

## XI. DERECHO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

MARCOS KAPLAN\*

### RENACIMIENTO DEL PROYECTO INTEGRADOR

DESDE la década de 1960, los países latinoamericanos realizan una serie de intentos de integración regional que retoman una línea frustrada en los inicios de su vida independiente. Con la emancipación y la organización nacionales, América Latina pierde la unidad político-administrativa de la Colonia, se fragmenta en un número creciente de repúblicas, también ve fracasