953 de 2005 de la DIAN.

Normas invocadas: artículos I:1, II:1, III:2, V:6, VII, X:3, XI y XIII:1 GATT y artículos 1-7 y 13 del Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII GATT.

Solicitud de celebración de consultas: 12 de julio de 2007.

#### Hechos relevantes del caso

El 12 de julio de 2007, Panamá solicitó la celebración de consultas con Colombia en relación con:

- i) Los precios indicativos aplicables a mercancías específicas; el reclamante alega que Colombia obliga a los importadores de determinadas mercancías a pagar derechos de aduana y otros derechos o cargas e impuestos sobre la base de los precios indicativos y no de los métodos de valoración establecidos en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana (AVA).
- ii) Las restricciones de los puertos de entrada con respecto a determinadas mercancías. Según Panamá una resolución colombiana de junio de 2007 establece que todas las mercancías clasificables por los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas, procedentes de la Zona Libre de Colón, deberán ser ingresadas e importadas exclusivamente por las Aduanas de Bogotá y Barranquilla.

Colombia contestó oponiéndose a las pretensiones de Panamá argumentando que las medidas eran necesarias al amparo del artículo XX GATT (excepciones generales).

El 27 de abril de 2009 se distribuyó a los miembros el informe del Grupo Especial, quien determinó que medidas del demandado no eran compatibles con la prohibición de restricciones cuantitativas, trato de Nación más Favorecida (NMF) y libertad de tránsito; así mismo, declaró que las medidas colombianas no eran necesarias para lograr la observancia de sus leyes y reglamentos aduaneros de conformidad con lo dispuesto en el apartado d) del artículo XX del GATT.

El 20 de mayo de 2009, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) adoptó el informe del Grupo Especial.

El 19 de junio de 2009 Colombia solicitó plazo para cumplir el informe del Grupo Especial.

El 7 de julio de 2009, Panamá solicitó un arbitraje vinculante para que determine el plazo de cumplimiento.

El 2 de octubre de 2009 se distribuyó el informe del árbitro quien determinó que el plazo prudencial para que Colombia aplique las recomendaciones y resoluciones del OSD es de 8 meses y 15 días contados desde la fecha de adopción del informe del Grupo Especial (vencimiento: 4 de febrero de 2010).

El 18 de febrero de 2010, Colombia manifestó que había adoptado las medidas destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD, mucho antes de que expirara el plazo prudencial.

El 23 de febrero de 2010, Panamá y Colombia notificaron al OSD el cumplimiento del Procedimiento acordado en virtud de los artículos 21 y 22 del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD).

#### Observaciones

Se resalta la importancia del pronunciamiento del Grupo especial en la medida que marca la pauta y la interpretación de un Acuerdo que antes no había sido analizado. Se establecen de esta forma parámetros claros que solucionan y previenen controversias de esta naturaleza.

En definitiva, se hace evidente la influencia que este caso tuvo a nivel internacional y nacional, pues no solo fue óbice para que Colombia tuviera que cambiar normas que restringían el comercio, con el fin de que cumpliera con todas sus obligaciones evitando la responsabilidad del Estado colombiano en materia internacional, sino que el Grupo especial marcó pautas de interpretación que con seguridad serán útiles para la prevención y resolución de controversias que se presenten en el futuro. Por lo que la decisión del Grupo Especial independientemente que fuera acertada o no, cambió el rumbo o mejor inició la interpretación de un Acuerdo que no había sido objeto de análisis.

Al tener en cuenta lo anterior la decisión del Grupo Especial es fundamentada según acuerdo a los acuerdos abarcados de la OMC y apunta a la eliminación de barreras y restricciones al comercio.

En conclusión, la diferencia DS 366 constituye la derrota jurídica que más ha afectado la Política Comercial de Colombia en el Foro OMC.

DS 461

Reclamante: Panamá.

Tema: Medidas aduaneras relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado.

Medida atacada: Decreto 074 de 2013 MinCIT.

Normas invocadas: artículos II:1, VIII:1(a) y X:3(a) GATT, y párrafos 1 – 4 del Entendimiento relativo a la interpretación del párrafo 1 b) del artículo II GATT.

Solicitud de celebración de consultas: 18 de junio de 2013.

Desenlace: Pendiente.

### 3. CAN

El Foro Andino tiene el sistema de solución de controversias internacionales con más trayectoria para Colombia, según la SGCAN<sup>460</sup> solo en el período 2009- 2013 este Estado ha participado como parte en más de cien controversias<sup>461</sup> .

---

<sup>460</sup> <http://www.comunidadandina.org/Solcontroversias.aspx?fr=88>

En el Foro CAN se hará análisis de cuatro casos, que fueron seleccionados porque considero han tenido gran impacto para Colombia:

#### 4 Controversias CAN de impacto para Colombia

CASO	RECLAMANTE	RECLAMADO (S)	TEMA
SG-IN-282	Bolivia	Colombia, Ecuador y Perú	Relaciones comerciales con terceros países.
TJCA-1-AN-2010	Bolivia	Comisión CAN	Propiedad intelectual (PI).
TJCA-3-AI-2010	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) SA ESP	Colombia	Interpretación prejudicial (IP).
SG-IN-308	Colombia Telecomunicaciones SA ESP	Colombia	Interpretación prejudicial (IP)

### 3.1. SG-IN-282

Reclamante: Bolivia.

Reclamados: Colombia, Ecuador y Perú.

461

AÑO	CONTROVERSIAS
2009	67
2010	32
2011	2
2012	4
2013	2
TOTAL	107

Tema: Relaciones comerciales con terceros países.

Medida atacada: Negociaciones de un APC de Colombia, Ecuador y Perú con la UE.

Normas invocadas: artículos 1 y 86 de AC, artículo 4 del TCTJCA, artículos 2 y 3 de la Decisión 598 y Decisión 667.

Presentación demanda: 5 de febrero de 2010.

Desenlace: El 13 julio de 2010 el reclamante desiste de la acción de Incumplimiento (AI) en su fase prejudicial (FP) ante la SGCAN.

### Observaciones

Pese a que no hubo pronunciamiento de las autoridades andinas por desistimiento de la reclamante, considero importante poner de presente las razones por las cuales la AI no tenía sustento fáctico ni jurídico:

En este caso, el asunto refiere el siguiente problema jurídico: ¿La normatividad andina permite a sus miembros las negociaciones de tratados bilaterales de comercio con terceros países?

En las normas andinas nunca se pactó la obligación de negociar en bloque en cualquier circunstancia, ni tampoco la prohibición de negociar de manera bilateral. Colombia intentó negociar durante más de un año de forma comunitaria, y no le fue posible continuar bajo dicha modalidad, con esto cumplió con lo dispuesto por la Decisión 598 en su artículo 1, por lo cual procedió también en desarrollo de la antes citada norma andina en su artículo 2.

La Decisión 667 (Marco General para las Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE) fue derogada por la Decisión 738, pero de todos modos, la Decisión 667 solo aplicaba para negociaciones bloque a bloque, no a las bilaterales.

El 18 de noviembre de 2008 se le solicitó a Bolivia que notificará sus sensibilidades comerciales, en virtud de la negociación comercial de Colombia con la UE y sobre el particular nunca se recibió una respuesta de Bolivia.

Se comunicó el inicio de las negociaciones, a partir de las ofertas que se habían presentado durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación y después

mantuvo un constante intercambio de información con el público en general, mediante comunicados de prensa y publicaciones en un portal web dedicado para el efecto. A su vez, avanzado el proceso de negociación del esquema multiparte, Colombia informó de dichos avances a sus pares andinos mediante un informe sobre la materia, presentado el 5 de febrero de 2010 a la Comisión de la CAN.

El 18 de noviembre de 2008 Colombia notificó a la Secretaria de la Comisión de la CAN que ha previsto adelantar negociaciones de un acuerdo comercial con la UE bajo un esquema bilateral.

El 5 de febrero de 2010, Perú y Colombia, en el seno del período 104 de sesiones ordinarias de la Comisión de la CAN, presentaron los avances de la negociación del Acuerdo comercial con la UE. Esto evidencia que las negociaciones se venían llevando a cabo bajo el marco de la Decisión 598, que el Acuerdo que se estaba negociando es Multipartes, en donde las partes son la UE y cada uno de los países andinos que manifestaron la voluntad de participar en la negociación.

En conclusión, lo más importante es que se salvaguardaron las negociaciones con la UE.

### 3.2. TJCA-1-AN-2010

Reclamante: Bolivia.

Reclamado: Comisión CAN.

Tema: PI.

Medida atacada: Decisión 689.

Normas invocadas: Artículos 1, 2, 3, 26 a), 27 y 55 AC, artículos 17, 18 y 21 del TCTJCA, artículos 39, 47 y 105 ETJCA, artículos 13, 25 y 26 Decisión 471, artículos 1 y 2 Decisión 486.

#### Hechos relevantes del caso

Bolivia demandó a la Comisión de la CAN en Acción de Nulidad (AN) ante el TJCA por la violación del ordenamiento andino con la emisión de la Decisión 689, por la inobservancia del procedimiento para la aprobación de decisiones.

Colombia en su condición de apoderado designado por la Comisión contestó oponiéndose a la pretensión de Bolivia argumentando que la Decisión 689 respetó la normatividad comunitaria y que la demanda está indebidamente fundamentada en una errónea interpretación de las normas aplicables.

El 19 junio de 2013 el TJCA declaró sin lugar la demanda de nulidad interpuesta por Bolivia.

#### Observaciones

Las decisiones andinas son normas jurídicas comunitarias de obligatorio cumplimiento, las cuales son emitidas por la Comisión de la CAN. Dicho organismo está compuesto por los delegados de los países; en el caso de Colombia, por regla general pueden participar y tomar determinaciones el ministro de comercio, industria y turismo o en su defecto el viceministro de comercio exterior o el director de integración económica del MinCIT.

De este asunto, se desprenden estos problemas jurídicos: ¿se pueden adoptar decisiones que hayan tenido un voto negativo?, ¿existe la exigencia de consenso o la facultad de veto en la adopción de decisiones?

A este respecto, simplemente basta recordar que el artículo 27 del AC permite segunda vuelta de votación para las propuestas de decisión que cuenten con mayoría absoluta y voto negativo, la nueva propuesta modificada se entenderá aprobada con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

En conclusión, con la sentencia del TJCA, que negó las pretensiones de la AN, se logró certeza jurídica y salvaguardar los compromisos de las obligaciones comerciales internacionales de los países miembros.

#### 3.3. TJCA-3-AI-2010

Medida atacada: La omisión de solicitud de IP por parte de Colombia en el proceso de anulación de tres laudos arbitrales.

Normas invocadas: artículos 4, 33, 35 y 36 del TCTJCA y artículos 122 – 124, 127 y 128 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (ETJCA).

## Hechos relevantes del caso

La ETB inició FP de AI ante la SGCAN, solicitando que se declare que Colombia, a través de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se encuentra en estado de incumplimiento del ordenamiento jurídico andino al no solicitar IP obligatoria en tres procesos de anulación de laudos arbitrales.

Colombia contestó oponiéndose a la pretensión de la ETB argumentando que en los recursos de anulación no se invocan ni controvierten normas comunitarias porque no fueron materia de discusión, sino que debían aplicarse normas procesales colombianas.

La SGCAN emitió el dictamen 02-2010 considerando que no ha quedado demostrado que Colombia, actuando a través del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, haya incumplido obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

La ETB activó la FJ de AI ante el TJCA.

El 26 de agosto de 2011 el TJCA emitió sentencia declarando el incumplimiento de Colombia a través de la Sección Tercera del Consejo de Estado al no haber solicitado IP en la anulación de tres laudos arbitrales y ordena dar cumplimiento en un plazo<sup>462</sup> de noventa días siguientes a su notificación.

Colombia solicitó enmienda y en subsidio aclaración de la sentencia del TJCA.

El 15 de noviembre de 2011, El TJCA negó la enmienda y concedió la aclaración ordenando a Colombia dejar sin efectos las providencias que resolvieron los recursos de anulación y que el Tribunal de Arbitramento se constituya nuevamente y solicite la IP.

En providencia del 9 de agosto de 2012 la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia y auto aclaratorio del TJCA; situación declarada por el juez comunitario el 20 de noviembre de 2012.

## Observaciones

---

<sup>462</sup> Artículo 111 ETJCA.

Considero importante profundizar el análisis de la sentencia del TJCA en el proceso 03-AI-2010 que declaró el incumplimiento de Colombia al no solicitar IP en los recursos de anulación de tres laudos arbitrales.

La IP es una consulta que hacen los jueces nacionales al TJCA en el curso de los procesos donde se deban aplicar o controvertan normas del ordenamiento jurídico andino, el TJCA el cual interpreta las normas con el propósito de asegurar su aplicación uniforme en los países miembros; esta consulta deviene en obligatoria para el juez nacional cuando la sentencia de única o última instancia que resultare del proceso no sea susceptible de recursos en derecho interno.

En el caso concreto, el tema se circunscribe al siguiente problema jurídico: ¿es obligatoria la solicitud de IP en recursos de anulación de laudos arbitrales nacionales así como en los procesos arbitrales?

Las consideraciones del TJCA se pueden clasificar en tres grupos: generalidades de la IP obligatoria, actuación del Consejo de Estado de Colombia y la IP obligatoria en los procesos arbitrales.

Frente a la IP obligatoria, El TJCA consideró que la inobservancia del trámite de una consulta obligatoria constituye una violación al debido proceso y, en consecuencia, debería acarrear la nulidad de la sentencia, la suspensión del proceso y la consiguiente solicitud de IP constituye requisito previo e indispensable de la sentencia, requisito que se considera incorporado a la normativa nacional como imperativo.

De esta forma, de manera acertada el TJCA nos pone de presente los efectos de la omisión de la IP obligatoria, y la relación de la norma comunitaria aplicada al proceso nacional con nivel de norma de orden público para los operadores jurídicos, la cual no puede ser objeto de disposición.

Por otro lado, el TJCA considera que el Consejo de Estado de Colombia omitió actuar en calidad de juez comunitario y no veló por la validez y eficacia del ordenamiento jurídico andino y omitió consultar en IP dos temas: a) Si el tribunal arbitral debió solicitar IP, y b) Si la falta de solicitud de IP del tribunal arbitral generaría nulidad procesal. En este asunto, hay que precisar, que si bien en virtud

del principio de colaboraciones entre autoridades nacionales y comunitarias, en la observancia de la normatividad andina, es cierto que el Consejo de Estado debió solicitarle al TJCA una IP, pero es incorrecto que en su consulta involucre al tribunal de arbitramento, pues este trámite era susceptible de recursos; en su lugar el Consejo de Estado y no los tribunales arbitrales, a quienes además no les fueron invocadas normas andinas, debió consultar en IP sobre las normas andinas que en los recursos de anulación sí le fueron invocadas.

En cuanto la IP obligatoria en procesos arbitrales, el TJCA consideró que los tribunales de arbitraje debieron solicitar IP, porque los árbitros tienen funciones jurisdiccionales, actúan en última instancia y no dependen de los jueces nacionales; por lo tanto, no es necesaria la participación o mediación de organismos judiciales. Este análisis es totalmente incorrecto dado que, en primer lugar, no actúan como jueces de instancia y, en segundo lugar, es falso afirmar que los árbitros no dependen de los jueces nacionales. Dependen en gran medida. y en contradicción CON lo afirmado por el TJCA DE los laudos arbitrales que en Colombia pueden ser controvertidos ante los jueces nacionales a través de los recursos de anulación, revisión y con la acción de tutela (amparo). Tan es así que el asunto llegó a conocimiento del TJCA porque se demandaron actuaciones de una autoridad de la rama judicial de Colombia y no por la conducta de tribunales arbitrales.

Finalmente, se constituye en obligación de imposible cumplimiento lo dispuesto por el juez comunitario cuando ordena que los mismos tribunales de arbitraje que emitieron los laudos soliciten las IP; es importante recordar que los árbitros ejercen *temporalmente* la función de administrar justicia<sup>463</sup>, de esta forma no existen en la actualidad los tribunales de arbitraje que conocieron el caso, así se reunieran los mismos árbitros serían *otros* tribunales arbitrales.

Este caso partió en dos la historia del arbitraje nacional en Colombia dado que generó apasionadas reacciones a favor y en contra de lo dispuesto por el TJCA y la poca unanimidad que existe frente al caso considera que se creó una nueva

---

<sup>463</sup> Art. 116 Constitución Nacional (CN) de Colombia ... “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de ...árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (Negrilla fuera de texto).

causal de anulación de laudos arbitrales que no está consagrada en la legislación colombiana.

#### 3.4. SG-IN-308

Reclamante: Colombia Telecomunicaciones SA ESP.

Reclamado: Colombia.

Tema: IP.

Medida atacada: La omisión de solicitud de IP por parte de Colombia en el proceso de anulación de una Resolución de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de Colombia.

Normas invocadas: artículos 4, 33, 35 y 36 del TCTJCA, y artículos 123, 127 y 128 del ETJCA.

Presentación demanda: 14 de febrero de 2013.

Desenlace: El 13 de mayo de 2013 la SGCAN emitió el dictamen 03-2013 que declaró que Colombia no se encuentra en situación de incumplimiento de la normatividad andina.

Este caso lo escogí porque considero que fue el coletazo del asunto ETB. Es muy interesante que poco tiempo después de presentada la demanda ante el TJCA, exactamente un mes después, el día 14 de marzo de 2013, la Sección Primera del Consejo de Estado de Colombia, sin que le mediara solicitud nacional o internacional alguna, de oficio emitió auto declarando la nulidad de la sentencia que fue atacada en el TJCA. De esta forma la autoridad judicial colombiana se evitó un desgaste internacional similar al del juicio ETB.

### **CONCLUSIONES**

El ordenamiento jurídico colombiano, en particular la Constitución Nacional, está abiertamente orientado a la internacionalización de la economía al incentivar la integración de Colombia con Latinoamérica en primer lugar, el Caribe y, finalmente, el resto del mundo.

La creciente suscripción, y eventual entrada en vigor de acuerdos comerciales por parte de Colombia, generan un espacio de grandes oportunidades para el sector exportador colombiano, que debe aprovechar el marco que ofrecen.

Colombia es objeto de una intensa auditoría de su política comercial, tanto a nivel interno como internacional, lo que genera que la normatividad observe sus compromisos comerciales internacionales.

El capítulo de solución de controversias transversal a las demás disciplinas, así como las normas especiales complementarias contenidas en los acuerdos comerciales, constituyen la garantía de seguridad jurídica que necesita el empresario ante la eventualidad de que surjan diferencias en los negocios, las cuales pueden ser resueltas adecuadamente.

Especial atención merece el desarrollo que tendrá la jurisprudencia producto de las decisiones que se tomen en los casos que activen el mecanismo de solución de controversias cuando se invoque anulación o menoscabo para poder determinar que se lesionaron las legítimas expectativas comerciales de otro Estado.

El éxito del sistema de solución de controversias dependerá, en gran medida, de la confianza que se genere producto de la decisión por parte de los estados de cumplir las determinaciones del panel o tribunal arbitral, ajustando su normatividad o prestando una compensación por parte de los vencidos y por parte de los vencedores en caso de aplicar la suspensión de beneficios abstenerse de abusar de la figura y de estar dispuesta, de buena fe, a una eventual revisión de cumplimiento de las decisiones.

La experiencia de Colombia como parte ante el OSD de la OMC no ha sido afortunada y requiere replantear a profundidad la estrategia de litigio con un desarrollo a largo plazo; en contraste en el Foro CAN, en términos generales, ha habido resultados exitosos y se debe trabajar para mantener la trayectoria.

Finalmente, en los acuerdos comerciales que los consagran es aconsejable, de manera alternativa, el uso intensivo de los medios alternativos para la solución de controversias (MASC) como el arbitraje y, en especial, la conciliación debido a las ventajas de ahorro de tiempo y dinero que tiene la figura.

## **Bibliografía:**

### *Doctrina:*

Álvarez José. (1998). *La OMC Comentarios jurídico económicos para Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Consejo Superior de Comercio Exterior. (2011). *Agenda de negociaciones comerciales de Colombia*, Bogotá.

Estevadeordal Antoni, Shearer Matthew y Suominen Kati. (2007). *Multilateralizing RTAs in the Americas: State of Play and Ways Forward*, Ginebra, BID.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2006). *La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*, Bogotá.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2004). *Las 100 preguntas del TLC*, Bogotá.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2013). *100 preguntas del TLC con la Unión Europea*. Bogotá.

Organización Mundial del Comercio. (2004). *Manual sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC*, Quebec, Yvon Blais.

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2008). *Manual de procedimientos del Sistema Andino de Solución de Controversias*, Lima.

Ríos Wilson. (2009). *La propiedad intelectual en la era de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC)*, Bogotá, Temis.

Rodríguez Maximiliano. (2009). *Introducción al derecho comercial internacional*,. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Aljure Antonio. (2011). *El contrato internacional*,. Bogotá, Legis.

Tremolada, Eric. (2010). *El Acuerdo Comercial con la Unión Europea*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Colección Pretextos No. 39.

Tremolada, Eric. (2006). *El derecho andino en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Colección Pretextos No 31.

Zapata, Adriana. (2003). “Validez de las cláusulas atributivas de jurisdicción en la contratación internacional”, en Zapata, Adriana (comp.). *Derecho internacional de los Negocios: alcances*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 357 - 379.

### *Páginas de Internet*

Organización Mundial del Comercio:  
<http://www.wto.org/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:  
<http://www.mincit.gov.co/>

Secretaría General de la Comunidad Andina:  
<http://www.comunidadandina.org/>

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina:  
<http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php>

Unión Europea:  
<http://europa.eu/>

## **Parte IV: Las reformulaciones en la integración**

## **PARTICULARIDADES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANO: UN CAMINO INACABADO**

Silvana Insignares Cera  
*insignares@uninorte.edu.co*

### **Resumen:**

La integración latinoamericana nos plantea una serie de variables que han estado presentes a través de la historia, las cuales han originado que Latinoamérica carezca de un proyecto jurídico-político que tenga las características suficientes para posicionarse como el modelo de integración donde deba reposar el esquema suramericano. Por una parte, porque no se han resuelto los inconvenientes con los que han de lidiar los estados, para sentir que en efecto se encuentran integrados y, por otro lado, por la presencia del mercado componente gubernamental, que ha generado una proliferación de intentos integracionistas con más desaciertos que beneficios para los estados latinoamericanos.

### **Palabras claves:**

Integración, supranacionalidad, solución de controversias, nacionalismos.

### **Abstract:**

Latin American integration raises a number of variables that have been present throughout history, which have caused that Latin America lacks a legal-political project that has enough features to position itself as the model of integration which should stand the South American scheme. First, because they have not solved the problems with which the states have to deal, to feel that in effect are integrated and on the other hand, marked by the presence of governmental component, which has generated a proliferation of attempts integrationist more mistakes than good for the Latin American states.

### **Key words:**

Integration, supranational, dispute resolution, nationalism.

### **Introducción:**

La evolución del proceso de integración en América Latina se ha visto impactado por diversas variables relacionadas con los aspectos económicos<sup>464</sup>, jurídicos<sup>465</sup>, políticos<sup>466</sup>, sociales y culturales propios de cada uno de los estados latinoamericanos. La integración en sus inicios fue identificada como una idea propuesta por Simón Bolívar, la cual logró tener acogida por parte de un grupo de países. Sin embargo, esta empezó a encontrar detractores; entre los que se destacan las grandes potencias de la época, que lograron influir directamente en el desarrollo del pensamiento integracionista.

Por lo anterior, la integración en Latinoamérica presenta grandes retos para lograr considerarla como un proceso culminado, tan es así, que podríamos decir que a nivel mundial ni el modelo europeo podría considerarse como un proceso acabado, debido a los grandes retos que debe asumir para conciliar la voluntad estatal con la de los órganos supranacionales emanados del bloque integracionista. Situación similar ocurre en el continente americano, donde los esfuerzos integracionistas no han sido suficientes, para coordinar la voluntad de los estados partes.

Estas tendencias han generado avances momentáneos que han permitido que hablemos de diferentes procesos durante los últimos siglos. Sin embargo, la falta de planificación de criterios de convergencia, los nacionalismos, el marcado presidencialismo y la falta de concertación de las economías complementarias, han generado procesos de integración fragmentados e inacabados legalmente, lo que necesariamente repercute en la debilidad institucional.

---

<sup>464</sup> Existen diferentes teorías económicas desde donde se estudia la integración de los estados, entre las que se encuentran las relacionadas con el neoliberalismo, la perspectiva estructuralista-dirigista de la integración, el enfoque marxista y neo marxista, los cuales podrían resumirse en la siguiente definición: “La integración es un tipo de proceso de desarrollo de lazos profundos y división de trabajo entre economías nacionales que se dirige hacia la creación de un bloque económico internacional, que incluye sobre todo a estados con nivel de desarrollo parecidos”(FRAMBES-BUXEDA, 1993).

<sup>465</sup> Frente a los aspectos jurídicos que han influido en Latinoamérica se encuentran la consolidación de un derecho de la integración, la regulación y desarrollo en los cuerpos constitucionales del fenómeno de la integración regional.

<sup>466</sup> De la misma manera, es pertinente señalar el significado de comunidad política como el “conjunto de actores políticos cuya interdependencia es suficiente como para marcar una diferencia sustancial en el resultado de algunas decisiones importantes”. En este sentido, debe entenderse que el resultado que obtenga cada uno de los actores influirá de manera directa, en las acciones del otro estén conscientes o no de este efecto (DEUTSCH, 1990).

Frente a los estudios que se han realizado, en los cuales se intenta comparar el proceso de integración europeo con los latinoamericanos, es pertinente señalar que las diferencias son las que prevalecen en este tipo de comparaciones, sobre todo en lo relacionado con la consolidación de éstos, algunos autores afirman que el proceso europeo pese a sus dificultades es “irreversible”, a diferencia de los latinoamericanos en los cuales prolifera la “retórica espumosa”<sup>467</sup> de los gobernantes de turno (PENNETTA, 2011).

Retomando el caso latinoamericano, el impulso de la integración se ha dado a través de un marcado carácter intergubernamental, el cual no ha podido trascender hasta la conformación de una verdadera estructura supranacional que permita su consolidación. Por tanto, vemos el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), creada para desarrollar los principios del derecho comunitario o de la integración, la cual no ha podido posicionarse como líder en América Latina, no solo por no tener estados miembros con economías fuertes, sino por los obstáculos políticos que deben afrontar.

Otro de los aspectos, que debe afrontar la integración latinoamericana es la proliferación de acuerdos de carácter bilateral y multilateral, materializados en tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de cooperación, que se configuran en un obstáculo para la integración, ya que satisfacen los intereses económicos de los Estados, sin necesidad de transferir competencias a órganos superiores o supranacionales, permitiendo que no se vean afectados los intereses soberanos. Dicha situación termina alejando el sentimiento unificador propio de los procesos de integración.

## **1. Particularidades de los proceso de integración en América Latina**

Un aspecto fundamental de la integración de los noventa, viene dada por el cambio de los elementos en los que se centran los diversos esquemas de la

---

<sup>467</sup>Para BORJA, Unasur, “tiene que ser una entidad pequeña, austera, que no produzca la inflación de muchas entidades regionales, que maneje, además, un lenguaje austero, no la retórica espumosa a lo que estamos acostumbrados, y cuya pequeña burocracia debe tener un carácter transnacional, multinacional”. En este sentido, el primer secretario ejecutivo de la Unasur, RODRIGO BORJA, introdujo en su discurso del 2007, el concepto de retórica espumosa para hacer el llamado a los estados miembros de materializar todos aquellos objetivos que se han trazado a lo largo de la creación de Unasur.

época, pues pasan de incluir únicamente aspectos relacionados con el comercio de bienes y servicios, para buscar nuevas áreas que permitan intensificar la colaboración, las cuales están relacionadas con aspectos económicos, culturales, comerciales, sociales, por lo que se han organizado y materializado diversas alternativas como son la realización de proyectos de transporte, energía, telecomunicaciones, turismo, educación, etc.

Así las cosas, el camino hacia la integración latinoamericana debe transitar por estas vías; la primera, relacionada con la aplicación de la teoría desarrollista, mucho más adaptada con las necesidades actuales de la integración y más amplia que la comercialista; la segunda, centrarse más en las convergencias que en las asimetrías; la tercera, trazarse objetivos teniendo en cuenta metas a corto, mediano y largo plazo, para que al cumplir los indicadores aumente el optimismo sobre la posibilidad de consolidar la integración; la cuarta, incrementar el sentimiento de solidaridad por la región que desplace los falsos nacionalismos; y, por último, dotar de mecanismos jurídicos a las instancias internas para incorporar los tratados sobre integración y para otorgarle validez y eficacia a las normas que emanan de sus instituciones y tratados.

De igual forma, existen aspectos económicos que generan las asimetrías, las cuales se reflejan no solo por ser países en vía de desarrollo, sino también por el manejo económico que se le han dado a las políticas económicas. Como bien lo hemos estudiado en América Latina, se aplica el modelo de sustitución de importaciones, el cual iba de la mano con un elevado proteccionismo, generando un incremento de los costos, por la escasa posibilidad de generar economías de escala. Por tanto, podría decirse que basada en este modelo, la economía desde el ámbito regional se enfocó hacia los criterios nacionales, es decir, sostenida en mercados nacionales más que en una estrategia global.

Mientras tanto, Europa, si bien salía de una crisis económica a causa de la guerra, la estructura existente permitía y hasta favorecía el proceso de integración, ya concurrían sociedades industriales ya maduras. Entre otros factores, Europa<sup>468</sup>

---

<sup>468</sup> La Unión Europea es considerada como aquella que posee un triángulo virtuoso reflejado en el compromiso político (debe mantenerse durante todo el proceso, que genere un elemento de irreversibilidad tal

contaba con un sistema de comunicación y transporte altamente desarrollado, que favorecía la alta proporción de comercio intrarregional existente. En América Latina, al contrario, ese sistema no existe, y uno de los objetivos de la integración es crearlo.

## **2. Necesidad de una estructura jurídica en el proceso de integración**

“Desde el punto de vista jurídico cabe señalar que no puede aceptarse la existencia de una unidad –disgregada en naciones estados- a menos que se registren normas jurídicas vigentes que así lo establezcan; en otros términos: Que la integración de las unidades disgregadas se opere en virtud del compromiso legal previo y anterior a las normas que habrán de darle cumplimiento. De no existir ese compromiso legal anterior, el proceso de integración por lo menos jurídicamente no puede restablecer una unidad inexistente, sino más bien, tienda a constituirla” (VILLAGRAN KRAMER, 1968).

De la misma manera, el concepto de espacio económico no es ajeno al de espacio jurídico, ya que para el derecho, el espacio comprende el ámbito territorial, personal y material de validez de la norma. Así las cosas, el espacio territorial de un Estado comprende tanto el espacio donde ejerce el dominio, es decir, sus fronteras aéreas, marítimas y terrestres, así como el de aplicación de su ordenamiento que como regla general solo opera donde el Estado ejerce su soberanía territorial (VILLAGRAN KRAMER, 1968). Una excepción a este principio estaría dada por lo que se conoce en los ordenamientos como la extraterritorialidad de la ley. En la medida en que se planteen modificaciones o ampliaciones en las integraciones económicas, necesariamente implica modificaciones en su parte estructural y en las disposiciones legales que lo reglamentan.

---

y como ocurre en la UE); económico y el sistema jurídico institucional y supranacional (en la UE la actividad económica se encuentra protegida por el derecho comunitario, lo cual implica que está sujeta a un sistema jurídico supranacional, los estados cumplen con la aplicación del derecho derivado introduciendo normas vinculantes que han desarrollado dichos tratados) (RUEDA-JUNQUERA, 2009).

A raíz de esto, el derecho en un proceso integrador, no se constituye como un manto que cubre los fenómenos económicos, sociales, culturales y políticos, “sino precisamente el que viabiliza el proceso dentro de un orden preestablecido – que es el caso de las comunidades europeas- o un marco legal cambiante como acontece en el esquema centroamericano”. En estos casos, se distingue un esquema rígido que en el caso europeo viene de su organización interna, y en el segundo caso vemos como, si bien no existe una organización exterior, los tratados y convenios que conforman su normativa legal permiten los cambios estructurales propios de las normas jurídicas adoptadas (VILLAGRAN KRAMER, 1968).

Por lo anterior, es necesario revisar la relación que existe entre integración y soberanía<sup>469</sup>. En este sentido, se han planteado varias interrogantes que intentan resolver la cuestión sobre el tratamiento de la soberanía del Estado, por tanto, “el estudio de la integración regional se ocupa de explicar cómo y el porqué los estados dejan de ser completamente soberanos, cómo y por qué se unen y convergen voluntariamente con sus vecinos para perder los atributos fácticos de la soberanía y desarrollar al mismo tiempo nuevas técnicas para la resolución de conflictos entre ellos mismos. La cooperación regional, las organizaciones, los sistemas, los subsistemas pueden representar pasos en el camino, pero no deberían ser confundidas con el resultado final” (DUNDAS, 1980).

Así las cosas, el elemento jurídico es un articulador y armonizador en los esquemas integracionistas, ya que permite viabilizar y otorgarle validez institucional a la voluntad de los estados. Al tener en cuenta la necesidad de establecer una fundamentación jurídica mediante la cual se pueda consolidar la integración, se requiere que los estados inicien la dinámica desde su ordenamiento interno, específicamente a través de sus constituciones como norma

---

<sup>469</sup> Frente a este tema debe tenerse en cuenta la expresión utilizada por PESCATORE para analizar el fenómeno de la transformación de la soberanía en un proceso de integración. En este sentido, el autor se pronunció al señalar que “la idea, preconcebida, de la “soberanía indivisible” cierra los ojos del espíritu al fenómeno de la integración” (PESCATORE P. , 1973). Frente a lo cual, podría entenderse que a partir del concepto de soberanía que tenga el Estado interiorizado así será su posición frente a la construcción de un proceso de integración.

fundamental, mediante la cual se comprometan con la dinámica de la integración<sup>470</sup>, en sus respectivos textos constitucionales, con el fin de permitir y facilitar la aceptación del fenómeno comunitario y de la supranacionalidad como pilares indispensables de la integración.

Lo anterior, debe superar una serie de inconvenientes que serán analizados por una parte, mediante el estudio de los efectos que se originan cuando un Estado pertenece a varios esquemas integracionistas; y, por otro lado, presentando elementos comunes derivados del proceso de integración latinoamericano y que generan inconvenientes en su aplicación.

### **3. Problemática originada por la multiplicidad de intentos integracionistas**

#### *3.1. Manejo de las agendas presidenciales*

Uno de los problemas está relacionado con el volumen de reuniones a las que deben asistir los mandatarios, lo que genera inconvenientes no solo a nivel de programación para asistir a cada una, sino también los costos económicos y el manejo presupuestal que esto implica. Lo que muchas veces traerá, como consecuencia, un ausentismo y, por tanto, la falta de resultados al finalizar cada

---

<sup>470</sup> Para la integración en América Latina, presentamos a continuación la clasificación realizada por GALTUNG de manera concomitante con los que consideramos el alcance y ejemplos que se encuadran en esta clasificación. Es así como el autor en mención ha desarrollado una teoría en la que clasifica las condiciones en las que debe germinar una integración, en este sentido, se han establecido las siguientes variables con sus subdivisiones: A) Integración valorativa: 1) Modelo igualitario: tiene su fundamento en las relaciones internacionales donde se afirma que los actores tienen “intereses coincidentes”. Aquí podríamos mencionar por ejemplo los criterios de convergencia que se exigen dentro de un proceso de integración; 2) Modelo jerárquico: uno o varios estados actúan como jalonadores del proceso, pero en relación de dependencia frente a los otros. Este sería el modelo que se ha aplicado en Latinoamérica sobre todo de cara al bipolarismo y en algunos ejemplos concretos, como en el ALCA, vemos la influencia directa y la superioridad de Estados Unidos frente a los demás miembros; B) Integración como integración de actores: 3) Modelo de similitud: similitud en las condiciones de los estados que la conforman, en donde prevalece el criterio de homogeneidad. Podríamos decir que es el fin buscado en la Unión Europea a través de la convergencia de principios; 4) Modelo de interdependencia: requiere un grado de acoplamiento entre los actores, en el que influyen aspectos económicos, sociales, culturales y políticos; C) Integración como intercambio entre las partes y el todo: 5) Modelo de lealtad: se habla de un todo compuesto y cohesionado como ocurre con las organizaciones internacionales; 6) Modelo de asignación: en principio estaría relacionado con el de utilidad debido a que este existe en la medida en que se encuentren presentes elementos comunes como protección, bienes y servicios (GALTUNG, 1969).

una de estas cumbres. Las agendas se superponen, cuando deben asistir tanto a un proceso de integración marco como a otros a los que pertenecen en calidad de observadores.

Igualmente, los proyectos que se están adelantando, a veces son objeto de estudio entre distintas regiones, como sería el ejemplo de Unasur, en el cual se tuvo en cuenta el tema energético como desafío para la región y luego se planteó en el PPP<sup>471</sup>, lo cual no sería cuestionable si existiese la debida coordinación entre las instancias regionales que permitan lograr una sinergia y la materialización de proyectos conjuntos para Latinoamérica y el Caribe. De esta manera, los presidentes deben agendar su participación en al menos las siguientes cumbres: a) Las del acuerdo subregional al que pertenecen; b) Las del acuerdo subregional con el cual tienen acuerdos de asociación; c) Las cumbres iberoamericanas; d) Las cumbres del Grupo de Río; y e) Otras cumbres específicas. Adicionalmente, Chile, Perú y México, deben participar en las Cumbres de la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC).

### *3.2. Coexistencia de ordenamientos jurídicos*

Dentro de un esquema subregional, donde dos o más estados pertenecen de manera simultánea a varios procesos regionales, se generan a su vez varios efectos dentro del ordenamiento jurídico de los esquemas de los que hace parte. Así se podría pensar en modificar el ordenamiento jurídico de la nueva zona preferencial constituida para lograr una convergencia<sup>472</sup>, o buscar dentro del

---

<sup>471</sup>Este plan pretendía incluir los nueve estados del sur y sureste de México (Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas), y los siete países del istmo centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice). “En 2006, Colombia se incorporó a la iniciativa, luego de haber permanecido como miembro observador desde 2004. Actualmente el Plan Puebla-Panamá, cuenta con una cartera de 99 proyectos que requieren de una inversión global de 8.048 millones de dólares. En el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de Tuxtla, que se realizó en la ciudad de Campeche (México), el 9 y 10 de abril de 2007, los mandatarios de los países miembros acordaron un “relanzamiento” del PPP, con el fin de fortalecerlo mediante el establecimiento de una agenda de trabajo que incorporara medidas para la consolidación de los mecanismos institucionales”. Se establecieron como aspectos claves dentro de lo político, el refuerzo a la democracia, el respeto de los derechos humanos y la promoción de la participación civil, haciendo énfasis por la soberanía de cada uno de los estados que la conforman (ROJAS ARAVENA, 2008-2009).

<sup>472</sup> Frente al tema de la convergencia, existen propuestas sobre las cuales se deben fijar estos criterios, entre las que se encuentra la relacionada con “tres ejes: i) Acceso a mercados; ii) Políticas de tratamiento de

ordenamiento del esquema original los mecanismos para lograr la inserción dentro del nuevo proceso.

De la misma manera, esto podría traer una mayor laxitud en la normas de la comunidad lo que generara a su vez, un inseguridad jurídica, entre otras, en las agrupaciones multilaterales de integración, para aquellos países que se encuentren por fuera de cada uno de los bloques. Para (SALGADO, 2009), podría generarse efectos positivos de cara a la búsqueda de la armonización de las reglas que rigen los diferentes acuerdos.

### *3.3. Problemas financieros en el ámbito de la competencia por recursos para el desarrollo y la inversión*

“Cada una de estas iniciativas regionales, con excepción del ALBA que cuenta con un sólido respaldo financiero del gobierno de Venezuela, fundado en los altos precios del petróleo, recurre a las mismas fuentes de cooperación internacional, o bien trata de atraer a los pocos inversionistas interesados en los mercados emergentes de América Latina” (GRANADOS, 2001).

Por otra parte, vemos otras propuestas adelantadas por el Parlamento Latinoamericano, considerado como otro intento integracionista de la región, al proponer la Constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN). Algunos autores consideran viable el modelo de la Comunidad Latinoamericana, pero para su desarrollo, sería pertinente que confluyan en éste el derecho comunitario<sup>473</sup>. Para ello, se requiere que se elimine “la posibilidad jurídica de

---

asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas; y iii) Las políticas relacionadas al primer pilar, deben ampliar lo que ha sido su diseño tradicional tanto en los instrumentos usados como en la temporalidad de los mismos. Estos pilares serían la base de un programa que contendría lineamientos específicos en las siguientes categorías: i) Trato especial y diferenciado; ii) Garantía de acceso a los mercados; iii) Complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y otras organizaciones productivas; iv) Infraestructura física: profundización del enfoque IIRSA; cooperación en políticas macroeconómicas; v) Políticas de incentivos a las exportaciones e inversiones y, vi) Otras medidas relacionadas con los instrumentos que permitirían abordar las líneas de acción específicas” (SÁEZ, 2008).

<sup>473</sup> En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha sido clara al realizar el control de constitucionalidad sobre el Tratado constitutivo de Unasur, que una cosa es la integración y otra diferente es la conformación de un derecho comunitario. En este sentido, véase la Sentencia C-633 de 2011.

crear derecho comunitario subregional”, así se eliminaría la posibilidad de crear conflictos jurídicos dada la incompatibilidad que puede surgir entre el derecho de las distintas comunidades. La operatividad estaría dada en mantener la vigencia de los acuerdos comerciales y de integración existentes a la fecha que permiten unificar el sistema económico-comercial de integración (SCHEMBRI CARRASQUILLA, 2001).

Lo anterior, generaría problemas de sostenibilidad para aquellos estados que se encuentran jalonando procesos, como el caso de Colombia y Perú frente a la CAN, y Brasil y Argentina en el Mercosur. Adicionalmente, en este escenario aparece un financiador común que es Venezuela, que cuenta con fluidez e intención de conservar los esquemas integracionistas de la región como un mecanismo para hacerle contrapeso al imperio.

#### *3.4. Asimetría institucional*

En principio, la estructura institucional es similar en cuanto a la toma de decisiones y al marcado carácter intergubernamental, pero existe una variedad de órganos que muchas veces convierte al sistema en inoperante, por lo que siempre se tiene la necesidad de realizar continuas reformas a través de los protocolos modificatorios, los cuales además de dilatarse en el tiempo, deben surtir trámites de incorporación interno por parte de cada Estado miembro.

De la misma manera, pueden surgir inconvenientes relacionados con las decisiones proferidas por cada órgano, las cuales podrían ser contradictorias entre sí, por los preceptos normativos consagrados en cada uno de los esquemas.

#### *3.5. Aplicación de los criterios de convergencia*

Relacionado con todos aquellos factores necesarios para llevar adelante el proceso, a través de la armonización de criterios y políticas, que le permitan a los estados miembros desarrollarse al interior del esquema.

Se han desarrollado, a partir del 2000, una serie de diálogos entre los distintos cuerpos diplomáticos de la CAN y el Mercosur, por lo que han surgido contactos

permanentes entre la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y el Parlamento Andino, que ha permitido elaborar agendas comunes relacionadas con temas de interés para ambos bloques, como la armonización legislativa y las experiencias de ambas partes. Un ejemplo de esto se llevó a cabo en el 2004, en la que se acordó institucionalizar un espacio parlamentario sudamericano entre la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, Chile como asociado y el Parlamento Andino, con el fin de consolidar la Comunidad Suramericana de Naciones (CIENFUEGOS MATEO, 2005).

Adicionalmente, si se piensan construir puntos de convergencia, no deben olvidarse las políticas frente al comercio exterior implementadas por cada uno de los estados, pues éstas se encuentran directamente manejadas por los respectivos poderes ejecutivos, quienes son los encargados de direccionarlas. Es aquí donde se observa la discrepancia en los modelos económicos empleados por los estados, que van desde el libre cambio hasta el socialismo, lo cual impactó en temas relacionados, entre otros, con los intercambios comerciales con países como Cuba y Estados Unidos<sup>474</sup>.

Uno de los aspectos clave en la búsqueda de la convergencia entre los países miembros de la CAN y los del Mercosur y Chile, estaría representado por los tribunales de solución de controversias. Algunos autores han señalado que así como se realizó en el caso europeo, se puede hablar de la conformación de un Comité Judicial Mixto CAN-Mercosur, que permita analizar los criterios de interpretación, así como la jurisprudencia de ambos tribunales para lograr una aplicación armónica tanto de los acuerdos de libre comercio, celebrados por la CAN y Mercosur. Para tal efecto, se identificarán materias comunes como las de propiedad intelectual (que en el caso de la CAN, las normas fueron expedidas de conformidad con la ADPIC y la OMC), las normas sobre competencia y transporte multimodal, para llegar a la conformación de un Tribunal Permanente del espacio económico sudamericano; tal situación implicaría modificaciones tanto en la CAN

---

<sup>474</sup> Para mayor información sobre el panorama político regional y como convergen las políticas exteriores de los gobiernos en Latinoamérica, consultar (CAETANO, 2009).

como en el Mercosur, pero se lograría la convergencia de los bloques en este aspecto (VIGIL TOLEDO, 2005).

Esto se encuentra relacionado con la problemática sobre la doble pertenencia que tienen que enfrentar los estados, que pertenecen a distintos esquemas integracionistas. Los organismos de la integración marcan la pauta para crear particularidades que dan origen al derecho de la integración en Latinoamérica, donde los países al interior de sus respectivas regiones, deciden conformar bloques entre ellos<sup>475</sup>, con el fin de alcanzar un desarrollo económico. En este sentido, encontramos que los países se encuentran marcados por dos fenómenos propios de estas latitudes, ya que por una parte, se enfrentan a una sucesión de organismos de integración, como en el caso de la ALALC por la ALADI y, por otro lado, se origina una pertenencia simultánea de estados a más de un modelo de integración, como por ejemplo Bolivia, que se encuentra bajo una doble pertenencia tanto en la CAN como en el MERCOSUR.

En cuanto a la sucesión de organismos de integración, esto ocurre cuando los estados perciben que los objetivos planteados en el Tratado Constitutivo de ese ente, no cumplen los fines propuestos, bien porque eran expectativas muy ambiciosas o por la pérdida del interés en pertenecer a esta asociación. Por tanto, la sucesión se podrá realizar de manera automática o gradual, siendo esta última la de mayor usanza por parte de los países latinoamericanos. Bajo este fenómeno se produce un período de transición en el que los países involucrados pertenecen de manera simultánea a ambas organizaciones, lo cual se deduce de la aplicación de las vigencias de los tratados internacionales donde se generarán los procedimientos respectivos para llevar a cabo la transición (HUMMER & PRAGER, 1998).

Dentro de esta simultaneidad, se generan retos para el derecho de la integración, ya que el período de transición debe ser regulado por normas emanadas de la

---

<sup>475</sup> Es necesario entender la importancia de las regiones como un actor global debido a su participación directa dentro de la comunidad internacional. En este sentido, autores como VAN LANGENHOVE, a partir del análisis del modelo europeo, plantea una teoría sobre las regiones y cómo estas se desarrollan en la arena global. Para esto, enuncia tres características básicas: la primera, relacionada con la capacidad de influir en el mundo por parte de estas entidades, la segunda, es la necesidad de aplicar conceptos como supranacionalidad y revisar el de soberanía, y la tercera, es la necesidad de crear una identidad regional (VAN LANGENHOVE, 2003).

voluntad de todos los estados involucrados, a partir de las disposiciones contenidas en los tratados constitutivos, tanto de la organización sustituida como en la sustituyente. Pero puede suceder que la sucesión se dé *fade-out* de la zona de integración originaria, por la adhesión de los estados miembros a la zona creada para sucederla. En este caso no habría vinculación jurídica entre el acuerdo que pierde vigencia y el que está destinado a remplazarla. Según esta perspectiva, los países que integran una zona preferencial, acuerdan la celebración de un nuevo tratado destinado a la creación de una nueva zona más ambiciosa o más adecuada a sus intereses que la que tenían previamente constituida (HUMMER & PRAGER, 1998).

El fenómeno antes descrito, tendría una mayor claridad a partir de las normas del derecho internacional contenidas en la Convención de Viena de 1969, sobre celebración de tratados internacionales entre los estados, específicamente en su artículo 59<sup>476</sup>, el cual consagra la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícita como consecuencia de la celebración de un tratado posterior.

Frente a la sucesión, se han presentado varios casos en la región. Un ejemplo de esto ocurrió en Centroamérica con la sucesión de la “Asociación de Libre Comercio del Caribe” (CARIFTA) entre el 1 de agosto de 1973 y el 26 de julio de 1974, en la que los estados partes adhirieron de forma simultánea a las nuevas organizaciones de CARICOM y MCCA. Igualmente, sucedió con la ALALC por la ALADI, en donde particularmente no se dio el *fade-out* sino que la constitución de la nueva zona preferencial resultó en el seno de la organización sustituida. Esto operó a través de resoluciones emanadas de los órganos competentes que garantizaron la continuidad jurídica del proceso, ya que no se podría esperar a que la transición fuese regulada ni por un nuevo tratado o por protocolo adicional, pues

---

<sup>476</sup>Artículo 59, Convención de Viena de 1969. “Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícitas como consecuencia de la celebración de un tratado posterior.

“1. Se considerará que un tratado ha terminado si todas las partes en él celebran ulteriormente un tratado sobre la misma materia y: a) se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que ha sido intención de las partes que la materia se rija por ese tratado; o b) las disposiciones del tratado posterior son hasta tal punto incompatibles con las del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente”.

“ 2. Se considerará que la aplicación del tratado anterior ha quedado únicamente suspendida si se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que tal ha sido la intención de las partes”.

implicaría la necesidad de ratificaciones por parte de los estados signatarios, lo cual no imprimiría la dinámica necesaria para regular la transición (HUMMER & PRAGER, 1998).

El desarrollo económico de la región inicialmente estuvo marcado por la aplicación de la tesis “desarrollista” o “integracionista” que propugnaba por un desarrollo regional mediante la adopción de políticas comunes y una estructura institucional fuerte que tuviese prerrogativas supranacionales con órganos independientes de los estados que conformen la organización. Esta teoría se aplicó en contraposición a la “comercialista”, impulsada por países como Argentina, Brasil y México, cuyo objetivo principal era la comercialización al interior de una zona de libre comercio, sin crear órganos comunitarios que tomaran decisiones que fueran obligatorios para los estados (HUMMER & PRAGER, 1998).

Por otra parte, frente a las consecuencias de pertenecer a varios procesos, deberá realizarse un análisis exhaustivo sobre los criterios de convergencia por aplicar, llamado que ha realizado el secretario general de la CAN, así como académicos expertos en el tema de Mercosur, quienes no están convencidos de la compatibilidad que pueda surgir de un Estado que pertenece a dos bloques tan disímiles. Esta premisa la sostiene PEROTTI, quien ha manifestado que:

“En lo que hace a la adhesión de Bolivia propiamente dicha, imagino que los negociadores de ambas partes (el Mercosur y Bolivia) han analizado la cuestión de la compatibilidad con los ordenamientos mercosureño y andino de esta nueva situación de “doble” membresía. De todos modos, a mi modo de ver, persisten algunas serias dudas sobre esta posibilidad, en especial en lo vinculado a la política comercial externa (esto es el arancel externo común, la nomenclatura, los regímenes especiales de importación, etc.), o a la libre circulación de mercaderías (requisitos técnicos sobre productos, programa de liberalización comercial, etc.); en una palabra, todo lo que tiene que ver con la zona de libre comercio y con los elementos de unión aduanera que tienen implementados el Mercosur y la Comunidad Andina. Hay varios artículos del Acuerdo de Cartagena que me parecen deben ser observados con cuidado, entre otros, los artículos 78, 86 y 139, así como la Decisión 598”. (PEROTTI A., 2012).

Por tanto, teniendo en cuenta la situación reciente de Bolivia, se deben establecer los mecanismos jurídicos necesarios para llevar a cabo su incorporación al Mercosur y que le permita afrontar los efectos de la doble pertenencia en dos bloques que manejan principios, criterios de convergencia y sistema de solución de controversias de manera distinta. Como posible solución a este problema, podría pensarse en la aplicación de los criterios de interpretación de las normas jurídicas, cuando se tengan que resolver conflictos de leyes entre el derecho comunitario andino y el ordenamiento del Mercosur, conflictos que pueden surgir una vez Bolivia inicie la incorporación de la normativa mercosureña. Si bien la Decisión 598/04 regula las relaciones comerciales con terceros países, esta se encuentra enfocada a la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales con otros estados que con bloques económicos. En este sentido, Bolivia no tiene posibilidad de reservar al Acuerdo de Cartagena, por lo que deberán mantener y respetar, en primera instancia, las disposiciones emanadas del derecho comunitario andino basándose en la aplicación del criterio de temporalidad.

### *3.6. Manejo de la supranacionalidad*

Al tener en cuenta que la supranacionalidad se puede enfocar desde tres aspectos; el primero relacionado con los órganos cuando las organizaciones supranacionales son creadas a través de tratados en el marco de un proceso de integración; el segundo como orden jurídico que se ubica por encima del nacional y del orden internacional y por último, referido a la norma porque tiene efecto prevalente y aplicación directa (Ruíz Díaz Labrano, 1998). Entendemos, como esto implica un cambio de pensamiento para los estados latinoamericanos, quienes en aras de mantener el control político, sujetan la soberanía al concepto clásico en el que la supranacionalidad no tiene cabida.

Sin embargo, hay sectores que observan de manera positiva la falta de órganos supranacionales en la medida en que los estados se consideran en los motores directos de la integración, sin tener que acudir a instancias adicionales, que en ocasiones podrían robustecer el aparato burocrático. De todas formas, pesa más la corriente que comprende que la falta de supranacionalidad genera el

sometimiento a la voluntad política de los estados miembros, lo cual no facilita el funcionamiento ni permita que fluyan los temas cotidianos de la integración de manera independiente a las agendas internas de los estados (SÁEZ, 2008).

Si se tiene en cuenta lo anterior, para interpretar hacia dónde quieren llegar o el objetivo a largo plazo de los países latinoamericanos en torno a la integración, encontramos que es necesario analizar la vocación integradora de los países, para hacer esto tendríamos que revisar las competencias propias que han sido transferidas a los órganos de carácter supranacional, esto nos trazara el camino para señalar cuál es la integración que queremos. Así las cosas, partir de esta investigación pretendemos resolver cuestiones relacionadas con la estructura institucional de los esquemas, así como las transferencias de las competencias que realizan los estados a los órganos supranacionales y el orden jerárquico entre los diferentes ordenamientos como son el interno, internacional y comunitario, con el fin de determinar su orden, relación y prelación.

#### **4. Obstáculos que se presentan en los procesos de integración en Latinoamérica**

##### **4.1. Falta del liderazgo**

Esto va de la mano con la falta de entendimiento sobre la necesidad de avanzar en la integración. Lo que se debe en parte a que los países latinoamericanos están centrados en atender sus problemas internos, como sería el caso de mantener un adecuado orden público, dejando en un segundo plano todos los asuntos relacionados con su política exterior. El tema de la falsa retórica, también impacta dentro del proceso, existen muchos ejemplos al respecto, uno de ellos sucedió, en el discurso expuesto por Hugo Chávez Frías, en la Cumbre Energética Sudamericana celebrada en Isla Margarita en abril de 2007. En esta ocasión, sin más fundamentos que los sentimentales, propuso abandonar la idea de la Comunidad Latinoamericana de Naciones por la creación de un nuevo organismo, denominado UNASUR. Se debe recalcar que el objetivo no es restarle importancia a las propuestas, sino hacer un llamado a que no se manejen este tipo de proyectos sustentados en la improvisación, como ocurrió cuando en la Cumbre

Extraordinaria del ALBA, en noviembre de 2008, Ecuador y Venezuela propusieron la creación del Sistema Unificado de Compensación Regional (Sucre), sin haber realizado un estudio previo y detallado sobre el sistema propuesto (MALAMUD, 2009).

Igualmente, se presenta un fenómeno relacionado con el problema de índole político con los que deben lidiar los esquemas. En relación con esto (FORERO RODRÍGUEZ, 2010), afirma que es paradójico plantear la solución de los problema de la integración a través de los medios políticos, pues es precisamente en la política donde se han generado los conflictos más pronunciados en cuanto al avance en esta materia. Lo anterior, quiere decir que existe un frágil compromiso político para compartir soberanía y aplicar políticas comunes.

Adicionalmente, nos encontramos frente a un exceso de presidencialismo<sup>477</sup> denominado “neopresidencialismo latinoamericano, según la clasificación de Loewenstein<sup>478</sup>-, con un fuerte predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes,

---

<sup>477</sup> Sobre las formas del presidencialismo y su papel en Latinoamérica, véase (COLOMER, 2009).

<sup>478</sup> Loewenstein realizó un estudio sobre el concepto del neopresidencialismo mediante el cual afirma que “la versión moderna del bonapartismo es el tipo de gobierno autoritario, conocido bajo la designación de neopresidencialismo. Es fundamentalmente autoritario en virtud de la exclusión de los destinatarios del poder de una participación eficaz en la formación de la voluntad estatal; esta exclusión se efectúa por medio de un sufragio limitado deliberadamente, allí donde el sufragio es universal, a través de la manipulación del proceso electoral, o a través de la combinación de ambas técnicas... En general, sin embargo, este régimen tiene un fundamento constitucional en un sentido bastante semejante a la monarquía constitucional: los procedimientos constitucionales preceptuados serán respetados en la formación de la voluntad estatal... Suele aparecer corrientemente, bien tras el intento fracasado de establecer una democracia constitucional, o bien, en la dirección opuesta, como la parada a medio camino entre la autocracia tradicional y una futura democracia auténtica. La instalación del neopresidencialismo presenta un esquema uniforme... Bien las elecciones para la asamblea constituyente estarán manipuladas y controladas por el gobierno, o, allí donde las elecciones son relativamente honestas, el proyecto de una constitución autoritaria será dictada a la asamblea por el hombre a caballo o, para hablar en el estilo de nuestra época motorizada, por el caudillo en su cadillac. Frecuentemente se confirmará por un plebiscito la constitución otorgada por el hombre fuerte; los resultados se obtienen mejor manejando la masa popular muy susceptible a influencias personales, unido esto al fraude gubernamental usual, que a través de una asamblea elegida... sea dócil al poder presidencial... lo que más sorprende ante ese fenómeno es la buena disposición de la opinión pública extranjera para aceptar como una auténtica legalidad democrática la falsificación de las normas democráticas en las que se basan estos regímenes”. Al leer esta obra, pareciese que el autor está de acuerdo con este tipo de regímenes en aquellos países en los que no se ha desarrollado una adecuada cultura política, porque no están preparados para autogobernarse, en este sentido afirma “dado que su pasado intelectual no les ofrece ningún punto de apoyo a partir del cual los principios democráticos pudiesen desarrollarse orgánicamente, muy pocas de estas naciones carentes de experiencia en

que influyen decididamente en las medidas que se deben adoptar, tanto en forma conjunta como en cada uno de los países para acelerar el proceso de integración que se han propuesto” (LAVOPA, 1996).

De la misma manera, la falta de liderazgo se presenta al interior de la CAN, que carece de una política exterior clara que le permita otorgar una voz única a los países miembros; este caso se observa claramente al interior de la OMC, donde la CAN, no es reconocida como bloque económico regional por lo que cada uno de los estados participa de manera autónoma en la búsqueda de la representación de sus intereses nacionales, por ejemplo “Ecuador ha oscilado entre el grupo de productos tropicales y el G-20, Colombia en el Grupo Cairns, Perú negocia desde el G-33 que agrupa a los países importadores de alimentos, mientras Bolivia lo ha hecho desde el G-20” (CHIRIBOGA VEGA, 2009).

#### 4.2. Falta de unificación de criterios para determinar qué integración quieren los países en Latinoamérica

Aquí se presenta el punto de partida, sin la presencia de un punto en común, ya que los diferentes gobiernos, cuando hablan de integración evocan conceptos diferentes, en la medida en que unos hacen el señalamiento sobre la integración entre estados, y otros entre ciudadanos. Esto lo reafirma (MALAMUD, 2009), cuando coloca como ejemplo el discurso de Evo Morales quien aspira a “construir una gran nación sudamericana a efectos de «consolidar una unión similar a la de la Unión Europea». Pero si algo es la UE, es un proceso de integración marcado por el peso de los estados miembros y no de los ciudadanos”.

Frente a esta inquietud, también es pertinente analizar la excesiva flexibilidad en la aplicación de las normativas comunitarias, si bien es cierto que estamos en presencia de una zona divergente en cuanto a economía, grado de desarrollo, producción, aplicación de políticas estatales, también es cierto que en muchas ocasiones observamos una integración a “la carta”, plasmada en la flexibilidad de

---

el difícil arte del autogobierno pueden elevarse, como Munchhausen, por sus propios medios”. Por lo que muchas veces se necesita un período de transición... Por otro lado, el régimen autoritario pierde justificación en virtud de su labor educadora cuando se impone, generalmente por la fuerza, en estados que hasta entonces habían sido regidos constitucionalmente” (LOEWENSTEIN, 1986).

adopción de la normatividad andina, teniendo en cuenta cada caso en particular. Tal situación puede observarse en los siguientes ejemplos, ocurridos al interior de la CAN:

“de las distintas ampliaciones de plazos para la puesta en vigencia de ciertas decisiones, teniendo en consideración la situación particular de algún país. Muestra de ello es lo referente a la puesta en circulación por parte de Colombia del pasaporte andino. Este inicialmente, conforme lo señala la decisión 504, debió entrar en circulación a más tardar el 31 de diciembre de 2005, sin embargo, a solicitud de Colombia, mediante las decisiones 625, 655 y 709 se postergó dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2009. La mayor flexibilidad se observó con la adopción de la decisión 291 relativa al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, la cual siendo un “régimen común”, remite su tratamiento a lo dispuesto en las legislaciones de cada país miembro, al señalar, en su artículo 2, que los inversionistas extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones a los que se sujetan los inversionistas nacionales, salvo lo dispuesto en las legislaciones de cada país miembro” (LÓPEZ BUSTILLO, 2009).

#### 4.3. Exceso de nacionalismo

La soberanía, vinculada en exceso con el nacionalismo, termina siendo un freno para la integración, porque esto impide la construcción de instituciones y órganos de carácter supranacional. Por tanto, los estados no ceden una parte de la soberanía, por lo que no es posible hablar de una integración en estricto sentido. Así las cosas, las apuestas por monedas o ejércitos únicos carecen de asidero sin una verdadera estructura supranacional (MALAMUD, 2009).

De igual modo, también son considerados como problemas que enfrentan la integración, los relacionados con el incumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridas, reforzado por la debilidad de los mecanismos de solución de controversias. Situación que surge debido a una serie de factores relacionados con: la falta de políticas que permitan darle cumplimiento y eficacia a las disposiciones contenidas en los tratados; el retraso en la incorporación de las

normas de la integración dentro del ordenamiento interno, como sucede en los esquemas de integración como el MCCA, Mercosur, entre otros; la debilidad en la gestión de la integración; ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y de un tratamiento específico para las asimetrías que se presentan entre los países (SÁEZ, 2008).

#### 4.4. Inoperancia de los mecanismos de solución de controversias

En efecto, los países de América Latina y el Caribe han participado, desde la entrada en vigor de la OMC en 1995 hasta fines del 2007, en 90 controversias como demandantes de un total de 368, lo que representa un 24,5% del total de casos. Sin embargo, cinco países concentran el 69% de los casos presentados ante la OMC: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. El 31% de los casos restantes se divide entre otros países, especialmente, de Centroamérica (17%) y solo uno del Caribe inglés(Sáez, 2008).

En ese contexto, los miembros de la OMC más demandados por los países de América Latina y el Caribe son los Estados Unidos (28%) y la Unión Europea (22%).En efecto, estos han sido demandados en 79 casos (21,5%) por otros miembros de la OMC. Lo interesante de observar además es que, de estas controversias, 38 de ellas (48%) fueron iniciadas por países de la región contra países de América Latina y el Caribe, a pesar de contar con mecanismos propios a nivel subregional. En este proceso hay una diversificación en la participación de países, no observándose un patrón específico, excepto en el caso de Chile que concentra el 21% de las controversias presentadas por países de América Latina y el Caribe, pero especialmente de Argentina.

“La utilización de la OMC para resolver sus controversias, puede ser consecuencia de la ausencia de ciertas reglas dentro de los acuerdos entre países de la región, mejor desarrolladas en el marco de la OMC y la debilidad de los mecanismos de controversias acordados. En el caso de los países de la Comunidad Andina, el propio Acuerdo de Cartagena, contempla que estos sólo pueden recurrir al sistema

de la CAN para resolver sus diferencias derivadas de disposiciones de este esquema de integración, por lo que no se observan controversias entre ellos en el marco de la OMC, en cambio, en el marco del Mercosur, los países pueden optar entre distintos foros en los que se puede resolver la controversia surgida” (SÁEZ, 2008).

Esta crisis se evidenció en las tensiones comerciales entre Brasil y Argentina en 1999, cuando las disputas se resolvían a partir de la constitución de tribunales arbitrales de naturaleza *ad-hoc*, situación que originó que en el 2002 se suscribiera el Protocolo de los Olivos para la solución de controversias. Sin embargo, este ha sido objeto de varias críticas, entre las que se destaca, el caso del conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de una fábrica de celulosa en la margen uruguaya de la frontera fluvial entre ambos países; como no pudo resolverse al interior de este órgano, debió acudir ante el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya (RUEDA-JUNQUERA, 2009).

#### 4.5. Escaso volumen del comercio intrarregional

El comercio intrarregional que se constituye en uno de los aspectos básicos que motivan la integración económica entre estados, es reducida a nivel de los países latinoamericanos<sup>479</sup>, por lo que urge el diseño de estrategias que permitan su promoción, entre las cuales podrían implementarse las relacionadas con la eliminación de las excepciones sectoriales, de barreras no arancelarias, así como la liberalización efectiva del comercio intrarregional a partir de otorgar el mismo tratamiento tanto a bienes y servicios no originarios. De la misma manera que las partidas arancelarias que aún no hacen parte de las uniones aduaneras, sean minoría y no la mayoría como ocurre en la actualidad (RUEDA-JUNQUERA, 2009).

---

<sup>479</sup> “El peso de la relación comercial entre los países andinos es uno de los más bajos entre procesos de integración y bloques comerciales. Así, mientras la CAN representa el 9% del comercio de los países miembros, la Unión Europea alcanza el 73%, Mercosur el 13%, el Mercado Común Centroamericano el 17%, el ASEAN el 24% y el NAFTA el 56%. Estas realidades determinan la importancia que tiene para cada país su participación en los bloques de integración, pues se dificultan las posibilidades de armonización de políticas comerciales o económicas, pues estas se contraponen a aquellas dadas por otras dinámicas de articulación externa” (CHIRIBOGA VEGA, 2009).

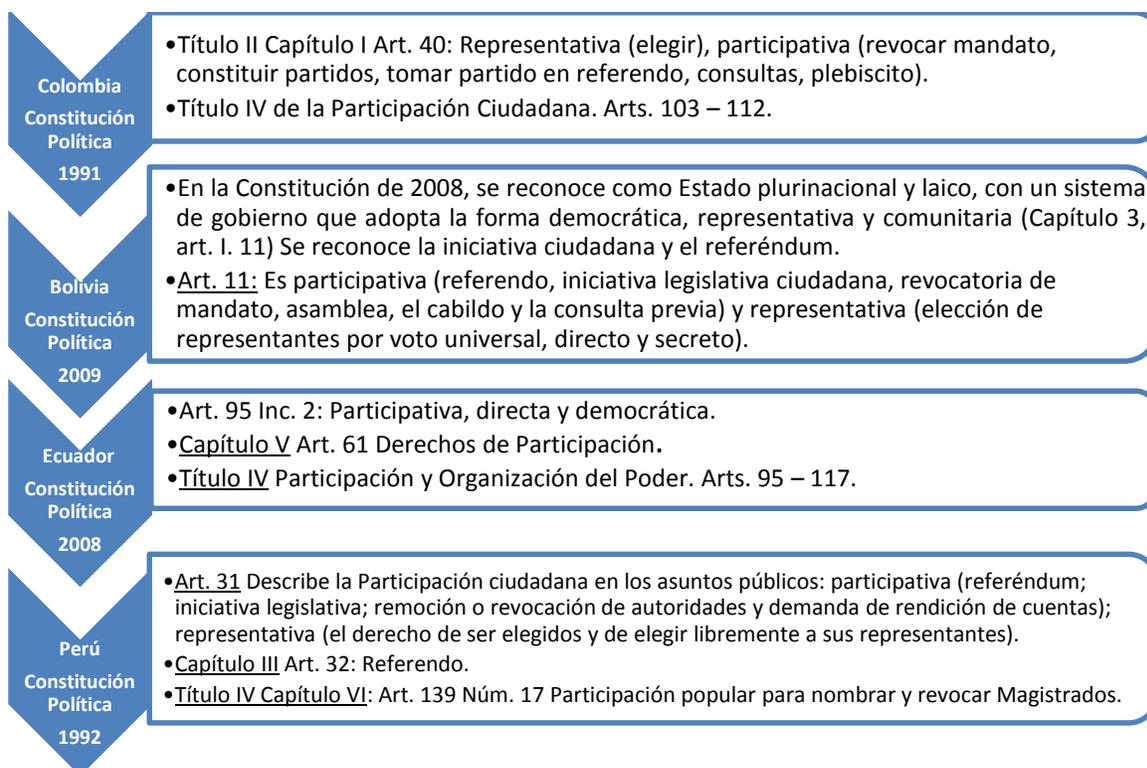
#### 4.6. Fortalecimiento de la democracia en la región

Frente a este aspecto hay que señalar que existe un común denominador dentro de los procesos de integración en la región y es precisamente el déficit democrático; los factores que lo desarrollan varían, desde la falta de una verdadera participación de la sociedad civil hasta la presión autoritaria que existe en alguna de las realidades latinoamericanas. Sin duda, uno de los aspectos claves para profundizar en la integración, está relacionado con el fortalecimiento de la democracia y de la participación, así como el fomento de instituciones como el parlamento donde se representa por excelencia a la población de los estados.

Por tanto, debe considerarse que es fundamental el desarrollo del factor de legitimidad, que permite incluir a otros actores en la toma de decisiones, ya que cuando los procesos únicamente son manejados por los tecnócratas y los gobiernos de manera aislada, terminan por estancarse. Así las cosas, es sumamente difícil consolidar un proceso de integración, cuando los estados que lo conforman se encuentran administrados por regímenes económicos y políticos disímiles. A pesar de ello, se observa que la tendencia ha sido otra, por ejemplo, en caso de la ALALC y de la ALADI, donde no se vislumbró la creación de una asamblea o parlamento que expresara la voluntad de la población y ni que fuera foro de control político ni de creación de iniciativas para el desarrollo (VACCHINO, 1992).

Si bien es cierto, que a partir de los noventa se generan nuevos procesos democráticos en la región, en los que a partir de los diferentes cuerpos constitucionales se consagra la democracia participativa, para muchos autores esto no deja de ser solo la respuesta frente a las exigencias de los diferentes organismos internacionales. En todo caso, no puede desconocerse que a partir de estas modificaciones constitucionales, se han permitido generar cambios importantes, por ejemplo en la disminución de la participación de los partidos tradicionales. A continuación, se presenta un esquema sobre los cambios

incorporados en las constituciones andinas relacionados con la forma de participación:



#### 4.7. Escasa participación ciudadana

Algunos autores presentan alternativas relacionadas con el fortalecimiento de la participación ciudadana como elemento que permite la consolidación del proceso. En este sentido (CONTRERAS BASPINEIRO, 2009), apunta:

“¿Cómo ampliar la participación de la ciudadanía en el Sistema Andino de Integración? Una primera posibilidad consiste, en que la Secretaría General convoque a amplias consultas ciudadanas, no vinculantes y previas a la toma de decisiones fundamentales. El Parlamento Andino podría jugar un papel vital, en el monitoreo de las acciones de los órganos de decisión del SAI, promoviendo la participación ciudadana. La articulación entre las instancias consultivas ciudadanas que componen el SAI, es otra tarea necesaria. Esto quiere decir, que la coordinación entre los Consejos Consultivos (empresarial, laboral, indígena, municipal), las mesas (defensa de derechos de los consumidores, pueblos

afrodescendientes) y las redes ciudadanas. Este cometido supone mecanismos flexibles de coordinación, sostenibilidad, incidencia, información, representación y participación concertada de los órganos existentes, junto con la inclusión de nuevos sectores de la sociedad civil, en un gran “Consejo Consultivo Ciudadano”. Otra tarea es el registro de redes de organizaciones regionales de la sociedad civil, clasificado por temáticas y/o por capítulos nacionales”.

Además de ello, fortalecer proyectos en marcha debería ser otro de los aspectos que se manejen al interior de la integración; esto lo vemos en el caso del:

“Proyecto SOCICAN, que permitirá el fortalecimiento de redes de organizaciones en temáticas de interés para la integración. A partir del proyecto, se ha podido detectar y poner en marcha articulaciones entre estas redes, en particular, en la difusión de las disposiciones andinas por medio de las redes de comunicadores sociales (Federación Latino Americana de Facultades de Comunicación Social, FELAFACS, Asociación Latino Americana de Radio, ALAR, entre otros). Pero se hace necesario mejorar a nivel regional la institucionalización de estas redes, integrándolas en mecanismos claros de Consultas y de Auditoría Ciudadana” (BOUTEILLE, 1999).

En el caso del Mercosur, por ser un proceso de carácter intergubernamental, el principal protagonista es el Estado, quien es el encargado de conducir la política de integración, resolver sus controversias y decidir el destino que deberá seguir el esquema. Se observa, entonces, como otros actores, ya sea la sociedad civil, los empresarios, los grupos sociales de presión, etc. están completamente relegados de ejercer una participación directa, por lo que deberán acudir a los órganos estatales, para que puedan ser parte de la integración, situación que genera enormes inconvenientes porque como bien lo sabemos, a pesar de los mecanismos de participación ciudadana que existen en cada uno de los estados, se desconocen en la mayoría de los casos como poder ejercer los derechos a través de estos.

A pesar de lo anterior, en el Mercosur se han realizado esfuerzos normativos para regular la participación ciudadana, por este motivo se expidió la decisión CMC N° 26/03, la cual aprueba el “Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004 - 2006”, y

los anexos 2.1 y 2.4 señala la importancia de la participación de la sociedad civil en los foros del Mercosur.

Por tanto, no puede desconocerse la importancia de la participación ciudadana en una sociedad, ya que permite, entre otras, aumentar la garantía de estabilidad y permanencia de los gobiernos a partir de incorporar a los ciudadanos en sus propias tareas; se rentabiliza el capital humano, ya que se aprovechan todos los recursos de la nación; el realismo político se incrementa, pues todos los individuos conocen las oportunidades y dificultades por enfrentar; se fomenta la división de poderes que va en contra de cualquier abuso del mismo; mejor intento contra las demagogias; se mejora la comunicación con los ciudadanos y el amor por la patria es constructivo (OLASO, 1985).

### **Reflexiones finales:**

En América Latina, el enfoque teórico clásico se ha encaminado hacia el pensamiento neoliberal de la integración, que propone una participación importante del Estado en la economía y en la planificación de la producción e intercambio realizado por los países. Dicha situación genera cierta dificultad en la práctica, ya que los estados carecen de una cohesión nacional que dificulta la creación de políticas públicas para poder interactuar como bloques económicos. De la misma manera se han generado, en términos de la CEPAL, inconvenientes en la integración debido a la falta de voluntad integracionista por parte de algunos gobiernos y de las élites latinoamericanas. Lo anterior, se debe a la negativa de los mismos de crear reformas internas destinadas a producir cambios en los aspectos económicos, políticos y sociales, por tanto, se plantea el regionalismo abierto como una alternativa para el aprovechamiento de las economías de escala y la potencialización de la producción.

Frente a las políticas estatales referentes a la integración, encontramos como el marco normativo parte del diseño de la política exterior de los estados, lo que nos permite identificar la voluntad estatal frente a la integración y la búsqueda de la misma. Así las cosas, vemos como dependiendo de cada gobierno y de las

normas constitucionales propias, se trazan las políticas encuadradas en componentes que tienden más hacia la formulación de acuerdos de cooperación o celebración del TLC. Sin embargo, en el caso de las constituciones recientemente reformadas, coinciden en mantener la vocación integradora como un mecanismo para lograr el desarrollo económico sostenible de los estados. Por tanto, podemos decir que la democracia se convierte en el medio por excelencia para crear alternativas de bienestar social entre sus habitantes.

Una de las grandes preocupaciones para la evolución de la integración en la región, se encuentra relacionada con la comprensión del elemento supranacional considerado por algunos estados como una pérdida de los atributos soberanos. En este sentido, podemos señalar que los estados deben entender la dinámica que implica un proceso de integración, donde es necesario recurrir a las disposiciones constitucionales como garantía de la legitimidad del proceso. De esta manera, los estados no sentirán que es una dinámica impuesta, sino la oportunidad de realizar alianzas estratégicas con otros estados que les permitan alcanzar objetivos que de manera individual no pudieran realizar.

## **Bibliografía**

Bouteille, C. (1999). "Ciudadanía y sociedad civil: reflexiones para una renovación democrática en la construcción regional" . *Revista de la Integración*, 172-196.

Caetano, Gerardo. (2009). "Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur". *Revista Nueva Sociedad*, 157-172.

Colomer Viadel, Antonio. (2009). *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, México, Trillas.

Chiriboga Vega, M. (2009). "¿Es la CAN un esquema vigente de integración?" *Friedrich Ebert* , 1-26.

Cienfuegos Mateo, M. (2005). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur ¿una asociación inviable?" *Europa retos e incógnita*. País vasco, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, pp 1-59

Contreras Baspineiro, A. (2009). "¿Quo Vadis Comunidad Andina?" *Derecho de la Integración* , 7-16.

Deutsch, Karl. (1990). *Análisis de las relaciones internacionales*. México, Gernika S.A.

Dundas, C. (1980). "Ensayos acerca del derecho y la práctica de la CARICOM (incluyendo el Mercado Común)". *Integración Latinoamericana* , 49-73.

Forero Rodríguez, M. (2010). "Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana". *Análisis Internacional*, 156-182.

Frambes-Buxeda, Aline. (1993). "Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos". *Política y Cultura* , 269-306.

Granados, J. (2001). *La integración comercial Centroamericana: un marco interpretativo y cursos de acción pausable*. Buenos Aires, INTAL-ITD.

Hummer, W., & Prager, D. (1998). *GATT, ALADI y NAFTA Pertenencia simultanea a distintos, sistemas de integración*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Lavopa, J. H. (1996). *La dimensión jurídica de la integración*. Retrieved 2012 йил 4-Mayo from [www.cibera.de/fulltext/1/1862/pdf/dimension.pdf](http://www.cibera.de/fulltext/1/1862/pdf/dimension.pdf)

López Bustillo, A. (2009). "Los primeros cuarenta años de integración andina". *Revista de la Integración*, 100-115.

Malamud, C. (2009). "La crisis de la integración se juega en casa". *Nueva Sociedad*, 97-111.

Olaso, L. (1985). "La participación política". *RIDDA*, 285-341.

Orrego Vicuña, F. (1966). *Anales de derecho. Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC* . Retrieved 2012 йил 27-enero from Anales de Derecho. Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC:  
[ttp://www.analesderecho.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/viewArticle/4125/4018](http://www.analesderecho.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/viewArticle/4125/4018)

Loewenstein Karl. (1986) *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel.

Pennetta, P. (2011). *Integración e integraciones: Europa, América Latina y el Caribe*. Bogotá: Planeta.

Pescatore, Piere. (1973). "La importancia del derecho en un proceso de integración económica. Derecho de la Integración", 11-21.

Perotti, Alejandro. (18 de diciembre de 2012). ¿nuevos socios en el club de amigos? – nuevo aporte. recuperado el 25 de junio de 2013, de " ¿Nuevos socios en el club de amigos? – nuevo aporte: [http://www.todocomercioexterior.com/includes/p\\_adminfinsesion.php](http://www.todocomercioexterior.com/includes/p_adminfinsesion.php)

Rojas Aravena, F. (2008-2009). "América Latina y los desafíos para la integración Regional". *Anuario CEIPAZ*, 105-126.

Rueda Junquera, Fernando. (2009) "¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? la integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada". *Nueva Sociedad*, 59-75.

Ruiz Díaz Labrano, R. (1998). "Diferencias institucionales en los distintos esquemas de integración". In C. F. Molina del Pozo, *Integración Eurolatinoamericana* (pp. 285-314). Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Sáez, S. (2008). *La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.

Salgado, G. (2009). "El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica". *Derecho de la Integración*, 84-99.

Schembri Carrasquilla, Ricardo (2001). *Teoría jurídica de la integración latinoamericana*. Bogotá: Parlamento Latinoamericano.

Van Langenhove, Luk. (2003), *Theorising Regionhood*, Bruges, Bélgica: UNU/CRIS e-Working Papers, No. W-2003/1.

Vacchino, Juan Mario. (1992). "La dimensión institucional en la integración Latinoamericana". *Integración Latinoamericana*, 3-16.

Vigil Toledo, Ricardo. (2005). "La cooperación entre el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 779-880.

Villagran Kramer, F. (1968). *Teoría general del derecho de la integración económica regional*. San Salvador, Ministerio de Educación Dirección General y Cultura.

# EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN INTERREGIONAL. HACIA UNA REFORMULACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Carlos Hakansson Nieto  
*carlos.hakansson@udep.pe*

## **Resumen:**

El éxito de la Unión Europea es el paradigma que debe tenerse en cuenta por los otros bloques o esquemas de integración (TLCAN, la Comunidad Andina, CARICOM, la Unión Africana, APEC, etc) con el objetivo no sólo de construir un espacio comercial liberado, a través de la apertura de las relaciones comerciales, sino también pensar en el futuro una reformulación de una comunidad internacional que, al igual que la Unión Europea, puede crear sus propias instituciones, que con el tiempo, incluso sustituiría a las Naciones Unidas, y empezaría a soñar con otro tipo de organizaciones.

## **Palabras clave:**

Soberanía, globalización, territorialismo, nacionalidad, derecho comunitario y comunidad internacional

## **Abstract:**

The success of the European Union is the paradigm that should be kept in mind by other blocs or integration movements (NAFTA, the Andean Community, CARICOM, the African Union, APEC, etc) with the goal not only of building a global commercial space together, through the opening of relations, but also the future reformulation of an international community that, like the European Union, can create its own institutions, which in time may even replace the United Nations, and begin to dream of other kinds of organisations.

## **Key words:**

Sovereignty, globalisation, territorialism, nationality, Community law and international community

## I. El derecho internacional público y su naturaleza interestatal:

En la Edad Moderna los conflictos religiosos y las guerras en Europa trajeron como consecuencia el propósito de no solo organizar sino de encontrar la paz y lograr que las comunidades políticas de la época (estados) respeten un orden normativo que pueda ser comprendido y aceptado por todos; un marco de referencia para la política interna y externa de los estados europeos<sup>480</sup>. De esta manera, los postulados de la teoría del Estado parecían mantenerse en el tiempo como marco de referencia para la comprensión de las instituciones políticas; sin embargo, desde fines del siglo XX nos encontramos ante su acelerado proceso de descomposición. La tesis de la soberanía y sus consecuencias (nacionalidad, territorio, moneda, ejército único, etc.) en su momento fueron útiles para resolver unas relaciones entre estados decididos a ejercer su poder contra las diversas amenazas y hegemonías. Con el tiempo, el surgimiento del derecho internacional público se constituyó sobre las bases de relaciones entre estados (interestatal) y su máxima aspiración era la creación de una organización de naciones que, como sabemos, ocurrió al término de la Segunda Guerra Mundial. Por eso, transcurridos más de quinientos años desde esos acontecimientos, la evolución del modelo estatal se ha detenido.

La crisis del Estado parte de la excesiva burocratización, del deseo de regularlo todo y arrinconar el principio de subsidiaridad<sup>481</sup>, de superar la idea de fronteras, territorialismo, así como de la aparición de instituciones internacionales de estructuras más flexibles y dinámicas (como los organismos no gubernamentales). Pero sobre todo por la crisis de la soberanía, del principio de territorialidad y la nación. Veamos de qué modo se han empezado a socavar sus clásicos postulados, qué tuvo que ver el derecho de integración en este proceso y la crisis de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para empezar a reformular una nueva comunidad internacional con otros principios.

---

<sup>480</sup>“El Estado ha aparecido como una nueva y específica forma de organización, en las concretas circunstancias que caracterizaron el fin de la Edad Media y el principio de la Edad Moderna”. E. Forsthoft. (1975). *El estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, p. 9.

<sup>481</sup> El deseo de regularlo todo se aprecia en el llamado reglamentismo de las constituciones modernas, un estilo de redactarlas casi al detalle, a diferencia de la concisión de la Constitución norteamericana; una tendencia nacida en Europa continental y difundida en Iberoamérica.

## A) La crisis del principio de soberanía

El concepto de soberanía se convirtió en el sello distintivo y la razón de existencia de todo Estado, y constituyó en el mundo todo un sistema de poderes plenos dentro de sus respectivos territorios, cercados por fronteras y una constitución política como acta de nacimiento. En resumen, la soberanía es la máxima concentración del poder; es la cualidad inherente a un Estado que le otorga suprema potestad, en su territorio, al control de su ordenamiento jurídico y sujeto de derecho internacional.

Hoy en día, en una época de globalización, el principio de soberanía está cuestionado como un concepto viable en una época de cambios, donde las comunicaciones, el comercio y la vida diaria se hacen cada más interdependientes. En otras palabras, el exclusivismo de un Estado nación se enfrenta al pluralismo social y cultural que demanda un mundo cada vez más global. La segunda mitad del siglo veinte también se distinguió por las diversas declaraciones de derechos humanos y, entre otros acontecimientos, por el nacimiento de la Unión Europea que cuestiona los planteamientos clásicos de la soberanía; en particular, porque el derecho de integración no permite la hegemonía de ningún Estado por demandar la institucionalidad y toma conjunta de decisiones.

El concepto de soberanía no es propio de la teoría constitucional sino del Estado. Su clásico y original significado “máxima concentración del poder” no se identifica con el postulado madre del constitucionalismo: limitación al poder, así como el respeto a los derechos y libertades. Pese a que las constituciones de inspiración europea continental y kelseniana la admiten sin discusión, pero ya no atribuyéndola al Estado sino al pueblo; lo cual, desde un punto de vista realista, podría resultar una falacia si consideramos que en la práctica los

ciudadanos no tenemos un efectivo poder absoluto para tomar decisiones de gobierno una vez elegidas las nuevas autoridades<sup>482</sup>.

## B) La crisis en el territorialismo

El territorio es el escenario geográfico en el que los poderes del Estado pueden desplegar su máximo potencial. Por eso, con la finalidad de proteger su integridad territorial, el derecho internacional público ha desarrollado las reglas que limitan cualquier tipo de agresión de un Estado a otro. De esta manera, el principio de territorialidad posee una naturaleza organizativa, una característica de carácter secundario; además, el territorialismo proporciona seguridad, puede resolver un conflicto, pero también es cierto que impide avanzar al Estado como comunidad política. El problema radica cuando la existencia del Estado se condiciona al territorio. Por eso decimos que el derecho internacional público devino en un derecho interestatal, al apostar por una visión absolutista del principio de territorialidad y poniendo en segundo lugar a la persona humana (centro del derecho).

El nuevo escenario global funciona en un mundo sin fronteras y no acepta la territorialidad en términos absolutos. Se necesitan espacios no interestatales, esto es, que no sean dominados por los estados sino propios de unos ciudadanos que quieran y puedan servirse de ellos. La clave entonces se encuentra en separar la territorialidad de la soberanía por ser anterior a ella. El problema del principio de territorialidad es que, al encontrarse vinculado a la soberanía estatal, también se encuentra unido a la teoría del dominio sobre el territorio de un Estado. En contraposición a lo anterior, el derecho de integración no necesita el territorialismo, todo lo contrario, impulsa la necesidad de un espacio comunitario para, en una primera etapa, facilitar la libre circulación de bienes y servicios, así como de personas. La Unión Europea, por ejemplo, cuenta con el llamado acuerdo Schengen, por el cual los países que lo aplican en su totalidad constituyen juntos un territorio (conocido como el

---

<sup>482</sup>C. Hakansson. (2009). *Curso de derecho constitucional*, Palestra Editores, pp. 239-240.

espacio Schengen) que permite suprimir los controles en las fronteras interiores entre los estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio europeo con arreglo a procedimientos idénticos<sup>483</sup>. Una política que ha superado el clásico territorialismo estatal.

### C) El principio de nacionalidad

A diferencia del constitucionalismo clásico del siglo XVIII, la ilustración francesa y el idealismo alemán del siglo XIX convirtió la nación en una entidad diferenciada, indivisible y solidaria, sustentada por los principios de nacionalidad y de autodeterminación de los pueblos, que la convertía en el signo distintivo de cada constitución europea continental. De este modo la nación se soldaba en el Estado y el Estado en la nación.

La idea de nación fue una necesidad para distinguir a las personas que serían sujetos directos de los derechos y deberes de cada Estado. Los estados, en la teoría y práctica, solo reconocerían una nación, un idioma y una historia. La nacionalidad fue un invento necesario en su época, pero en tiempos de integración los ciudadanos terminarán siendo sujetos de los mismos derechos y deberes. En la actualidad, de todos los presupuestos del Estado, el principio de nacionalidad se resiste a la globalización, pues no afecta sus principales planteamientos como sí ocurre con la soberanía y territorio, y es el más politizado de todos dando origen a conflictos armados internacionales, guerras civiles y causa de acciones terroristas.

En el proceso de integración europeo, el derecho de libre circulación de las personas dentro del territorio de la comunidad fue introducido por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma (1957). La libre circulación no aparecía ligada a ningún concepto de ciudadanía, se encontraba estrechamente vinculada al desempeño de una actividad

---

<sup>483</sup> En 1990 se firmó el Convenio que desarrolla el acuerdo Schengen para construir una Europa comunitaria sin fronteras.

económica (trabajo por cuenta ajena, actividad independiente o prestación de servicios, etc.); en consecuencia, el derecho de residencia se reconoció a los trabajadores y sus familias, en relación con el derecho a ejercer una actividad laboral en otro país miembro de la CEE.

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París (1974) se planteó la necesidad de reconocer unos "derechos especiales" a los nacionales de los estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. La primera ocasión en la que se pudo rastrear el propósito de trascender de un mercado común a una comunidad de ciudadanos apareció en el Informe Tindemans (1976). En él se proponía una serie de actuaciones encaminadas a la mejor protección de los derechos de los individuos, la aprobación de medidas que hicieran cada vez más notorio el surgimiento de una "conciencia europea"; como por ejemplo la unificación de pasaportes (hoy en día es casi una realidad con la estampa de la inscripción "Unión Europea" en todos ellos), la desaparición de los controles fronterizos, la utilización indistinta de los beneficios de los sistemas de seguridad social, la convalidación de los títulos y cursos académicos. Un importante segundo paso fue la convocatoria de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal, mediante acta de 20 de septiembre de 1976. De este modo, por primera vez apareció uno de los elementos esenciales de la ciudadanía, como es la participación democrática.

#### D) La crisis de la ONU

En la mansión de Dumbarton Oaks (agosto-octubre 1944) se llevó a cabo una conferencia con la finalidad de elaborar un proyecto para la creación de una organización internacional que remplazara a la Sociedad de las Naciones. Los representantes de China, URSS, Estados Unidos y el Reino Unido se reunieron para formular propuestas para la creación de una institución de alcance internacional que, finalmente, se convirtió en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con más de medio siglo de existencia, es evidente que la ONU

contó con grandes aciertos. El propósito de su fundación, el objetivo cumplido que todos los estados reconocidos formen parte de ella; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la promoción de la democracia en el mundo prestando asistencia electoral y logística; en su destacado papel en el proceso de descolonización, respetando la voluntad de las comunidades mediante plebiscitos o referendos, y en el fomento del derecho internacional. Sin embargo, pese a todo lo anterior, también ha cometido serios desaciertos desde su origen y de índole organizativo; concretamente el poder de su Consejo de Seguridad, del que, como sabemos, forman parte como miembros permanentes, y con derecho al veto, China, Francia, Reino Unido, Federación Rusa y Estados Unidos. De este modo, la ONU es una organización internacional en manos de los aliados, vencedores de la Segunda Guerra Mundial, presentes en el Consejo de Seguridad y en una posición distinta que los otros diez estados elegidos por un período de dos años por la Asamblea General.

En el plano de los resultados, la ONU no ha podido mantener la paz en el mundo. Los ejemplos concretos no se hacen esperar: la Guerra de Corea, la crisis de los misiles de Cuba, la guerra de Vietnam, Sudán, la invasión soviética a Afganistán, la guerra del Golfo, las guerras civiles de Angola, Argelia, Líbano, Nigeria, El Salvador o Somalia, las matanzas de Ruanda y Kosovo; la guerra de Las Malvinas, la de los Balcanes, la de Chechenia, la guerra entre Etiopía y Eritrea, recientemente la de Irak, entre otras, convierten a las Naciones Unidas, por la vía de los resultados, en un instrumento ineficaz para mantener la paz y resolver los conflictos armados internacionales<sup>484</sup>. Sin bien es cierto que se plantean reformas en su organización, consideramos que una enmienda a su Carta de origen será insuficiente. Por eso, no sería insensato decir que en el futuro la ONU tendrá que disolverse, al igual que la Sociedad de las Naciones (18 de abril de 1946) y ceder sus competencias a una nueva organización mundial, que no sea producto de tratados de paz entre los vencedores y

---

<sup>484</sup> R. Domingo. (2008). *¿Qué es el derecho global?*, Thomson-Aranzadi, pp. 105-139.

vencidos, como las anteriores organizaciones. La nueva autoridad mundial podría surgir a muy largo plazo y de la mano de un proceso de integración, pero empezando por las relaciones de los bloques económicos a nivel interregional, similar a como ocurrió con la Unión Europea en el plano regional.

## **II. A las puertas de un nuevo escenario mundial:**

El progreso de los movimientos de integración que existen en el mundo dará lugar a un nuevo escenario internacional, en mi opinión un tanto más realista y eficiente que los organismos existentes para fomentar la paz.

Como explicamos en los párrafos precedentes, el derecho internacional público contemporáneo no ha sido capaz de resolver los problemas surgidos con el final de la guerra fría y el terrorismo a escala mundial. Por eso, consideramos que la nueva autoridad mundial que está pendiente de configurar, y que sustituya a la ONU (segundo intento después de la Sociedad de la Naciones), debe ser el producto de la integración interregional de los movimientos existentes en el mundo. Por tanto, no se tratará de la creación de una gran asamblea que reciba a todos los estados sin importar si son, o no, respetuosos de los principios democráticos y los derechos humanos, sino del resultado de un progresivo y modesto avance de objetivos comunes que empiezan en lo comercial hasta alcanzar la integración política. Un camino semejante al recorrido por los países de la Unión Europea. A partir de este planteamiento surge el primer interrogante, ¿es posible que el derecho de integración pueda servir de base para una nueva organización de la comunidad internacional? Para responderla es conveniente tener en cuenta las fortalezas del derecho de integración en un mundo globalizado. En ese sentido nos preguntamos también, ¿cuáles son las fortalezas que descubrimos en el derecho de integración para encomendarle esa tarea?

A) El derecho de integración es funcionalista

La primera fortaleza es que el derecho de integración no se limita al bienestar económico sino que se convierte en una veta que lo cruza todo, lo económico, social, cultural y político. Como sabemos, el primer paso para la integración europea lo dio Robert Schuman, ministro de asuntos exteriores francés, cuando el 9 de mayo de 1950 propuso un plan diseñado por Jean Monnet para integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero<sup>485</sup>. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y Alemania, alejando de Europa las amenazas de una tercera guerra mundial<sup>486</sup>. Posteriormente, la celebración del Tratado de Roma (1957) significó el triunfo de las tesis funcionalistas, que consistía que la estrategia de integración vaya afectando poco a poco a diversos sectores económicos de manera gradual, que a la par se vayan creando instituciones supranacionales, y que los estados miembros empiecen a ceder competencias económicas, administrativas y, en último término, políticas. En resumen, se trataba que la progresiva integración económica fuera preparando el camino hacia la unión política, un objetivo a largo plazo. De esta manera, podemos darnos cuenta que, de acuerdo con los resultados y en comparación con el derecho internacional público, el derecho de integración también se plantea metas altas (prosperidad, bienestar, justicia, solidaridad y paz), pero con resultados a la vista.

#### B) El derecho de integración tiende a convertirse en interregional

La segunda fortaleza consiste en el fomento de relaciones, ya no entre estados sino entre uniones, comunidades o bloques, en el momento de desarrollo en que se encuentren, y que fomentará con el tiempo una nueva manera de practicar las relaciones internacionales que empezará a tratar los temas de

---

<sup>485</sup> Las ideas de Jean Monnet consistían en que la economía francesa no podría desarrollarse si al tiempo no lo hacía la economía europea. La solución era la organización de una Europa Unida, abierta, que pusiera en común los intereses esenciales y posibilitara una comunidad real entre los miembros que la conformaran; véase R. Pérez-Bustamante. (1997) *Historia de la Unión Europea*, Dykinson, pp. 87-88.

<sup>486</sup>“La razón del porqué esta iniciativa se plasma en un tratado sobre el carbón y el acero es bastante simple: ambos eran vistos como elementos clave para afrontar una guerra, por lo que había temor de que el control de esas industrias por cada Estado hiciera surgir de nuevo la amenaza de la guerra entre los antiguos contendores”. J. Martínez Estay. (2007). “El ejemplo constitucional de la Unión Europea” en E. Tremolada (ed.), *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*, Bogotá (Universidad Externado de Colombia, p. 215.

modo progresivo y no tan ambicioso, es decir, que empezará en lo económico hasta alcanzar los temas políticos fundamentales que atañen no solo a los ciudadanos de la región sino a la humanidad.

La tercera fortaleza estaría en la necesidad de forjar una nueva autoridad mundial para poder administrar todos los temas en común. Las razones que encontramos para argumentar la lectura de un nuevo orden mundial se basan en lo siguiente: en primer lugar al agotamiento del modelo Estado-nación desde que el concepto de soberanía entró en crisis y su carente sostenibilidad argumentativa. En segundo lugar, debido a que, hoy en día, los “nuevos barbaros” serán aquellas comunidades políticas que no pertenecen, ni siquiera formalmente, a un proceso de integración; en otras palabras, el mundo contemporáneo exige que los estados se abran al mundo<sup>487</sup>. En tercer lugar porque en la actualidad reconocemos que todo es global; que de alguna forma, u otra, una determinada acción repercute en todo el mundo, la crisis económica, el terrorismo, y los daños medio ambientales son tres claros ejemplos contemporáneos.

C) La integración interregional exige la necesidad de un nuevo principio

La cuarta fortaleza fomenta el descubrimiento de nuevos principios que ayudarán a favorecer la cohesión del sistema. Nos referimos al principio de mundialidad, que surge a partir del reconocimiento a la globalización; por eso será el principio rector de la interdependencia para la búsqueda del bien común, el mismo que significará la plena participación de todos los sujetos de derecho internacional, como los estados, los organismos de alcance internacional, el individuo y la humanidad en aquellas decisiones que por necesidad solo pueden ser tomadas por la comunidad internacional.

Las decisiones sobre cómo alcanzar la paz, el desarrollo, la preservación del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para fomentar la investigación en la cura de aquellas enfermedades que amenazan en potencia

---

<sup>487</sup>Como nos recuerda el profesor Pereira Menaut, “(...) [e]n esto consiste la grandeza de la Política, señalada ya por Aristóteles en la *Ética a Nicómaco*, cuando dice que es la <<la más principal y eminentemente directiva>> de las <<ciencias y actividades>>”. A. Pereira Menaut. (2000). *Doce tesis sobre la Política, México*, Universidad Autónoma de México, p. 12.

la vida y la salud del género humano (pues aún no existe un tratamiento o cura efectiva), la lucha contra el tráfico ilícito de drogas que tampoco puede seguir siendo un problema para los países comprometidos, y que, por lo tanto, también se ha globalizado, el rechazo de toda ideología que promueva toda forma de discriminación, odio y lucha entre los seres humanos como el terrorismo y, por último, el problema de la deuda externa. El principio de mundialidad para nosotros debe estar inspirado en el aforismo medieval *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur*, es decir, “lo que a todos toque, que sea aprobado por todos”<sup>488</sup>.

### **III. El ejemplo de integración europeo y sus consecuencias en la futura reconfiguración de la llamada comunidad internacional:**

A) El derecho comunitario logró la paz en Europa

En 1946, Winston Churchill, que fuera primer ministro británico, pronunció un discurso en la Universidad de Zurich (Suiza), el 19 de septiembre de 1946, el cual fue considerado como uno de los primeros pasos hacia la integración durante la etapa de la posguerra. Churchill sostuvo que

“[e]xiste un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa. (...) Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse”.

En la actualidad, después de medio siglo, nadie puede negar que el proceso de integración europeo supuso la paz entre Francia y Alemania, además de

---

<sup>488</sup> S. Cotta. (21-marzo-1990). “Los derechos humanos, entre el obsequio universal y la explotación política”, Interpress entrevista.

fomentar un espacio de desarrollo, bienestar y resolución pacífica de las controversias haciendo empleo de instituciones comunitarias para su gobierno y de reglas jurídicas para la solución de conflictos; un proceso que no se ha detenido sino ampliado hacia el este europeo y motivado reformas para la democrática toma de decisiones.

#### B) El derecho comunitario goza de primacía y efecto directo

A diferencia de la ONU, las normas y resoluciones del derecho comunitario gozan de los principios de primacía y efecto directo en los países miembros; mientras que en el derecho internacional no existe la coacción, en el derecho de integración se aplican estos dos principios que hacen viable el sistema. En efecto, desde 1964, el derecho comunitario goza de primacía sobre el estatal. El principio de primacía fue establecido en la célebre sentencia Costa/ENEL y reiterado en posteriores pronunciamientos. Su inspiración también fue notoriamente federal. En la sentencia Van Gend & Loos de 1962, el Tribunal proclamó el principio de aplicabilidad directa de los tratados, es decir, los preceptos de estos últimos generan obligaciones para los estados sin necesidad de ningún acto estatal de aceptación<sup>489</sup>. Un principio que admite la aplicabilidad directa de los preceptos constitucionales que vinculan a los diferentes poderes públicos.

#### C) El principio de progresividad promueve un crecimiento ordenado en los procesos de integración

La formación gradual de la integración tiene su razón de ser en las dificultades de orden económico y jurídico que se plantean en los estados miembros en el momento de la creación de una comunidad, pues se hace necesario llevar a cabo modificaciones en cada uno

---

<sup>489</sup> “Los campos en que ha sido mayor la aportación de las jurisprudencias nacionales ha sido, posiblemente, los derechos y libertades, los principios de primacía y efecto directo (aceptando su penetración en los derechos internos), las competencias comunitarias (aceptando su expansión a costa de las nacionales); y la relación de la Constitución europea con las de los estados miembros (consintiendo la primacía de la primera)”. A. Pereira Menaut, C. Cancela Outeda, A. Bronfman Vargas, C. Hakansson Nieto. (2001) *La Constitución europea*, Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet, p. 325.

de ellos para adecuar el ordenamiento jurídico y la estructura productiva de los estados a la nueva situación<sup>490</sup>.

Este principio expresa un plan de trabajo por etapas, como si se tratara de un proyecto de construcción que siempre comienza por los cimientos y nunca por el tejado. Su observancia y necesidad es explicada por la historia. Como sabemos, a comienzos de los años cincuenta, seis estados europeos: Alemania, Francia, Italia y los tres integrantes de la Unión Económica del entonces llamado Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron por un período de cincuenta años, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (más conocido como CECA)<sup>491</sup>. Como sabemos, esta comunidad procuraba impedir que se repitieran los enfrentamientos bélicos entre alemanes y franceses, los cuales originaron tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial. Desde el comienzo, en la mente de sus fundadores se encontraba alcanzar los siguientes y ambiciosos objetivos: el logro de la paz, la estabilidad, prosperidad y solidaridad en el corazón del continente europeo.

Parecía que las posibilidades de los primeros acuerdos habían llegado a su límite: el económico, sobre todo cuando no prosperó la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED)<sup>492</sup>; no obstante, lo cierto es que algunos años después, con los llamados tratados de Roma, o también tratados constitutivos, se instauraron dos comunidades más para intervenir en el ámbito de la economía y la energía nuclear. De esta manera, en 1957, nacieron la

---

<sup>490</sup>J. Dromi, M. Ekmekdjian, and J. Rivera. (1995). *Derecho comunitario. Régimen del Mercosur*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, p. 53.

<sup>491</sup> A través de la CECA se creó un mercado común que implicaba la supresión de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los productos, así como la interdicción de medidas discriminatorias y subvenciones o ayudas concedidas por los estados, dominando la libre concurrencia en el futuro. R. Pérez Bustamante. (1997). *La historia de la Unión Europea*, Dykinson, p. 95.

<sup>492</sup> El tratado de la Comunidad Europea de Defensa fue ratificado por los correspondientes parlamentos nacionales, siendo aprobado por los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Alemania; no obstante, fue rechazado por la Asamblea Nacional Francesa el 30 de agosto de 1954.

Comunidad Económica Europea (conocida como CEE) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (Euratom)<sup>493</sup>, las cuales fueron dotadas de un cuadro institucional más complejo y con determinadas facultades para lograr fines comunes. Las metas de estas nuevas instituciones no fueron pocas, pues, consistían en el logro de un mayor nivel de prosperidad y bienestar para la ciudadanía, así como el aprovechamiento pacífico de la energía atómica.

Con el paso del tiempo, y gracias a varias modificaciones, estas organizaciones, fundamentalmente la Comunidad Económica Europea, fueron expandiendo su campo de acción hacia otras áreas, como el medioambiente, el transporte, la investigación científica y académica, el desarrollo regional europeo, la unidad monetaria, así como la inmigración. Sin embargo, al mismo tiempo que extendían su campo de acción, también crecían sus facultades; hasta llegar a la actual conformación institucional de la Unión Europea (un Consejo Europeo, un Consejo de la Unión Europea, un Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal de Cuentas, Banco Central Europeo). En resumen, la progresiva firma de los tratados constitutivos de las comunidades (el Acta Única, los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza) fueron los rieles del Proceso Federal Europeo<sup>494</sup>. Como hemos explicado, los acuerdos inicialmente económicos y el entusiasmo generado por sus prontos resultados, hizo posible que los estados compartan otros intereses,

---

<sup>493</sup> En su momento, la integración europea en el campo de la energía atómica todavía era discutible para Alemania, que entendía como más conveniente el desarrollo de la energía nuclear con los norteamericanos y los británicos, y también era polémico para Bélgica, que gozaba de la explotación del uranio proveniente del Congo, pero la instrumentalización de este insumo serviría para neutralizar el deseo francés de integración por sectores, y permitir así la consecución de los intereses comunes a través del acuerdo de dos soluciones: la creación del Mercado Común (CEE) y del EURATOM. Véase R. Pérez Bustamante. (1997). *La historia de la Unión Europea*, Dykinson, p. 111.

<sup>494</sup> La característica esencial del acta única es su unicidad, pues tuvo la finalidad de presentar un texto de conjunto para todos los grandes ámbitos así como el mantenimiento del mismo sistema institucional.

es decir, un conjunto de valores como la democracia, los derechos fundamentales, la economía de mercado, así como la necesidad de alcanzar la paz, la seguridad, la prosperidad y el bienestar social. Unos requisitos mínimos para poder iniciar cualquier proceso comunitario.

En síntesis, las instituciones nacen de abajo hacia arriba y no a la inversa, por eso se exige una planificación que se logra a través de un proceso que pasa por distintas etapas y en cada una de ellas se toman medidas para lograr determinados objetivos. Por todo lo anterior, debemos tener en cuenta que la formación de una nueva autoridad internacional deberá respetar el principio de progresividad, pues un verdadero proceso de integración no es obra de un solo acto, todo lo contrario, es una tarea de largo aliento, de paciencia, tolerancia y empeño, pero de resultados concretos y a la vista de los ciudadanos.

#### **IV. Hacia una nueva comunidad internacional:**

El derecho de integración puede brindar los pilares de una nueva comunidad internacional que no repita los errores de los dos primeros intentos para crear una institución de alcance mundial. Los resultados obtenidos con el modelo de la Unión Europea pueden servir de ejemplo. El primero de ellos es nuclear a cualquier proceso comunitario, nos estamos refiriendo a que los procesos de integración son institucionales, no cabe la hegemonía de ninguna comunidad política. Si bien es un hecho histórico que la Unión Europea reconcilió a Francia y Alemania, y que ambos países tienen un peso e importancia en la Unión, el proceso comunitario europeo siempre se ha preocupado con cada ampliación de establecer y mejorar los sistemas de toma de decisiones, creando la llamada ponderación de votos, la cual evita que los países grandes “asfixien” a los más chicos.

Otra de las ventajas de los procesos de integración radica en que estos se identifican mejor bajo la idea de comunidades políticas que en la de estados,

por ser las primeras más flexibles que las segundas. Se trata de una tarea pendiente por culminar, pero es evidente que el modelo de Estado soberano, cerrado, no calza en un mundo globalizado y que tiende a la universalidad. Por eso, una vez consolidados los bloques regionales, cuando todos, o la mayoría, hayan transitado por el necesario camino de una unión de mercaderes a una unión de ciudadanos, es cuando se iniciará una fructífera integración interregional entre bloques, que comenzarán una relación económica que al poco tiempo demandará una regulación comunitaria en materia laboral, educativa, industrial, seguridad, transporte, etc; y la cesión de competencias a unas instituciones comunes con una asamblea general (parlamento mundial), con representantes de los bloques de integración que sean los brazos ejecutores de la administración y, de manera indispensable, un órgano judicial de alcance mundial que resuelva las controversias entre las regionales o de estas con las instituciones mundiales de gobierno.

No debemos olvidar que los procesos de integración más exitosos siempre han comenzado por lo económico, que primero promovió la circulación de bienes y servicios y, como lógica consecuencia, al poco tiempo se promoverá la circulación de personas que requerirán de iguales derechos y garantías para realizarse; por eso el derecho de integración se ajusta más a un mundo globalizado, por tender a la universalidad y por ser más personal que simplemente interestatal, como aconteció con el derecho internacional público.

Es evidente que la integración de bloques deberá ser progresiva, por eso consideramos que estamos a las puertas de la constitución de una nueva comunidad internacional, que pasarán años para terminar de configurarla, pero que sus primeros logros saltan a la vista, como es el cada vez mayor convencimiento de que las comunidades políticas contemporáneas no pueden vivir al margen de un proceso de integración, sea del tipo que sea (zonas de libre comercio, unión tarifaria, unión aduanera, mercado común, comunidad económica, unión monetaria). Además, es evidente que se tratará de un proceso más lento, pero también más realista y flexible, pues se vivirá la progresividad para la incorporación de los bloques, exigiendo como primeros

presupuestos el respeto a los derechos humanos, la institucionalidad democrática y la estabilidad económica.

El éxito de la Unión Europea es el paradigma que deberán tener presente los demás bloques o movimientos de integración (NAFTA, Comunidad Andina, Caricom, Unión Africana, APEC, etc.) con la finalidad no solo de constituir juntos, gracias al inicio de relaciones, un espacio comercial global sino más bien la futura reformulación de una comunidad internacional que, al igual que la Unión Europea, pueda generar instituciones propias que con el tiempo logran incluso sustituir a la Organización de las Naciones Unidas y empezar a soñar con otras formas de organizaciones.

En resumen, en el pasado encontramos la Constitución federal norteamericana, el proceso de integración de la época, y aún vigente; en el presente tenemos a la Unión Europea, con veintiocho países miembros a la fecha; más adelante es probable que se concrete la integración interregional; y quizá en el futuro podamos ver lo que Gene Roddenberry creó en 1966, *Star Trek*, aventuras espaciales que imaginan un mundo futuro en el que la Tierra se encuentra en armonía y los conflictos armados, el hambre, las enfermedades y la pobreza ya no son una amenaza para la humanidad; en donde las diferencias políticas, raciales o de religión ya no enfrentan a unas contra otras, y en la que un grupo multicultural de exploradores espaciales enfrentan problemas y aventuras lejos de nuestro planeta.

En *Star Trek*, desde el punto de vista de la integración, la Tierra se convierte en la capital de la Federación, teniendo como sede de gobierno a la eterna ciudad de París (Francia) y tanto el Comando como la Academia de la Flota Estelar se sitúan en San Francisco (California), habiendo llevado el desarrollo de la humanidad hasta los confines del espacio conocido, cumpliendo con una de las fortalezas de todo proceso de integración exitoso: la capacidad de expandirse llevando el progreso y bienestar colectivo y con respeto a la libertades, es decir, su dimensión constitucional.

El contenido de *Star Trek* es bastante alentador para terminar este trabajo, por la visión del futuro de la humanidad y su espíritu integrador, coherente con su continuidad en el tiempo y congruente con la forma de ser de los seres humanos, pues argumenta que la persona no cambiará en los próximos siglos, siempre con la "continua misión de explorar extraños, nuevos mundos, y de buscar nuevas formas de vida y nuevas civilizaciones, viajando a donde nadie ha llegado antes". La persona es así, marcándose metas cada vez más altas, el constitucionalismo también, promoviendo las libertades, y la integración puede ser el vehículo para llevar sus principios a cualquier civilización, incluso fuera de nuestro planeta.

### **Bibliografía:**

Cotta. S. (21-marzo-1990). "Los derechos humanos, entre el obsequio universal y la explotación política", Interpress entrevista.

Domingo. R. (2008). *¿Qué es el derecho global?*, Thomson-Aranzadi.

Dromi J., Ekmekdjian M., and Rivera J. (1995). *Derecho comunitario. Régimen del Mercosur*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos.

Forsthoff. E. (1975). *El estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos.

Hakansson. C. (2009). *Curso de derecho constitucional*, Palestra Editores.

Martínez Estay. J. (2007). "El ejemplo constitucional de la Unión Europea" en Tremolada E. (ed.), *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*, Bogotá (Universidad Externado de Colombia).

Pereira Menaut A., Cancela Outeda C., Bronfman Vargas A., Hakansson Nieto C. (2001) *La Constitución europea*, Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet.

Pereira Menaut. A.(2000). *Doce tesis sobre la Política, México*, Universidad Autónoma de México.

Pérez-Bustamante. R. (1997) *Historia de la Unión Europea*, Dykinson.

## **MOVIMIENTO DEL COMERCIO JUSTO, MERCOSUR Y ALBA-TCP. UNA VISIÓN GEOPOLÍTICA EN EL EJE ECONÓMICO SUR-SUR**

Rene Aguirre, Victor Inciarte, Carlos Vera  
*www.urbe.edu*

### **Resumen:**

Con el propósito de comparar las filosofías que enmarcan los principales modelos comerciales que se desarrollan en la actualidad en el eje económico Sur-Sur y establecer sus coincidencias geopolíticas, se realizó una revisión documental sobre el tema. Los principales autores que formaron parte del estudio fueron Krier (2001), Fernández (2006), Ceccon (2008), Fermin (2009), Ullán (2010), Caetano (2011) y García (2011). Basándose en las diferentes características, se tiene que el Movimiento del Comercio Justo dirige sus principios a estímulos en la producción de los pequeños artesanos, formulando criterios de resguardo a la comunidad en general, en tanto, MERCOSUR se enmarca en principios de complementariedad aduanera que favorece el libre comercio entre sus socios, y genera el crecimiento comercial intrarregional, mientras que el ALBA-TCP, se proyecta como un modelo político de cohorte social, orientado a la garantía de la producción de los pueblos, fortalecimiento de la sociedad, cultura, ciencia y tecnología.

### **Palabras claves:**

Movimiento Comercio Justo, Mercosur, Alba-TCP, geopolítica

### **Abstract:**

In order to compare the philosophies that frame the main business models currently being developed in the South-South economic axis and set its geopolitical matches, we conducted a literature review on this topic. The principal authors were part of the study were Krier (2001), Fernandez (2006), Ceccon (2008), Fermin (2009), Ullán (2010), Caetano (2011) and Garcia (2011).Based on the different characteristics, we find that the Fair Trade movement directs its principles to stimuli in the production of small artisans, formulating criteria shelter to the community in

general, meanwhile, MERCOSUR is part customs principles of complementarity favors free trade among its partners, generating intra-regional trade growth, while the ALBA-TCP, is projected as a social cohort political model, aimed at ensuring the production of the peoples, strengthening society, culture, science and technology.

**Key words:**

Fair Trade Movement, Mercosur, Alba-TCP, geopolitics.

**Introducción:**

El comercio es un sustantivo que como cualquier otro es susceptible de calificativos, muchos de los cuales impactan fuertemente sobre el hombre, por ello se consigue publicación con adjetivos tales como, solidario, alternativo, justo, internacional, estos, a fin de cuentas solo argumentan un hecho que torna más opulento al mismo sustantivo.

El abordaje del comercio internacional está delimitado por los antecedentes históricos que han provocado los cambios necesarios –todos asumidos desde la óptica de la crisis-, para la conjugación de expresiones que acompañen al sustantivo-adjetivo del párrafo anterior, algunos de los tópicos inclusive los asocian a cooperación internacional, alternativas comerciales, y claro está todo enmarcado en el común denominador del modelo, la globalización y el neoliberalismo, dúo que conforma el pilar fundamental del modelo económico actual.

Cada país o grupos de países, han intentado formalizar modelos propios o han intentado unirse a algunos importados del Norte, los cuales son ofrecidos como la solución a los problemas económicos de los productores ya maltratados por la crisis, sin poder alcanzar tan esperado desenlace.

Es por ello que el objetivo de este artículo es comparar las filosofías que enmarcan los principales modelos comerciales que se desarrollan en el eje

económico Sur-Sur y establecer sus coincidencias geopolíticas, en este sentido, se realizará una revisión documental sobre el tema.

### **Antecedentes económicos del comercio y el efecto de la globalización:**

En los últimos veinticinco años y posterior a la instauración del capitalismo, la dinámica económica se ha caracterizado por la gradual expansión e integración de los mercados, tanto a nivel nacional como internacional; este fenómeno se le ha adjudicado a la globalización, hecho que permite describir el proceso de transformación y articulación que vive el mundo a nivel económico, político, social y cultural, aspectos importantes para Ceccon (2008).

Sin embargo, insiste el autor que este proceso global, muchas veces contradictorio, se ha intensificado, generando varios cambios en el sistema internacional que lo hacen más complejo; parte de esa complejidad tiene que ver con la conformación de bloques regionales y de diversos polos de poder en el terreno mundial sobre todo Estados Unidos de América y Europa, entre otros, lo cual hace relativa la integración alcanzada en los circuitos de la globalización.

En este contexto, las relaciones internacionales se han enmarcado en un orden político y económico básicamente neoliberal, con altos niveles de dominación, donde las decisiones políticas están fuertemente influenciadas por lo económico, donde la brecha de desigualdad entre los países del Norte y los del Sur, junto con los niveles de pobreza se ha incrementado significativamente.

Las relaciones económicas internacionales actuales, en sus fundamentos, toman como uno de los principales referentes teóricos a la teoría neoclásica del comercio internacional, que se basa en la idea en la cual todas las naciones son interdependientes económicamente y que la política económica que más las beneficia es el libre comercio.

Bajo este fundamento, las instituciones comerciales y financieras internacionales la usan como un medio para generar más comercio, más riquezas, esto se traduce en más prosperidad tanto económica como social para los países, pero para que funcione y sea eficiente, es necesario que dicha teoría se sustente en el principio

de la ventaja comparativa, según la cual los países prosperarán siempre y cuando se especialicen en lo que pueden producir mejor para luego intercambiarlo con lo que produzcan los demás países bajo la misma lógica, según Cabrera (2010).

Estas consideraciones, en la práctica de la economía mundial y del comercio internacional no han sido del todo libres, ya que, por un lado, los países del Norte y las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, imponen el libre comercio en los países del Sur, mientras que esos mismos países llevan a cabo políticas proteccionistas, impulsan subsidios y cierran sus fronteras, bajo la figura de una serie de barreras arancelarias y no arancelarias a muchos productos, sobre todo del sector agrícola, que son producidos en el Sur.

Por el otro, estima el mismo autor que la ventaja comparativa de muchos países de América Latina, del sur de Asia y de África, los cuales han sido la mano de obra explotada y no calificada, las materias primas con precios inferiores a su valor y una historia de dominación-explotación y saqueo de las riquezas que durante siglos han minado, entre otros factores, la capacidad propia de desarrollo de estos países.

De esta manera, la actual economía mundial que está basada en el libre comercio, la integración global del mercado y las políticas económicas neoliberales, por una parte han dinamizado e integrado el comercio mundial mientras que por el otro, se ha debatido en una contradictoria situación de liberalización y proteccionismo, propiciando que el intercambio y la especialización internacional se torne cada vez más desigual, injusto, de exclusión, donde la brecha y la dependencia estructural entre el Norte y el Sur sean cada vez mayores, aspectos que Fridell (2006) contempla en sus argumentos.

En ese contexto general, los campesinos y pequeños productores, pertenecientes al sector agrícola de América Latina, han sido de los más afectados por el sistema económico internacional y por las políticas neoliberales, sobre todo después de la profunda y recesiva crisis del sistema capitalista de los años setenta, de su reestructuración en los años ochenta y de las actuales políticas proteccionistas y de subsidios llevadas a cabo por los países del Norte.

En consecuencia, miles de campesinos han estado abandonando sus tierras por los altos costos que representa cultivarlas, por la abrupta caída de los precios de muchas de las materias primas, en especial porque no pueden competir en un mercado donde la exportación de mercancía por debajo del valor real, es llevado a cabo sistemáticamente por los países del Norte.

Para criterio de Ceccon (2008), además de sufrir la exclusión en la participación de la estructura de la economía mundial, los productores se enfrentan a la intermediación excesiva y abusiva, conocida también como “coyotaje”, a los precios distorsionados por la especulación financiera en las bolsas internacionales, a los créditos insuficientes debido a las reglas bancarias y a la falta de políticas públicas, a la carencia de infraestructura en las zonas marginadas donde viven los productores, y a los altos precios de traslado que incrementan enormemente los costos de producción y comercialización, poniéndolos en una evidente situación de desventaja y desigualdad.

### **Movimiento del comercio justo, una medida necesaria en el eje norte – sur:**

Ante este contexto, en la década de los 80 surge, como una respuesta a estas contradicciones y desigualdades, nace en la década de los ochenta, el Movimiento del Comercio Justo, planteándose como un modelo comercial y de cooperación alternativo que no solo pretende analizar críticamente el sistema económico internacional imperante, también busca impulsar la creación de redes de comercialización entre el Norte y el Sur para que sean más equitativas y garanticen a los productores del Sur un pago justo y seguro por su trabajo, como lo asegura Ceccon (2008) y Ceccon y Ceccon (2010).

Como principal mecanismo, se tiene la adquisición directa de una serie de productos a los campesinos y artesanos, asimismo, eliminar los intermediarios, los procesos de especulación, y si lo ameritara el caso, hasta de la certificación; por lo que este movimiento se sustenta en una acción coordinada entre productores, organizaciones y consumidores, el cual plantea una posibilidad real donde gran parte de productores y sus comunidades participan más equitativamente en el

comercio internacional, con el desencadenante último basado en el advenimiento de mejoras en su capacidad productiva y de desarrollo.

En este sentido, Fichar y Cabrera (2002), estiman que el Movimiento del Comercio Justo surge como una iniciativa innovadora que permite afrontar el subdesarrollo a nivel de los pequeños productores de los países del Sur y como un reto que, frente a la globalización neoliberal, ayuda a desafiar los términos desiguales de intercambio entre el Norte y el Sur, dirigido fundamentalmente a los productos básicos agrícolas.

Es por ello que este movimiento social organizado a nivel internacional a través de redes integradas por productores, organizaciones, comerciantes y consumidores, busca un modelo más equitativo de intercambio comercial, basado en el desarrollo sostenible y el acceso de los productores más desfavorecidos del Sur al mercado mundial con productos ajustados a las normas de calidad material, social y ambiental.

De esta manera, y como valor agregado a la finalidad del movimiento, se tiene la promoción de valores sociales y de respeto al medio ambiente, otorgando -a los productores marginados por su pequeña dimensión y limitado poder de participación y negociación en el sector del comercio internacional- la posibilidad de esquivar el peso de las fuerzas del mercado, a través de redes de comercialización que acortan la distancia entre productor-consumidor y conseguir un comercio más equitativo y solidario.

Por todo esto, insiste Ceccon (2008), son muchas las definiciones y los términos que se relacionan con el Movimiento del Comercio Justo, calificándolo de justo, equitativo, alternativo, solidario; y muestra que todos tienen en común la búsqueda de la igualdad de oportunidades, el pago justo, el respeto al medio ambiente, el desarrollo económico y el beneficio de todos sus actores: productores, organizaciones y consumidores.

En este sentido, las organizaciones de comercio justo, apoyadas por los consumidores, tienen el compromiso activo de apoyar a los productores, sensibilizar al público en general y llevar a cabo campañas a favor de cambios en las normas y prácticas del comercio internacional convencional.

Asimismo, García (2011) mantiene el argumento original del modelo propuesto que ofrece un sistema comercial en el cual productores, comerciantes y consumidores compartan las ganancias de manera igualitaria. Así, no solo se pretenden aumentar tanto los ingresos como las posibilidades de elegir de los grupos productores, sino que, de manera general, contribuir a atenuar la pobreza del Sur y devolver la dignidad a los productores.

Para ello se basa en las capacidades de los productores, donde las comunidades juegan un papel muy importante a la hora de contribuir a su propio desarrollo, y para conseguir estas metas, este modelo brinda a los productores marginados un mercado protegido y les ayuda a potenciar las capacidades y conocimientos necesarios para entrar en el mercado convencional de las exportaciones.

De lo anterior se sustenta Ceccon y Ceccon (2010), al sugerir que el comercio justo se guía a través de sus mecanismos específicos. El primero de ellos, está dirigido a que los campesinos y los pequeños productores de zonas empobrecidas del Sur encuentren una manera de vivir dignamente; los consumidores obtengan productos de calidad, tanto medioambiental como social; se recupere el vínculo entre el productor y el consumidor, desapareciendo muchos intermediarios que existen en el comercio tradicional.

Para lograrlo se deben cumplir las siguientes condiciones, una de ellas establece que se debe garantizar un salario justo a los productores; asimismo, las organizaciones productoras deben destinar parte de los beneficios a las necesidades básicas de las comunidades en materia de sanidad, educación, vivienda, formación laboral, entre otras.

En este mismo orden de ideas, otra condición importante es que entre la importadora y la organización productora deberá establecerse una relación comercial a largo plazo y que garantice una parte del pago de los productos por adelantado; esto favorecerá el desarrollo autónomo de los productores, pues disminuirá su dependencia de préstamos con elevados intereses y permitirá una mejor planificación de la producción. Otra se refiere a evitar la explotación infantil, proteger el medio ambiente y promover la participación democrática en el seno de las organizaciones así como la igualdad entre el hombre y la mujer.

En este sentido, Presta (2009) plantea que el modelo no presenta planteamientos transgresores ni pretende invertir el orden económico y social mundial, pero sí transformar, de forma indirecta, a la sociedad a través de un modelo más equitativo y sustentable, sobre todo, donde las relaciones comerciales sean más justas, éticas y solidarias.

Es aquí, entonces, donde se entiende la razón por la cual el modelo es un movimiento, porque integra una coordinación y acción colectiva internacional que hace del acto de comprar una acción política que, a su vez, busca demostrar que las relaciones económicas no siempre siguen la mecánica de los paradigmas de la teoría económica neoclásica y no son de libre competencia.

Así, el objetivo del movimiento no se sustenta en transferir los costos a los productores del Sur, es más bien, tomar en cuenta los costos ecológicos de producción, sociales y comerciales, llevado a cabo de una manera más equitativa, como una herramienta para el desarrollo.

Aclarado lo anterior, Montagut y Dogliotti (2006) señalan que la diversificación de los productos que se ofertaban bajo este sello ha sido importante desde su instauración, pasando inicialmente del mercado artesanal hasta hoy en día, a los productos agrícolas enfocados a la alimentación. Así, los productos que ahora podemos encontrar, tanto en tiendas especializadas en comercio alternativo como en supermercados, se pueden agrupar en cuatro categorías: alimentación, textiles, artesanías y otros productos varios que van desde los muebles hasta música, libros, juegos infantiles, entre otros.

Por su parte, los productores que bajo este modelo solicitan participar, deben seguir unos criterios, uno de ellos establece que deben organizarse en pequeñas empresas o cooperativas, que promuevan la participación, equidad y funcionamiento de manera democrática, asimismo, hacer que las labores se lleven a cabo en condiciones laborales y sociales dignas, basadas en el rechazo de la explotación laboral infantil y a las discriminaciones por razón de género, concibiendo así un entorno social de respeto.

También deben promover un desarrollo ecológicamente sostenible, en procura de evitar desplazar suelos que estén dedicados al sustento alimenticio de las propias

comunidades y a la práctica de los monocultivos, de igual manera abstenerse del uso de pesticidas o herbicidas que puedan acabar provocando problemas de contaminación de los suelos y deforestación.

Otro criterio establece que debe buscar el desarrollo integral de las comunidades, a través del incremento sostenido del nivel de vida, por lo que es necesario invertir parte del dinero obtenido en proyectos para la comunidad como lo son escuelas, centros de salud, talleres para mujeres, infraestructuras, entre otros; además, deben proteger los derechos humanos, sobre todo el de los niños, niñas, mujeres y pueblos indígenas y minoritarios; procurar el respeto al entorno cultural; y, finalmente, elaborar productos de calidad.

En este sentido, las organizaciones importadoras que manifiesten participar bajo el modelo propuesto, deben cumplir con los siguientes criterios, primero, pagar a los productores un precio justo por sus productos que les permitan cubrir sus necesidades básicas, los costos de producción e invertir en la comunidad, además, contactar y comprar directamente a las cooperativas para reducir lo más posible el número de intermediarios.

Como segundo criterio, deben ofrecer a los productores un pago por adelantado relativo al 40% o 50% del costo, que permita afrontar los gastos de la producción o el acceso a créditos que sean compatibles con su situación económica; en tercer lugar, deben mantener relaciones de trabajo y firmar contratos a largo plazo con los productores; otro criterio, le sugiere a estas organizaciones, llevar a cabo la labor de sensibilización y *lobbying* político, con el fin de facilitar la entrada de los productos del comercio justo en los mercados del Norte.

En sexto lugar, es necesario que busquen un mercado seguro para los productores; además, brindarles formación, asesoramiento técnico, investigación del mercado y del desarrollo de nuevos productos. Otro criterio obliga a informar a los productores respecto a los mercados para sus productos; también insta a brindar a las tiendas información sobre los productos y productores.

Un criterio muy especial se refiere a que las organizaciones deben trabajar junto con los productores para mejorar los métodos de producción a nivel medioambiental; otro le indica que se deben reinvertir los beneficios en proyectos

sociales; un criterio capital para la organización es la necesidad de ser transparentes en la gestión comercial y financiera, facilitando información a los productores y a las tiendas respecto de sus márgenes, de su gestión interna y las actividades de la importadora u organización.

Finalmente, dos criterios son necesarios para estas organizaciones dispuestas a incluirse en el modelo, por una parte funcionar bajo estructuras participativas y democráticas, por otra, proteger los derechos humanos, promover la igualdad de oportunidades y la democracia en la toma de decisiones adentro de la misma organización.

Finalmente y como parte de los argumentos de Ceccon y Ceccon (2010) sugieren que como parte del modelo de comercio justo planteado por el Movimiento, las tiendas que participen en la comercialización también tienen criterio que cumplir, dentro de estos tenemos, el vender productos de comercio justo; otro es, brindar información al público respecto a sus objetivos así como del origen de los productos, los productores y el comercio en general; además, el participar en las campañas que promuevan la mejora de la situación de los productores y que influyan en las políticas nacionales e internacionales.

Otro criterio las obliga en ser abiertas y transparentes en su estructura y actividades; también, sugiere que estén atendidas por personal comprometido con los principios del comercio justo, sean voluntarios o pagados y como último criterio, el promover la participación de todos los empleados en la toma de decisiones que les afecten.

### **Antecedentes geopolíticos en el eje económico norte – sur:**

Bajo la política del poder, las relaciones Norte-Sur han estado históricamente dominadas, de esta manera, a pesar de que estemos en un mundo donde supuestamente todos los países son indiscriminadamente iguales y soberanos, las desigualdades económicas entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado, habían roto cualquier intento de unidad e igualdad entre las naciones; esto debido a que el Sur era pobre y, por lo tanto, tenía menos poder; mientras que el Norte

era rico y tenía el poder que la riqueza daba en un mundo dominado por el mercado y por la capacidad de producir y comprar tecnología para usarla, argumentos que sustenta en sus investigaciones Vachon y Coallier (2001) y Ullán (2010).

El autor caracteriza la concepción del mundo dividido entre Norte y Sur, por una parte, el Norte concentra su fuerza política y económica en las instituciones de carácter internacional como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización del Tratado de América del Norte (OTAN), Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comunidad Económica Europea (CEE) e incluso la misma ONU, a través de las cuales sus intereses comunes son expresados.

Además, el control de la información no es menos importante que el control de los organismos internacionales, del comercio y del sistema financiero, y el Norte tiene, en su mayor parte, el control de los medios internacionales de comunicación e información.

Continúa el autor, ahora con el Sur, el cual no tiene instituciones que se comparen a las organizadas y controladas por el Norte y que realicen políticas y acciones a su favor; su posición frente a dichas instituciones siempre fue de desventaja en lo que a negociaciones y toma de decisiones se refiere, limitando sus posibilidades de influir en la política internacional y de disfrutar de los beneficios del comercio internacional.

Como consecuencia, se vieron forzados a realizar grandes préstamos para compensar las pérdidas causadas por el empeoramiento de su posición dentro de la esfera mundial del comercio y de la caída de los precios de las materias primas, donde parte del problema de la desigualdad está también fundamentado en las abismales diferencias en lo que a capacidad de inversión se refiere, ya que los recursos fueron extraídos sistemáticamente de los países del Sur y llevados al Norte, a través de los adversos movimientos comerciales basados en los términos del comercio internacional actual, así como de los altos intereses del pago de las deudas contraídas por los países del Sur, elementos que también contemplan Frers y Velázquez (2010) en sus estudios.

A pesar de la evidente y creciente brecha entre el Norte y el Sur, a criterio de Ullán (2010), la mayor parte de los países del Norte no reconocen plenamente la necesidad de una verdadera transformación en el orden internacional, por el contrario, resaltan cada vez más los beneficios del libre mercado e insisten a los países del Sur que se ajusten a la realidad del mercado internacional a través de ajustes estructurales, reformas y privatizaciones en el orden neoliberal.

Como resultado de lo anterior, desde 1945, un gran número de personas, desde líderes gubernamentales hasta la gente común y corriente, se han estado preocupando por la creciente situación de desigualdad económica que se vive en el mundo y han propuesto diversas alternativas para cambiar dicha realidad, según Stiglitz (2007).

El cambio, ha sido llamado de “desarrollo” y es un camino que muchos países del Sur pelean y que países del Norte recomiendan, a través de fórmulas económicas y de políticas públicas que no han sido, como es evidente, muy exitosas; hoy, los países del Norte están comprometidos ideológicamente con la filosofía del libre mercado y la defienden a capa y espada, por lo que cualquier intento de un verdadero diálogo es visto con escepticismo y hostilidad por quienes creen que el gran abismo entre el Norte y el Sur, y la creciente pobreza, son ocasionados principalmente por las acciones y fallas tanto de los gobiernos como de la población del Sur.

Lo anterior, no significa que no se hayan cometido también, por parte de los gobiernos del Sur, errores políticos y económicos y que no exista ineficiencia y corrupción, sin embargo, ello no se compara con los efectos de la estructura económica internacional en los países del llamado Tercer Mundo.

Sin que se puedan esconder las abismales desigualdades y por la urgencia de la situación en la que viven muchos países, más de una vez algunos estados del Norte y sus instituciones internacionales han intentado, de “buena fe”, dar caridad a los “más pobres” a través de programas de cooperación y asistencia. Sin embargo, más allá de esto, siguen apremiando los beneficios de la libertad económica entre los países pobres e incluso presionan con su poder económico

para impedir que dichos países controlen sus importaciones, exportaciones y políticas públicas de asistencia y subsidio.

Así, contrario a lo que vemos en la teoría, en la práctica nos encontramos con el deseo de preservar posiciones dominantes y privilegiadas a través de la protección del poder de compra de materias primas, su transformación, el acceso al mercado, la distribución del poder en los grandes organismos financieros internacionales, los mecanismos de negociación de las deudas, las barreras arancelarias, las medidas de protección tecnológica, entre otros mecanismos que alimentan el orden económico actual.

### **Mercosur y ALBA-TCP, estrechando la cooperación internacional sur – sur en Latinoamérica:**

Cronológicamente se pueden estructurar los tiempos de la aparición de los modelos Sur-Sur de la siguiente manera, el Mercado Común del Sur, MERCOSUR aparece primero en una región económicamente deprimida, como efecto sociopolítico de la postguerra, donde el dominio de grandes potencias productoras manejaba las políticas económicas según sus prioridades, en el marco de las estrategias Sur – Sur. Un grupo de países, para la década de los 90, consideró su crecimiento económico y la potencialidad de generar un mercado que cubriese las expectativas intrarregionales, tal y como lo estima Caetano (2011) en sus investigaciones.

Por ello, MERCOSUR no es la respuesta a una simple política, es el resultado del análisis de un conjunto de modelos de desarrollo e integración económica que han estado activos en el continente, entre ellos, la Comunidad Centroamericana o la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC), el Pacto Andino y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como lo establece Fernández (2006).

En este sentido, MERCOSUR se apoya en una coyuntura comercial favorable, predominante para el momento en la región, que permitió acentuar los logros del bloque durante el primer período (1991-1998) post fundación. Durante esta fase, los logros conseguidos fueron liberalizar el total de los productos comprometidos

para esa etapa y la aplicación de un arancel externo común cercano al 88% del universo arancelario de la sub-región, logro este que presentó algunas exclusiones específicas en donde se encontraban el azúcar y los automóviles, hechos que lo posicionaron en materia de comercio intrarregional, restándole posición a cualquier otra previa experiencia en Latinoamérica, según Lorenzo (2006).

Por su parte, Altmann (2008) y Fermin (2009) se refieren a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA, la cual surge como una propuesta de integración que se diferencia claramente de las anteriores experiencias en su ideología política, la cual no coincide filosóficamente con MERCOSUR, ya que este último responde a un modelo de integración económica la cual se basa en la implementación de una zona de libre comercio entre los países del sur, mientras que el ALBA hace hincapié en la erradicación de la pobreza y la exclusión social de los pueblos latinoamericanos.

De esta manera, el ALBA desde sus inicios se funda en la creación de mecanismos, que generen ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías que existen entre los países del hemisferio; así como impulsar la cooperación a través de fondos compensatorios que estén destinados a corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias.

En tal sentido, esta alianza, es un conjunto de principios rectores, donde se mencionan la justicia, solidaridad, equidad, cooperación, complementariedad, la voluntad común de avanzar en un desarrollo equitativo, basado este en el respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos, haciendo importante énfasis en el desarrollo humano, social, político y económico.

Dentro de sus objetivos tenemos la transformación de las sociedades latinoamericanas, para hacerlas cultas, más justas, solidarias y participativas, por ello, está concebida como un proceso integral que permita eliminar las desigualdades sociales, fomente la calidad de vida y asegure la participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino.

Asimismo, como objetivo fundamental se pretenden solucionar los problemas sociales por los que atraviesan los países latinoamericanos y caribeños, con el fin

de permitir la transformación de sus sociedades en procura de eliminar la exclusión de las mayorías, lo que implica eliminar la pobreza y proponer una mayor participación de los sectores populares en la política a través de la democracia participativa y protagónica. Por todo lo anterior, el entorno social en el ALBA no es solo un acercamiento a la procura de bienes económicos, va más allá de la autodeterminación de los pueblos y su independencia social, política y económica.

Así, se constituye un espacio económico ALBA-TCP (ECOALBA-TCP), el cual tiene por objeto constituir una zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, que esté destinada a ampliar y consolidar un modelo alternativo de relacionamiento económico novedoso, con la finalidad, por una parte, de fortalecer, además de diversificar el sector productivo y el intercambio comercial, así como implantar las bases para los instrumentos bilaterales y multilaterales que se suscriban en esta materia, con el fin último de cubrir satisfactoriamente las necesidades materiales y espirituales de nuestros pueblos.

Dentro de sus implicaciones, este espacio económico incluye el ordenamiento y dinamización de las relaciones económicas de sus asociados, en pro de potenciar el encadenamiento productivo y comercial complementario que pueda establecer los principios económicos que regirán el proceso de desarrollo compartido, más como una perspectiva de bloque que una simple agregación de países individuales, que logren su posicionamiento a nivel internacional.

En cuanto a la circulación de bienes y articulación de los medios de producción entre las partes, establece una zona que garantiza el desarrollo pleno de las potencialidades y capacidades productivas de los sectores prioritarios, con el fin de satisfacer las necesidades particulares, en atención a la demanda intrarregional, y promoviendo el escalamiento productivo, a través de distintos incentivos, relacionados estos con la desgravación arancelaria, hacer hincapié en el intercambio de materias primas, bienes de capital e intermedios y de consumo final.

Asimismo, implica la articulación de políticas económicas, a fin de asegurar condiciones adecuadas para la complementariedad, a través de estudios que permitan la identificación y evaluación de los espacios de interés común, para formular las estrategias que determinen sus relaciones intrarregionales, en especial frente a estados terceros, bloques de estados, áreas de comercio u organismos internacionales; además, propiciar el impulso de una especialización a nivel productivo, en función de las fortalezas de cada país, sin que esta limite el desarrollo integral de sus aparatos productivos, para permitir superar las asimetrías existentes a lo interno y externo.

En este mismo orden de ideas, facilitar el uso de los mecanismos e instrumentos de la nueva arquitectura financiera diseñados por el ALBA-TCP, haciendo hincapié en la consolidación del Banco del ALBA como instrumento eficaz para el financiamiento de proyectos económicos transnacionales y de cooperación, así mismo como del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), el cual debe soportar un mínimo del veinte por ciento (20%) del intercambio comercial total y aumentar progresivamente, empleando medidas que estimulen y promuevan su uso.

En vista de todo lo presentado hasta ahora, dentro de la estructura y filosofía de ECOALBA-TCP, debe existir un conjunto de principios rectores por los cual se regirá. El primero de ellos se refiere al comercio, el cual debe basarse en la complementariedad, solidaridad y cooperación, con el fin de que juntos alcancen una vida digna y el vivir bien, a través de la promoción de reglas comerciales y de cooperación que fomenten el bienestar de la gente y en particular de los sectores más desfavorecidos.

Como segundo principio, se establece el comercio soberano, el cual debe existir sin condicionamientos, intromisión en asuntos internos, donde se respeten las constituciones políticas y las leyes de los estados, sin la obligación de aceptar condiciones, normas o compromisos. Tercero, el comercio complementario y solidario entre los pueblos, las naciones y sus empresas, se considera el desarrollo de la complementación socio-productiva sobre fundamentos de

cooperación, aprovechamiento de potencialidades y capacidades existentes en los países, favorecer la creación de empleos y el ahorro de recursos.

Lo anterior amerita que se procure la búsqueda de la cooperación, complementariedad y solidaridad entre los diferentes países; fundamentando la cooperación, intercambio y colaboración científico-técnica continua como una forma de desarrollo, considerando las fortalezas de los miembros en áreas específicas, con el fin de constituir una masa crítica en el campo de la innovación, la ciencia y la tecnología.

Como cuarto principio rector está la protección de la producción de interés nacional, como parte fundamental del desarrollo integral de todos los pueblos, donde los países pueden diversificar su producción e industrializarse para garantizar un crecimiento integral de los sectores económicos, teniendo como premisa el rechazo a exportar o morir y el cuestionamiento del modelo de desarrollo el cual se basa en enclaves exportadores., por lo que se privilegia la producción y el mercado nacional que impulsa en especial la satisfacción de las necesidades de la población utilizando los factores de producción internos, o bien importando lo que es necesario y exportando solo los excedentes de forma complementaria.

El quinto principio, se refiere al trato solidario para las economías más débiles, donde se promueve la cooperación y apoyo incondicional, con la finalidad que alcancen un nivel de desarrollo sostenible, permitiendo así alcanzar la suprema felicidad social. Por su parte el sexto apoya el reconocimiento del papel soberano de los estados en el desarrollo socio-económico, así como la regulación de la economía.

La promoción de la armonía entre el hombre y la naturaleza, respetando los derechos de la madre tierra y promoviendo un crecimiento económico en equilibrio con la naturaleza, es el séptimo principio rector, en este se reconocen los derechos de la madre tierra y se impulsa la sostenibilidad armónica con la naturaleza. El octavo principio establece, la contribución del comercio y las inversiones al fortalecimiento de la identidad histórica y cultural de los pueblos. En este mismo orden de ideas, el noveno principio, se refiere al Favorecimiento a las

comunidades, comunas, empresas de producción social, cooperativas, pequeñas y medianas empresas, dirigidos a la promoción conjunta hacia otros mercados de exportaciones intrarregional y de producciones resultantes de acciones de complementación productiva.

El décimo principio plantea el desarrollo de la soberanía y seguridad alimentaria, en especial en los países miembros, esto en función de asegurar una alimentación con calidad social e integral y cantidad para los pueblos, como fundamento a las políticas y la producción nacional de alimentos, que de esta manera garantice el acceso de la población a una alimentación de cantidad y calidad adecuadas.

El décimo primer principio, se dirige al comercio con políticas arancelarias ajustadas, considerando los requerimientos de los países en desarrollo, así como la eliminación entre las partes de todas las barreras que constituyen un obstáculo a la complementación, que permitan además a los países colocar sus aranceles en un nivel que les permita proteger a sus industrias nacientes o cuando así lo consideren necesario, para su desarrollo interno y el bienestar de su población, esto con el fin de estimular la promoción de una mayor integración entre los pueblos.

Como principio décimo segundo, se presenta el comercio que protege los servicios básicos como derechos fundamentales del ser humano, basándose en el reconocimiento del derecho soberano de los países a controlar sus servicios, según sus prioridades dirigidas al desarrollo nacional y proveer de servicios básicos estratégicos directamente a través del Estado o en convenios con inversiones mixtas con los países socios.

Por su parte, la cooperación para el desarrollo de los diferentes sectores de servicios, conforma el décimo tercer principio, donde se da prioridad a la cooperación que se dirige al desarrollo de capacidades estructurales de los países, con el fin de buscar las soluciones sociales en sectores como la educación y la salud, entre otros, con el pleno reconocimiento del derecho inequívoco de los países a la soberana regulación y control de todos los sectores de servicios, en busca de la promoción de sus empresas de servicios nacionales.

El décimo cuarto principio declara el respeto y cooperación a través de las compras públicas, estas como herramienta de planificación para el desarrollo y promoción de la producción nacional la cual debe ser fortalecida a través de la participación, cooperación y la ejecución conjunta de compras cuando estas resulten convenientes; así el décimo quinto principio promueve la ejecución de inversiones conjuntas en materia comercial que puedan adoptar la forma de empresas grannacionales, ya que mediante esta asociación de compañías estatales de diferentes países, se puede impulsar un desarrollo soberano y de beneficio mutuo.

Por otra parte, el principio décimo sexto, se refiere al establecimiento de socios y no patronos, principio dirigido a indicarle al inversor extranjero que, por respeto a las leyes nacionales, el carácter del convenio es en el sentido de socios, refiriéndose más específicamente a que estos no podrán demandar a los estados nacionales ni a los gobiernos por desarrollar políticas de interés público, por el uso del producto o servicio convenido.

El principio décimo séptimo se relaciona con el Comercio que respeta la vida, a través de la promoción de la biodiversidad y del genoma humano, así como también el patrimonio común de la humanidad y la madre tierra; en concordancia con el principio anterior, el décimo octavo establece la anteposición del derecho al desarrollo, salud, propiedad intelectual e industrial de los pueblos.

Asimismo, el décimo noveno, plantea la adopción de mecanismos que conlleven a la independencia financiera y monetaria, además consolide el impulso a mecanismos que ayuden al fortalecimiento de la soberanía financiera y económica, también la complementariedad entre los países en esta materia. El vigésimo principio , estima la protección de los derechos de los trabajadores y de los pueblos indígenas, considerando la promoción de la vigencia plena de los mismos y la sanción a la empresa y no al país que los incumple.

Como principio vigésimo primero, se tiene la publicación de las negociaciones comerciales para que el pueblo pueda ejercer su papel protagónico y participativo en el comercio; el vigésimo segundo contempla la calidad, definiéndola como la acumulación social de conocimiento y su aplicación en la producción, ésta en

función de la satisfacción de las necesidades sociales de los pueblos, enmarcado en un nuevo concepto de calidad según el ALBA-TCP, de esta manera los estándares no se conviertan en obstáculos a la producción y al intercambio comercial entre los pueblos.

Por su parte, el vigésimo tercer principio se refiere a la libre movilidad de las personas como un derecho humano, con el objeto de fortalecer los lazos de hermandad entre todos los países del mundo, mientras el vigésimo cuarto, se enmarca en el trato diferenciado y solidario, donde se considere el nivel y los objetivos de desarrollo, así como las dimensiones de las economías de los países, para que de esta manera se garantice su acceso a los beneficios que se deriven del ALBA-TCP.

El principio vigésimo quinto plantea la integración energética, con el fin de crear los efectos para garantizar el suministro solidario y estable en las fuentes energéticas destinadas al desarrollo económico y social de nuestros países, sobre todo en la generación de nuevas formas de energía más limpias y seguras; por último, el vigésimo sexto principio rector asume la socialización del conocimiento, para fomentar la creación de espacios complementarios que, al final, permitan mejorar los procesos productivos, sin las limitaciones establecidas por los diversos mecanismos internacionales.

De lo anterior, y como complemento de su filosofía, Ullán (2010) plantea que la importancia que se le otorga al sector productor por parte de la alianza es que ella asume el comercio de complementariedad, solidaridad y cooperación, por lo que no alberga criterios ni intereses egoístas ni mercantilistas relacionados con la ganancia empresarial o beneficio nacional en detrimento de otros pueblos; se centra en manejar una amplia visión latinoamericanista, el cual reconozca el impedimento para que nuestros países alcancen un desarrollo óptimo y sean realmente independientes de forma aislada.

## **Conclusiones:**

Es importante establecer que las estructuras desde el punto de vista político ideológicas, obedecen a razones diferentes, por una parte el Movimiento del Comercio Justo se posiciona como un modelo de comercialización Norte – Sur, en busca del crecimiento de los pequeños productores cuya principal característica es no tener acceso a los grandes procesos de comercialización dirigidos por las corporaciones del Norte, aun cuando dentro de sus principales criterios establecen el apoyo al hombre, solicitando el respeto a la política interior de cada país y la protección de los derechos humanos, pues todo ronda entorno a la producción.

MERCOSUR por su parte, es un modelo que intenta estandarizar un proceso de integración aduanera que permita el libre comercio intrarregional, donde los productos que participan en el intercambio gozarían de programas especiales para la comercialización dentro del bloque, asimismo, este modelo permite la adhesión de otros países para configurar un bloque económico más estable e incluyente.

En cambio, el ALBA-TCP es un modelo más proteccionista y está dirigido a los países del bloque Sur-Sur, para procurar no solo el desarrollo económico de los países miembros, sino que del desenvolvimiento social, cultural, tecnológico, entre otros, se garantice en el intercambio de productos, tecnologías, culturas que logren la integración y su autodeterminación.

Por lo expuesto, y ajustándonos a la crisis actual, el número de desempleados que innegablemente impactara en la pobreza mundial y la resistencia a profundizar un modelo económico que muestra sus grietas, el hombre queda desprovisto de mecanismos de apoyo, pues el comercio, en la expresión más economicista posible, no le permite el desarrollo; es por ello que el modelo que mejor funciona es aquel que más protege al hombre, porque finalmente es este quien mueve el aparato productivo y es a quien en definitiva se le aplican los indicadores de desarrollo.

Así los modelos económicos utilizados en el eje económico Sur-Sur, están dirigidos al fortalecimiento de las comunidades mediante el desarrollo de cada país según sus necesidades y con el apoyo de cada gobierno para cubrir sus demandas, especialmente con el sustento de carteras comunes entre los países miembros.

Por último, la solicitud por parte de Ecuador, como miembro pleno de Mercosur, representa un impacto como propuesta de bloque económico manifiesta, dado que las condiciones políticas de ese país dirigen sus intereses más a lo colectivo regional que a lo particular, lo cual representa un cambio drástico del paradigma Sur-Sur, ya que pone de manifiesto su bienestar integrador con base en principios innovadores, fortaleciendo más el nuevo sistema monetario aquí planteado, además de formalizar la apertura de un puerto al Pacífico del consolidado bloque continental.

### **Bibliografía:**

Altmann, Josette. (2008). *ALBA. ¿Un proyecto alternativo para América Latina?*. Madrid. Real Instituto Elcano.

Cabrera, Adalid. (2010). "La complementariedad económica: la mejor vía al desarrollo antes que la competencia". en <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?names=News&files=article&sid=5547>. (Consultado el 25 de abril del 2013)

Caetano, Gerardo. (2011). *MERCOSUR: 20 años*. Uruguay, CEFIR.

Ceccon, Brisa. (2008). *El comercio justo en América Latina: perspectivas y desafíos*. México, CopltarXives.

Ceccon, Brisa y Ceccon, Eliane. (2010). "La red de comercio justo y sus principales actores. Investigaciones geográficas", en Boletín del Instituto de Geografía. vol. 71, pp. 88-101.

Fermín, Eudis. (2009). "Alternativa bolivariana para los pueblos de nuestra América: ¿La ruptura paradigmática de los modelos de integración?", en Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología. N°. 8, pp. 339-365.

Fernández, Jorge. (2006). *Los procesos de integración. El MERCOSUR*. Montevideo, Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo.

Frers, Gabriela y Velázquez, Vladimir. (2010). "La crisis del comercio justo en y desde América Latina", Consultado En <http://comerciojusto.org/wp->

content/uploads/2011/10/INFORME-COMPLETO.pdf (Recuperado el 30 de abril del 2013)

Fichar, Gonzalo y Cabrera, Pablo. (2002). *Comercio justo ¿Una alternativa real?* Madrid, CIDEAL y SETEM.

Fridell, Gavin. (2006) “*Comercio justo, neoliberalismo y desarrollo rural: una evaluación histórica*”. Íconos, N°. 24, pp. 43-57.

García, Armando. (2011). “El comercio justo: ¿una alternativa de desarrollo local?”, en Polis. N°. 7, pp. 105-140.

Krier, Jean-Marie. (2001). *El desafío del comercio justo 2001-2003*. Bélgica. Anuario EFTA.

Lorenzo, N. (2006). “Situación actual y perspectivas de MERCOSUR. Nota Técnica” en Fundación CILAE. en <http://www.cilae.org/NT0306.pdf> (consultado el 29 de Abril del 2013)

Montagut, Xavier y Dogliotti, Fabricio. (2006). *Alimentos globalizados. Soberanía alimentaria y comercio justo*. Barcelona, Ed. Icaria.

Presta, Susana. (2009). “Comercio justo, Estado y sociedad civil. Una aproximación crítica”, en *Periféria*, pp. 1-22.

Stiglitz, Joseph. (2007). *Comercio justo para todos*. México, Ed. Taurus.

Ullán, Francisco. (2010). “La Alianza Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos: Análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundista”, en *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, N°. 37, pp. 33-69.

Vachon, Bernad y Coallier, Francine. (2001). *El desarrollo local: teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. España, Ediciones Trea.

Sitios Web Consultados:

ALBA: <http://www.alianzabolivariana.org/>

ALBA-TCP: <http://www.alba-tcp.org/>

MERCOSUR: <http://www.mercosur.int>

# INDIGNADOS EN EUROPA: LUCHA CONTRAHEGEMÓNICA Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

Julián Darío Bonilla Montenegro  
*julianbonilla.abogado@gmail.com*

## **Resumen:**

A finales del 2008 comenzó en la “eurozona” un escenario de crisis estructural que ha alcanzado los cimientos de la institucionalidad europea, temiendo constantemente el retiro de alguno países del euro, lo que generaría un efecto dominó que desencadenaría el quiebre estructural de un proyecto político regional considerado exitoso hasta hace algunos años. Para poder comprender la configuración coyuntural de este proceso, es preciso reconocer el rol que han jugado los movimientos de indignados en varios países europeos, asumiendo la condición de grupos y clases subalternas que buscan enfrentarse a la hegemonía proveniente de las instituciones políticas, analizados desde el enfoque neogramsciano de las relaciones internacionales, mediante el uso de un análisis coyuntural.

## **Palabras claves:**

Indignados, Eurozona, coyuntura, enfoque neogramsciano

## **Abstract:**

At the end of 2008, began at the “Eurozone” a situation of structural crisis that it has affected the foundations of the European institutions, constantly fearing for the withdraw of some countries of the Euro, that would generate a domino effect that would unleash the structural fail of a regional political project that it was considered successful until some years ago. In order to understand the situational configuration of this process, is necessary to recognize the role that have played the Indignant movement in several European countries, assuming the condition of subaltern groups and classes that look for confront with the hegemony which

comes from the political institutions, analyzed from the neogramscian approach of the International Relations by means of the use of the situational analysis.

**Key words:**

Indignant, Eurozone, Situation, Neogramscian approach

**Introducción**

La región conocida como la Eurozona, en donde se concentran los países europeos que manejan el euro como moneda oficial, cuenta con 18 miembros<sup>495</sup>, y desde el año ha sido una de las regiones del mundo que más se ha visto afectada por la crisis económica que se inició ese mismo año en los Estados Unidos, en buena medida por la crisis hipotecaria en la potencia hegemónica y que luego se expandió, como en un efecto dominó, por varios países, siendo los de la región europea los más afectados.

Paradójicamente, antes de la crisis, la Zona Euro se tenía en cuenta como un punto de referencia para el progreso y las posibilidades que ofrecía un proceso de integración paradigmático en comparación con las demás regiones del mundo que han querido construir estos escenarios que trataban de sostener el proceso europeo pensando en las mejores estrategias para consolidarlo como ejemplo ante las demás regiones, en especial América Latina (Ayuso, 31/05/2009).

Por esta razón, varios estados europeos han generado diversas políticas de ajuste fiscal y de reducción del gasto público como medida, exigida por la “Troika”, agrupación compuesta por el Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y que ha generado una gran número de manifestaciones en varios países europeos, en donde se ha visto el fortalecimiento de la movilización social en contra de las medidas políticas y económicas que se han exigido (Esteso, 25/06/2013).

---

<sup>495</sup> A comienzos de junio del presente año se autorizó el ingreso del Estado báltico de Letonia para que comience sus actividades monetarias con el euro a partir del primero de enero de 2014 (Mañueco, 24/06/2013).

Y ha sido por esta razón que ha surgido un nuevo escenario de carácter glocal (debido a su condición tanto de tipo local como de tipo global) en donde los que se han denominado *indignados* han sido un referente esencial para demostrar el inconformismo por las acciones políticas impuestas en contra de la población. Este grupo ha asumido la condición de ser, de acuerdo con la categorización gramsciana, un grupo y clase subalterna que busca el enfrentamiento contra la concepción del mundo dominante (Ossandón, 1988).

Con base en lo expuesto, la presente ponencia busca plantear la articulación de dos componentes: uno de carácter metodológico en relación con la configuración del análisis de coyuntura, y el otro de tipo teórico, como es la perspectiva neogramsciana de las Relaciones Internacionales. Luego de construir los referentes analíticos de ambas categorías se plantea otorgar el análisis de la situación presente en cada uno de los países de la región, teniendo en cuenta lo que ha ocurrido en zonas como la península ibérica o Grecia.

### **Análisis de coyuntura**

Analizar la coyuntura significa conocer lo articulado y complejo de lo real, junto con su carácter conflictivo (INCEP, 2002). Lo mejor es considerar que un análisis de coyuntura intenta, o pretende, comprender la realidad, si se sigue un paradigma interpretativista, o construir la misma, cuando se recurre al paradigma constructivista de la epistemología. La realidad social es demasiado compleja y no puede ser comprendida sobre la base de un único referente explicativo. Con base en lo anterior, es posible entender que la comprensión sobre la coyuntura varía de acuerdo con el criterio de análisis que construyan los actores que la conforman y se puede seguir una lógica de corte conservador o de liberalización de las condiciones impuestas, pues en ocasiones (y esto se encuentra presente de acuerdo con la clase de medios de comunicación desde donde se recopila la información), pueden presentarse análisis de coyuntura encaminados a “mantener el funcionamiento del sistema y el régimen” (INCEP, 2002).

En el caso concreto de este artículo, se tiene en cuenta que la referencia es un análisis coyuntural de tipo político, el cual “no depende de la acumulación de

hechos o de la información sino de una buena interpretación de los fenómenos políticos, y esta depende, a su vez, de la opción epistemológica más adecuada” (Jiménez, 1998, 11).

En términos generales, las razones más importantes para permitir la construcción de un análisis de coyuntura son las siguientes:

- Comprender los eventos que ocurren en un determinado momento, en donde confluyen condiciones de tipo político, ideológico, social o económico, a una escala que va desde lo local a lo internacional, pretendiendo abarcar una explicación y análisis profundo de dicho evento.
- Mejorar la capacidad de análisis y el seguimiento de los hechos.
- Sentar las bases para tomar en cuenta los planes de acción que se podrán presentar en un momento cercano luego de transcurrido el evento analizado.

En algunas ocasiones, al análisis de coyuntura se le da la condición de herramienta de comprensión del hecho histórico. Lo que ocurre si se tiene en cuenta la importancia de analizar un proceso referido y el conocimiento que se produce gracias a este análisis. Es una revisión en permanente retroalimentación, que se lleva a cabo a partir de la reconstrucción de huellas, indicios y vestigios que se asocian con el escenario que se pretende estudiar (Fazio, 2007).

Cuando se hace mención al tema de los constructos teóricos que se han forjado en relación con la coyuntura, es preciso tener en cuenta diversas condiciones que se han gestado desde los aportes teóricos que concibieron las perspectivas científicas del socialismo. Varios seguidores del marxismo han permitido el diseño de este esquema de análisis “sin circunscribirse al sólo ámbito de explicación de la coyuntura política” (González, 1992, 231), situación que permite extraer lo siguiente:

La tradición de los grandes pensadores revolucionarios, desde Lenin a Mao, pasando por Trotsky y Rosa de Luxemburgo aparece en el estructuralista francés, bajo la bendición de la cientificidad. Desde ahí, a través de un esquematismo ejemplarmente ordenador, se abrirá la posibilidad de hacer

operativo el 'materialismo dialéctico'. Gran parte de los análisis marxistas de los años setentas, asimilables al 'análisis de coyuntura', tomará necesariamente en cuenta, aún para alejarse de él, este tipo de perspectiva (Bolívar et ál., 1991).

Después de los aportes que generaron los autores referidos, es importante tener en cuenta la teorización que plantea el teórico italiano Antonio Gramsci, quien construye un esquema para obtener una verdadera descripción para la interpretación del fenómeno de la coyuntura<sup>496</sup> (1975, 1980), construyendo en su ensayo la descripción para el diseño de un análisis de coyuntura consistente en un "conjunto de cánones prácticos de investigación y de observaciones particulares útiles para despertar el interés por la realidad de hecho, y para suscitar intuiciones política más rigurosas y vigorosas" (Gramsci, 1975, 1980, 7), enfocándose en este caso en las condiciones de tipo político que tienen en cuenta "las relaciones de fuerza política y de partido" (Gramsci, 1975, 1980, 8).

Un punto de importancia esencial, que vale la pena destacar, radica en el hecho de la construcción de un espacio temporal de la coyuntura en donde los acontecimientos que generan los actores se presentan "como ocasionales, inmediatos, casi accidentales" (Gramsci, 1975, 1980, 9). La relación de estos acontecimientos entre protagonistas, antagonistas o ayudantes de la coyuntura (Gallardo, 1990) genera espacios de correlación de fuerzas que se articulan en torno a la estructura política inmersa en el espacio coyuntural y de esta manera se afectan las relaciones de poder y la manera en la que los diversos actores sociales juegan un papel decisivo en las relaciones orgánicas presentes en la sociedad. En todo caso, la coyuntura se debe entender tanto para los procesos en donde se derivan crisis agudas, como para aquellos en donde el proceso este de desarrollo progresivo.

---

<sup>496</sup> A nivel de autores latinoamericanos, Juan Carlos Portantiero propone darle el calificativo este representante de la teoría política italiana de "teórico de la coyuntura" (1979, Pág. 59). Asimismo, el argentino Néstor Canclini, le otorga la calificación de "estratega de la coyuntura" (1984, pp. 70).

Finalmente, en relación con el presente punto acerca de la coyuntura, es preciso mencionar que dentro de la conceptualización gramsciana existe un fenómeno de carácter estrictamente político el que:

las ideologías antes germinadas se hacen “partido”, chocan entran en lucha, hasta que una sola de ellas, o por lo menos una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social, determinando, además de la unidad de los fines económicos y políticos, también la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha no ya en un plano corporativo, sino en un plano “universal”, y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados. (Gramsci, 1975, 1980,12)

### **Estudios críticos en las Relaciones Internacionales**

En general, la discusión acerca del estudio sobre las Relaciones Internacionales<sup>497</sup> se basa en comprender las divergencias que existen de parte de las perspectivas teóricas tradicionales, sobre las que se basa la mayor parte de los criterios de investigación sobre fenómenos de tipo internacional, bien sea a nivel académico o mediante su aplicación para la construcción de la política exterior por parte de los tomadores de decisiones de los estados.

Actualmente se considera que existen tres tipos teóricos para poder analizar los procesos internacionales, bien sea mediante el realismo, con sus nuevas perspectivas enfocadas a las consideraciones de carácter neorrealista en donde aún se le otorga un papel predominante al Estado como actor cuasimonopólico de las relaciones internacionales; o también las formas denominadas idealistas-liberales, que dejan de lado los referentes de carácter militar y establecen la necesidad de otorgar medios alternativos para la resolución de las controversias

---

<sup>3</sup> Siguiendo lo expuesto por Fulvio Atinnà (2001, 13), al hacer uso de “Relaciones Internacionales” con mayúscula, se hace relación a la disciplina científica. Si se encuentra “relaciones internacionales”, la referencia es sobre lo que se desea estudiar.

entre los estados, fortaleciendo el carácter democrático de los procesos políticos a todo nivel. Por último, una nueva forma de idealismo denominada constructivismo, en donde se busca reconocer el papel que pueden tener los procesos de cambio en relación con la identificación sobre los mecanismos de soberanía, los derechos humanos y la justicia internacional (Snyder, 2004; Arroyo, 2008).

No obstante, cuando se tienen en cuenta los análisis que sobre los acontecimientos internacionales desarrollan las propuestas teóricas planteadas, se tiene de manera general una construcción que se basa más en un sistema de resolución de problemas, que

“toma al mundo tal como lo encuentran, con todas las relaciones sociales y de poder prevaletentes, así como aquellas instituciones en torno a la cual se han organizado las primeras. El objetivo general de la resolución de problemas es lograr que las citadas relaciones e instituciones colaboren sin obstáculos, mediante un tratamiento efectivo de las fuerzas específicas de desequilibrio” (Cox, 1994, 151).

Asimismo, una de las consideraciones más importantes en este tipo de análisis sobre los acontecimientos que se desarrollan en el escenario internacional, se basa en la necesidad de producir leyes que, bajo la sombra de un condicionamiento de corte determinista, “permite llegar a la enunciación de leyes o de métodos que aparentemente tienen validez general, pero que, por supuesto, entrañan parámetros institucionales y de relaciones propuestos en el enfoque de resolución de problemas” (Cox, 1994, 151).

### **La perspectiva crítica**

Debido a las críticas que se generan por la manera como se configuran los escenarios de interpretación de los procesos internacionales desde las visiones que se consideran tradicionales, es necesario reconocer la existencia de métodos de análisis que se aparten de los postulados habituales para la resolución de problemas. Este es uno de los objetivos que busca desarrollar la perspectiva crítica en las relaciones internacionales, en donde el rol que se asume dentro del estudio se construye debido a que

“trata de dilucidar el modo en que dicho orden (entiéndase, el orden social) se produjo. La teoría crítica, a diferencia de la de resolución de problemas, no da por sentadas las instituciones ni las relaciones sociales ni de poder; por el contrario, las cuestiona y se ocupa de estudiar sus orígenes u la posibilidad de que entraran en un proceso de cambio, y cómo” (Cox, 1994. pp. 151).

Una de las razones que se presenta para exigir la necesidad de contar con una perspectiva crítica en las Relaciones Internacionales se basa en la necesidad de recomponer la teoría de las Relaciones Internacionales, identificando como una de las acciones esenciales los elementos relacionados con la libertad humana, inspirándose para alcanzar este objetivo en las acciones que se llevaron a cabo desde la escuela de Frankfurt, en donde se buscaba identificar y alcanzar el significado, las posibilidades y condiciones para una emancipación del hombre, teniendo como base las propuestas teóricas de origen marxista (Shapcott, 2008).

Si se quiere construir un punto histórico como referente para iniciar la construcción de perspectivas críticas en las Relaciones Internacionales se debió, en gran medida, a la influencia que generó el legado de la guerra de Vietnam en donde se demostró que las construcciones políticas que sustentaban el enfoque realista, que tuvo precisamente su auge y consolidación luego de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron más un efecto de soporte para la tragedia que significó este período, en donde el poder militar y las razones tácticas y estratégicas ejercidas por los Estados Unidos se encontraron directamente enfrascadas en un proceso de crítica por los hechos generados<sup>498</sup>.

De lo anterior se desprende que la teoría crítica en las relaciones internacionales busca construir un proyecto en el escenario internacional identificando “los prospectos necesarios para realizar altos niveles de libertad humana a través de la sociedad global entendida como un todo” (Shapcott, 2008, 328), siendo necesario

---

<sup>498</sup> Situación similar a lo que aconteció después de la invasión a Irak por parte de Estados Unidos en el 2003 bajo la cruzada contra el terror que sirvió como pretexto para tratar de reconfigurar los regímenes de la región del Medio Oriente Ampliado. A pesar de la evidencia en contra de la acción y de las falacias discursivas como agentes hegemónicos del sistema global, los planteamientos de tipo neorrealista no tuvieron el impacto suficiente cuando se comprobó el cuadro de errores ejercido por la potencia global y sus aliados.

reconocer que es preciso un proyecto cosmopolita que logre alcanzar los más altos niveles de inclusión en la vida política y moral de todos los habitantes del planeta (Shapcott, 2008). Se encuentra, de esta manera, la primera gran divergencia con las demás perspectivas, en el sentido que se le otorga un rol de suma importancia a la acción que desarrollará el ser humano en un contexto de carácter global, dejando de lado las condiciones que pueden generarse mediante el trabajo de instituciones, las cuales pueden ser vistas desde el análisis crítico como aparatos de dominación.

Asimismo, las ventajas que conlleva generar la construcción de los análisis de los problemas internacionales desde un acercamiento crítico, consiste en generar la comprensión de los procesos de cambio en donde todos son partícipes y cuestionan el origen de las instituciones, generando un estudio sobre los marcos de acción o los problemas que deben ponerse de manifiesto para lograr, de esta manera, un ejercicio introspectivo. También se encuentra como consideración para el análisis el hecho de que desde un análisis crítico de la problemática internacional que construye una realidad, la exige que se ajuste a los criterios de interpretación, ajustando “perpetuamente sus conceptos a ese elemento (la realidad) en transformación que pretender comprender y esclarecer...este rango de alternativas posibles (para la comprensión de los fenómenos internacionales)” (Cox, 1994, 152).

### **Perspectiva neogramsciana**

El apoyo para la construcción de la perspectiva crítica se basa en los estudios marxistas, teniendo como método primordial el materialismo histórico, analizando “los vínculos entre poder dentro de la producción, poder dentro del Estado y poder dentro de las Relaciones Internacionales” (Cox, 1994, 157). Y es mediante el acercamiento que generó desde sus estudios sobre el marxismo, que la figura del teórico italiano Antonio Gramsci cobra interés e importancia para el estudio en cuestión.

En primer lugar, porque como lo expone Robert Cox, docente emérito de la Universidad de York (1994. pp. 157), “Gramsci estableció un contraste entre el

materialismo histórico –que reconoce la eficacia de las fuentes éticas y culturales de la acción política...y aquello que denominó economicismo histórico, o la reducción de todo a intereses tecnológicos o materiales”. En segundo lugar, debido a que la construcción entre las relaciones de la estructura y la superestructura, esto es, las relaciones económicas y las relaciones ético-políticas, genera la potencia requerida para analizar los fenómenos provenientes de la articulación Estado/sociedad como aquellos pertenecientes a un orden mundial. Lo anterior, permite analizar “los vínculos entre poder dentro de la producción, poder dentro del Estado y poder dentro de las Relaciones Internacionales” (Cox, 1994, 157).

De esta manera, también es posible construir una interpretación sobre los procesos internacionales tomando en consideración diversos referentes categoriales que fueron construidos por Antonio Gramsci durante sus diversas épocas de formación intelectual, bien sea cuando hacía parte del Partido Comunista Italiano, desde su fundación, o en la etapa más conocida de su vida, cuando fue recluido en una prisión y escribió los famosos “cuadernos de cárcel”, donde crea una suerte de categorías de análisis que aún hoy se pueden considerar vigentes en el sentido de permitir comprender las relaciones sociales y la interacción entre los distintos grupos, bien sea aquellos que se encuentran en el poder o los que están sometidos a él.

De la propuesta gramsciana es importante tener en cuenta los fenómenos de crisis de hegemonía, entendidos como crisis orgánica (Herrera, 2012), que obligan a replantear los criterios de análisis de los procesos internacionales. Este fenómeno de crisis se presenta

“cuando la fuerza de trabajo adquirió conciencia del antagonismo insoluble que atraviesa la producción y reproducción de las relaciones sociales capitalistas... tales estrategias de solución no pueden ser más que parciales, y siempre dependientes del comportamiento adoptado por las dos clases fundamentales en la sociedad civil capitalista” (Herrera, 2012).

Cuando se presenta este fenómeno, se genera un grave escenario de aprietos que impiden una adecuada organización moral e intelectual del Estado.

Asimismo, otro elemento de análisis que se ha logrado articular dentro del estudio de los procesos internacionales se basa en el concepto de hegemonía, que desde la propuesta de Cox se entiende en un espacio internacional que es un proceso superior a la dominación estatal sobre grupos o clases subalternas (otro referente categorial de origen gramsciano). La hegemonía se genera mediante tres escenarios de actividad, que corresponden, en primer lugar, a las relaciones sociales de producción, luego mediante las actividades propias de las formas de Estado para finalmente alcanzar el proceso que circunscribe el orden mundial, siendo indispensable en este espacio repensar las formas alternativas para reconfigurar dicho orden (Bieler y Morton, 2003).

### **El caso: los indignados en la Unión Europea**

Una de las características esenciales de lo que está ocurriendo en Europa consiste en reconocer que el movimiento de los indignados tiene su epicentro en la zona conocida como el Primer Mundo (Klein, 2012). Desde el año 2008 se han iniciado diversas acciones de movilización social en algunos países europeos, ocupando de manera masiva ciudades en España, Italia, Grecia, Portugal, Francia, Alemania; se han contado más de 80 ciudades ocupadas desde el surgimiento del movimiento (Infobae, 01/06/2013).

Las marchas en esos países son protestas en contra de las políticas de austeridad que se han construido desde la Troika, que consisten básicamente en las políticas de reducción del gasto público con el fin de controlar la deuda de varios de los países que se encuentran en crisis, al mismo tiempo de reducir políticas sociales bajo el supuesto de garantizar la consecución de empleo para la población desempleada, en su mayoría jóvenes con formación académica, pero sin alternativas laborales para ellos.

Ha sido gracias al avance de los medios virtuales que las masas han logrado constituirse mediante “la invocación de un sentido tendencialmente universal, una articulación capaz de cohesionar significados diferentes e incluso contrapuestos.

Para negar tal acción hegemónica, la negación ha de ser 'recuperada' en la autoafirmación del sujeto" (Lechner, 2000, 326). Su articulación se ha generado en diferentes acontecimientos establecidos como aquellos surgidos durante este escenario coyuntural. Lo importante es reconocer la condición de configurar estos escenarios en donde se presenten "muestras de una mayor pluralidad y potencial democratizador" (Griselda, 1999,165), los cuales, en gran medida, fueron los justificantes que lograron construir el proceso de los indignados, pues es bien sabido que en estos tiempos la heterogeneidad ha dado un salto: se ha pasado de la heterogeneidad política a una nueva heterogeneidad social en donde los grupos y clases subalternas, desde diversas perspectivas, son referentes de acción poderosos y sobre los cuales se construye la base de acción del sujeto político desde una perspectiva activa; donde los fines específicos para su constitución son la base de la acción y de la necesidad de llevar a cabo el cumplimiento de los fines que se requieren para sí mismos, impactando de esta manera diversos procesos en el sistema internacional.

Ahora bien, un punto de referencia esencial para la comprensión del fenómeno de los indignados es el uso de la virtualidad, de la construcción de espacios telemáticos de interacción (Aranzueque, 2010, 15). Es posible observar lo que en su momento mencionó Manuel Castells: la Sociedad Red (2005)<sup>499</sup>. Ahora el Internet, al ser un medio de comunicación, de interacción y de organización social, permite que "los núcleos consolidados de dirección económica, política y cultural estarán también integrados en Internet" (Castells, 2001). Lo anterior ha servido para establecer nuevos contactos entre los grupos y las clases subalternas, las cuales ahora tienen una mayor actividad que faculta el control de diversos acontecimientos de una manera directa, buscando, según Antonio Gramsci, asumir el examen de una nueva sociedad.

Por esta razón se ha reconocido que "Las nuevas protestas tienen un denominador común: la Web. La universalización del acceso a medios de comunicación y opinión masivos creó nuevos frentes... La Web sustituyó a

---

<sup>499</sup> De esta categoría se considera en especial la descripción que se desarrolla sobre las nuevas formas de interacción a través de la virtualidad.

fórmulas convencionales de convocatoria, difusión y extensión de las protestas” (Limón, 2012/06/12). Para su fortalecimiento debe mantenerse la existencia de un elemento motivacional, condición necesaria para lograr el desencadenamiento de todo proceso de carácter social que se desarrolla mediante el uso de Internet como instrumento bajo su condición de ser un medio de autocomunicación de masa puesto que es autónomo en su acceso (*El Espectador*, 17/06/2012). Si el uso del discurso es herramienta de poder y de hegemonía, ahora se ha construido un intercambio en los roles de interacción, que permiten que las estrategias contrahegemónicas logren alcanzar ciertos objetivos.

La forma de construir los escenarios para lograr los levantamientos sociales en la Eurozona se basó, esencialmente, en la facilidad que se obtuvo para intercambiar el flujo de información entre los seguidores de los grupos antigubernistas. Por esta razón una de las características que más se ha reconocido para lograr la difusión del proceso de los indignados en la Eurozona (y en general, de las grandes movilizaciones sociales en épocas recientes como ha sido el muy comentado caso de la “Primavera Árabe”) ha sido el uso de las redes sociales como herramientas de interacción permanente entre los que han construido, en torno a estas, nuevos espacios de interacción en tiempo real y desde donde es posible replantear procesos colectivos en la distancia. El caso de la red social Facebook, por ejemplo, se identifica como referente paradigmático pues “hace parte de una nueva economía política de la comunicación y la participación ciudadana. Su poder no está por completo adscrito al de los medios institucionales ni a los gobiernos” (Castro, 2009, 153).

Por estas razones, estos actores políticos coyunturales forman parte de la llamada hiperpolítica o política posmoderna, en la cual:

las organizaciones se consolidan alrededor de fines a corto plazo, que definen, en parte, la solidez de la organización y su “institucionalidad”. De allí la noción de “enjambre” con la que se califica la naturaleza de los nuevos movimientos sociales: “agrupación de personas que se reúne de forma espontánea a fin de lograr un objetivo y cuyos nexos de unión vienen dados

precisamente por tal fin. Una vez conseguido, lo habitual es que el enjambre se disgregue (Castro, 2009, 152, 153).

Esta relación inmediata entre los fenómenos genera constantes procesos de crisis que muestran la forma dinámica como se afectan las relaciones de poder y la manera en la que los diversos actores sociales juegan un papel decisivo estratégico en las relaciones orgánicas presentes en la sociedad, mediante las cuales se construyen circunstancias de movilización o cambio impuestas, fuera de su control directo, de conformidad con las condiciones de posibilidad que se presentan en una determinada situación, resultado no necesariamente logrado por específicas interacciones estratégicas que ayudan a las masas a ser actores de primera mano en la acción política y la manera como esta se relaciona con la estructura política a la que se enfrenta o de la que forma parte.

Debe también tomarse en consideración que para los sectores hegemónicos esta clase de movimientos no representan, de manera específica, la identidad política de los grupos oprimidos que se han visto encubiertos en grandes crisis en su contra. Se ha recurrido al uso de diversas falacias apreciativas (Klein, 2012, 91), que en definitiva buscan establecer el control sobre la identidad que pueda construirse desde estos grupos, en relación con otros actores del juego político.

Es sobre la condición de hegemonía que es importante observar la construcción que sobre los indignados se ha generado en los últimos años. Como lo reconoce el teórico holandés Teun Van Dijk,

“El poder moderno consiste en influir en los otros por medio de la persuasión para lograr que hagan lo que se quiere. Los grupos que tienen acceso a esas formas de poder y de control social son generalmente grupos que han sido legitimados y tienen a su vez *acceso al discurso público*. Esto es lo que en Gramsci se conoce como *hegemonía*”<sup>500</sup> (Van Dijk, S.F. p, 7).

No obstante, es importante tener en cuenta que al observar el fenómeno de los indignados y su representación en el escenario europeo se puede considerar que

---

<sup>500</sup> Lo anterior presenta una relación especial con lo que se necesita, según Gramsci, para llevar a cabo la configuración de un “Estado Integral”, desde el cual “el sector dominante, a través de la práctica de la hegemonía, modifica su propia naturaleza e identidad” (Laclau y Mouffe, 1987, 81).

“existe en grados o niveles de desarrollo: algunos grupos mantienen niveles más altos de conciencia, desarrollo y organización que otros y algunos ejercen mayor autonomía e iniciativa que otros” (Green, 2003, 68). Para alcanzar su liberación es “indispensable la transformación del Estado y sus relaciones sociales opresivas, ya que los grupos subalternos no pueden dejar de ser ‘subalternos’ cuando hayan transformado las relaciones de subordinación y marginación” (Green, 2003, 74). Infortunadamente, a pesar de la movilización masiva que se ha visto en la región europea, no se ha encontrado todavía una solución a los problemas que afectan a la población. Los fenómenos de la crisis siguen siendo visibles y ni siquiera la formula neoliberal ha logrado controlar las cifras de desempleo de la población.

### **Conclusiones**

Dentro de las ventajas que se obtienen al construir un estudio sobre los acontecimientos en el escenario internacional, desde la aproximación que plantea la perspectiva crítica, se puede decir que existe la posibilidad de identificar un mayor número de actores que participan en el sistema, reduciendo la visión tradicional estadocéntrica que suele predominar en los análisis internacionales donde prima la resolución de problemas, logrando, de esta manera, un análisis desde el enfoque que se construye con los grupos y las clases subalternas y, en general, con todos aquellos actores no estatales, que rompen rompiendo así con la visión tradicional que ha influenciado, en gran medida, en el análisis de los procesos políticos en el sistema internacional.

En la Eurozona, las condiciones propias de los Indignados han logrado la formación de un espacio de aceptación global mediante el uso de los espacios virtuales de comunicación. Sin embargo, su condición propia para lograr la fuerza política necesaria no ha sido suficiente, pues se ha observado que tanto la crisis se ha mantenido hasta la fecha como las políticas económicas impuestas por la Troika no han sido efectivas para paliar los efectos de esta crisis, ahora posiblemente ha afectado a estados como Francia e inclusive Alemania.

### **Bibliografía:**

*Libros:*

Aranzueque, Gabriel. (Ed.) (2010). *Ontología de la distancia: filosofías de la comunicación en la era telemática*. España, Abada.

Attinà, Fulvio. (2001). *El sistema político global: introducción a las Relaciones Internacionales*. Barcelona, Paidós Ibérica, S.A.

Castells, Manuel, & Cardoso, Gustavo. (2005). *The network society: from knowledge to policy*. Washington, Centro John Hopkins para las Relaciones Transatlánticas.

Gallardo, Helio. (1990) *Fundamentos de formación política: análisis de coyuntura*, Santiago, Editorial Literatura Alternativa.

Gutiérrez, Griselda. (1999). *La constitución del sujeto político: discurso político y producción simbólica*. México, Editorial Fontamara.

Herrera, Miguel. (2012). *Antonio Gramsci y la crisis de la hegemonía: la refundación de la ciencia política*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. (en prensa).

INCEP. (2002). *Cómo hacer un análisis de coyuntura*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.

Jiménez, Edgar. (1998). *Enfoques teóricos para el análisis político*, México, Instituto Federal Electoral.

Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores.

Lechner, Robert. (2000). *Estado y política*. México, Siglo XXI Editores.

*Obras colectivas:*

Cox, Robert. (1994). "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales", en Vásquez, John. (Comp.). *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos*. México, Editorial Limusa, pp. 150-159.

Green, Marcus. (2003). "Método y análisis de Gramsci sobre los grupos subalternos", en Kanoussi, Dora. (Coord.) *Poder y hegemonía hoy: Gramsci en la era global*, México, Plaza y Valdes, pp. 63 – 77.

Shapcott, Richard. (2008). "Critical theory", en. Reus-Smit, C & Snidal, D. *The Oxford handbook of International Relations* (pp. 327-345), Oxford, Oxford University Pres.

*Publicaciones periódicas:*

Arroyo, Graciela. (2008). "Las Relaciones Internacionales del siglo XXI: un nuevo paradigma metodológico para su estudio", en *Revista de Relaciones Internacionales*. No. 100, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 11 – 32.

Ayuso, Anna. (31/05/2009). "Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 85-86, pp. 185 – 209.

Bolívar, Antonio *et ál.* (1991). "El análisis de coyuntura: la experiencia de *El Cotidiano*", en *El Cotidiano*, No. 42, julio – agosto, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Castro, Edison. (2009). "Facebook y la crisis diplomática Colombia-Ecuador-Venezuela", en *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*, No. 5, enero – junio, Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, pp. 147 - 163.

Fazio, Hugo. (2007), "La historia del tiempo presente y la modernidad del mundo", en, *Historia crítica*, No. 34, julio – diciembre, pp. 184 – 207.

González, Miguel. (1992), "El análisis político de coyuntura en torno a El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", en *Polis*, año 12, No. 28, México, Universidad Autónoma de México, Unidad Iztapalapa, pp. 229 – 248.

Gramsci, Antonio. (1975, 1980) "Análisis de situaciones. Relaciones de fuerza", en, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, México, Juan Pablo Editores, pp. 65 - 76. Extraído de *Nueva Antropología*, año IV, No. 15 – 16, México. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 7 – 18.

Klein, Oliver. (2012). "El movimiento de los indignados: desde España a Estados Unidos", en *El Cotidiano*, No. 173, mayo – junio, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, pp. 89-98.

Ossandón, Carlos. (1988). "La cultura de las clases subalternas en Gramsci", en *Andes*, año V, No. 7, pp. 50 – 65.

Snyder, Jack. (2004). "One world, rival theories", en *Foreign Affairs*, 145, pp. 52-62.

#### *Documentos en Internet:*

Bieler, Andreas y Morton, Adam. (s.f.) "*Theoretical and methodological challenges of neo-gramscian perspectives in international political economy*". *International Gramsci Society*, en, [http://www.internationalgramscisociety.org/resources/online\\_articles/articles/bieler\\_morton.shtml](http://www.internationalgramscisociety.org/resources/online_articles/articles/bieler_morton.shtml) (Consultado el 20-06-2013).

Castells, M. (2001). "Internet y la sociedad red", en <http://tecnologiaedu.us.es/nweb/htm/pdf/106.pdf> (Consultado el 22-06-2013).

*El Espectador* (17/06/2012), "Twitter no hace revoluciones, las hace el desencanto, dice experta en redes sociales", en <http://www.elespectador.com/tecnologia/articulo-353621-twitter-no-hace-revoluciones-hace-el-desencanto-dice-experta-red> (Consultado el 27-05-2013).

Esteso, María (25/06/2013). "Contra la Troika, algo se mueve en Europa", en <http://www.diagonalperiodico.net/panorama/contra-la-troika-algo-se-mueve-europa.html> (Consultado el 26/06/2013).

Infobae. (01/06/2013). "Europa: indignados ocuparon más de 80 ciudades", en <http://america.infobae.com/notas/72479-Europa-Indignados-ocuparon-mas-de-80-ciudades> (Consultado el 26/06/2013).

Limón, Raúl. (2012). "El ingenio, arma de las protestas españolas", en [http://www.lanacion.com.ar/1478529-el-ingenio-arma-de-las-protestas-espanolas?utm\\_source=n\\_tip\\_notas1&utm\\_medium=titularP&utm\\_campaign=NLExt](http://www.lanacion.com.ar/1478529-el-ingenio-arma-de-las-protestas-espanolas?utm_source=n_tip_notas1&utm_medium=titularP&utm_campaign=NLExt) (Consultado el 27-06-2013).

Mañueco, Rafael. (24/06/2013). "Letonia, el decimoctavo miembro de la Eurozona", en <http://www.abc.es/economia/20130624/abci-letonia-eurozona-201306200915.html> (Consultado el 26/06/2013).

Van Dijk, Teun. (s.f.) "Análisis crítico del discurso", en [http://acreditacion.unillanos.edu.co/contenidos/dis\\_ambientes\\_metodos\\_pedagogicos/Memoria1/analisi\\_critico\\_discurso.pdf](http://acreditacion.unillanos.edu.co/contenidos/dis_ambientes_metodos_pedagogicos/Memoria1/analisi_critico_discurso.pdf) (Consultado el 14-06-12).

## **ACERCA DE LOS AUTORES**

### **RENÉ JESÚS AGUIRRE BRACHO**

Vicerrector Académico de la Universidad Rafael Beloso Chacín (Venezuela), posdoctor en gerencia de las organizaciones. Doctor en ciencias gerenciales. Magíster en gerencia de recursos humanos. Especialista en educación para adultos. Abogado con especialidades en gerencia de proyectos de educación a distancia, gestión de equipos autodirigidos y de alto desempeño, fomento de redes de conocimiento libre y público, gestión de capital humano, experiencia en la aplicación de las TIC a modelos educativos y corporativos.

### **PAULA ALMEIDA**

Es doctor en derecho internacional y europeo de la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne y de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Tiene una maestría en derecho internacional y europeo de la Universidad de París XI-Jean Monnet. Investigador asociado en el Instituto de Investigación en Derecho Internacional y Europeo de la Sorbona, y profesora de derecho internacional y europeo en la Escuela de Derecho de la Fundación Getúlio Vargas en Río de Janeiro (Brasil). Es coordinadora del módulo europeo del Programa Jean Monnet, financiado por la Comisión Europea, y miembro del Centro de Estudios sobre la Judicatura y la Sociedad.

### **ADALGISO AMENDOLA**

Desde 1987 catedrático de economía política y de economía internacional, director de la Escuela Doctoral Internacional de Economía “Antonio Genovesi”, y director del Centro Interdepartamental de Economía Laboral y de Política Económica (CELPE) de la Universidad de Salerno. Ha sido presidente de la Asociación Italiana de Economía Laboral (AIEL) y director del Instituto de Investigación sobre las Economías Mediterráneas (IREM) del Centro Nacional de Investigación (CNR). Director del Departamento de Ciencias Económicas y Estadísticas, Decano de la

Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Salerno y presidente de la Conferencia Italiana de los Decanos de Ciencias Políticas hasta el 2009. Es autor de varios artículos científicos y volúmenes sobre los temas de la economía laboral, de la economía internacional, de la teoría del desempleo y de la inflación, de la economía y política del desarrollo y de la economía de los bienes culturales.

### **IGNACIO BARTESAGHI**

Candidato a doctor en relaciones internacionales, magíster en integración y comercio internacional, licenciado en relaciones internacionales, posgraduado en negocios internacionales e integración, posgraduado en gestión de la empresa comercial, diplomado en comercio exterior y certificado en logística. Investigador senior del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay, responsable del Departamento de Integración y Comercio Internacional de la Cámara de Industrias del Uruguay y coordinador del Observatorio América Latina - Asia Pacífico de la ALADI, CAF y CEPAL. Cuenta con un importante número de publicaciones en el área de su especialidad.

### **JULIÁN DARÍO BONILLA MONTENEGRO**

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en estudios políticos de la misma Universidad. Magíster en análisis de problemas políticos económicos e internacionales contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y Academia Diplomática de San Carlos. Docente en la Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Miembro del Grupo de Investigación Relaciones Internacionales y Asuntos Globales de la Universidad Nacional de Colombia. Con trabajos en investigación en el área de la teoría de las relaciones internacionales y el análisis de coyuntura y la historia del tiempo presente.

### **ANTONIO BUENO ARMIJO**

Doctor de la Universidad de Córdoba (España), profesor de derecho de la Unión Europea y de derecho administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la misma Universidad. Sus principales líneas de investigación en el marco del derecho administrativo de la Unión Europea son el derecho administrativo sancionador, el derecho de las subvenciones y ayudas públicas y el derecho agrícola, así como el derecho procesal de la UE. Ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos sobre estos mismos

temas. Ha realizado estancias de investigación en la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (Ginebra, 2006), la Universidad de Florencia (Florencia, 2008) y el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, 2011).

### **KARINE DE SOUZA SILVA**

Profesora de relaciones internacionales y de derecho internacional de la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil). Profesora titular de la Cátedra Jean Monnet. Ha sido *visiting scholar* en el "Institute for International and European Policy", de la Katholieke Universiteit Leuven/Bélgica y en la Universidad de Sevilla, España. Es doctora en derecho de la Unión Europea (Universidad Federal de Santa Catarina). Hizo posgrado en integración regional en la Universidad Internacional de Andalucía, Profesora invitada de la Universidade do Minho, en Portugal y de la Universidad de Valladolid, en España. Ha sido *visiting scholar* en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Luxemburgo y en el Parlamento Europeo, en Bruselas. Es investigadora del "Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico" (CNPq/Brasil). Consultora del Ministerio de Educación de Brasil y ha sido observadora de la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH).

### **ALAN FAIRLIE REINOSO**

Profesor principal e investigador del Departamento de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en áreas de economía de la integración, teoría del desarrollo, en pregrado y postgrado. Licenciado en economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en comercio internacional y desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina. Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y coordinador de la Maestría en Biocomercio y Desarrollo Sostenible. Consultor internacional con diversas publicaciones sobre integración económica y negociaciones comerciales internacionales.

### **RITA GIACALONE**

Ph.D. en historia de la Universidad de Indiana (EE.UU.), profesora de historia económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes (Venezuela), coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional e investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Fue

directora de la Escuela de Ciencia Política, Universidad de los Andes, y profesora visitante en University of Pennsylvania, Joseph. H. Lauder Institute of International Relations and Management, Universidad de La Plata (Argentina), Instituto Tecnológico y de Altos Estudios de Monterrey (México), Essex University (Reino Unido) y Université de Toulouse-Le Mirail (Francia). Coordinó una Red de Formación e Investigación en Integración Regional del Programa Alfa. Autora de diversas publicaciones en estas áreas de trabajo

### **CARLOS HAKANSSON**

Es abogado de la Universidad de Lima, doctor en derecho de la Universidad de Navarra, España. Es titular de la Cátedra Jean Monnet de derecho constitucional europeo (Comisión Europea). Complementó su formación e investigación en el Departamento de Derecho Político y Teoría del Estado de la Universidad de Santiago de Compostela, Coruña-España, y en la Biblioteca Bodleian de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Es miembro ordinario de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Es autor de libros y de diversos artículos sobre temas constitucionales y de integración publicados en revistas nacionales y extranjeras. Ejerce el cargo de decano de la Facultad de Derecho y desempeña su actividad académica como profesor ordinario principal de la Universidad de Piura (Perú), teniendo a su cargo las asignaturas de derecho constitucional y derecho de la integración, profesor del máster de derecho en la misma casa de estudios.

### **VÍCTOR INCIARTE**

Médico cirujano, docente e investigador en el área de epidemiológica. Con especialidades en medicina general y educación a distancia, gerencia de proyectos de investigación, desarrollo e innovación. Doctor en ciencias gerenciales, gerencia organizacional de la Universidad Rafael Belloso Chacín. Magíster en gerencia de proyectos de investigación y desarrollo, gerencia de proyectos, Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda.

### **SILVANA INSIGNARES CERA**

Doctora por la Universidad de Valencia (España). Máster en gestión de comercio internacional de la misma Universidad. Especialista en procesos de integración de la Unión Europea y Latinoamericana de la Universidad Carlos III de Madrid. Abogada de la Universidad del Norte, profesora investigadora de tiempo completo, en el Departamento de Derecho y Ciencia Política. Miembro del Grupo de

Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDEPI). Coordinadora del área estratégica en comercio e integración, ha publicado sobre temas relacionados con el derecho de la integración en Europa y América Latina; migraciones; derecho marítimo, derechos humanos.

### **PIERO PENNETTA**

Es profesor de derecho internacional en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Salerno (Italia), donde imparte derecho de la Unión Europea y Organización Internacional. Desde hace tiempo su línea de investigación es la del derecho de las organizaciones internacionales regionales. Autor de libros, artículos y ensayos en estas materias que abordan estudios en todos los continentes.

### **ELISA TINO**

Licenciada en ciencias de las relaciones internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas en la Universidad de Salerno (Italia). Doctora (Ph.D.) en derecho de la Unión Europea. Actualmente es profesora a término fijo de derecho de la Unión Europea en la Universidad del Sannio (Benevento) y titular de un contrato de investigación en la misma materia en la Universidad LUISS – Guido Carli (Roma, Italia).

### **JULIÁN TOLE MARTÍNEZ**

Abogado y máster en derecho de la Universidad Externado de Colombia, investigador invitado del Instituto de Investigaciones Jurídicas y especialista en comercio exterior de la Universidad Nacional Autónoma de México, máster y doctor en derecho internacional económico de la Universidad de Barcelona, experto en temas de la Organización Mundial del Comercio y de los tratados de libre comercio.

### **ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ**

Abogado dedicado a la docencia e investigación del derecho internacional público y al derecho de la integración, titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario de la Universidad Externado. Doctor en derecho de la Universidad de Valencia, tras haber obtenido un DEA en derecho internacional y relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset; un máster en análisis y gestión de ciencia y

tecnología en la Universidad Carlos III; una especialización en derecho constitucional y ciencia política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y un diploma en altos estudios internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales de España. Autor y editor de diversos libros, artículos y ensayos, y colaborador de medios escritos.

### **JEANNETTE VALVERDE CHAVES**

Doctora en estudios latinoamericanos con énfasis en pensamiento latinoamericano, máster en relaciones internacionales con énfasis en negocios internacionales ambos de la Universidad Nacional de Costa Rica y especialidad en responsabilidad social empresarial de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Desde 1999 es docente e investigadora en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica

### **CARLOS VERA PÍRELA**

Posdoctorado en gerencia de la educación superior. Doctor en ciencias gerenciales, magíster *scientiarum* en gerencia educativa. Especialista en gerencia de recursos humanos. Licenciado en educación mención ciencias sociales. Coordinador docente del posgrado, de especialización en docencia, miembro del Comité Académico de la Maestría Gerencia Educativa y del Doctorado en Educación, profesor del Doctorado en Ciencias Gerenciales, Universidad Rafael Belloso Chacín.

### **FABIÁN ENRIQUE VILAR RUBIANO**

Abogado y especialista en contratación internacional de la Universidad Externado de Colombia. Becario de la Comunidad Andina (2013), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2011) y de la Organización Mundial del Comercio (2009–2011). Conferencista del XXVIII Congreso Nacional de Derecho Comercial organizado por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, el Colegio de Abogados de Medellín y la Universidad Externado de Colombia. Docente universitario, diplomado en arbitraje y en conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, asesor de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.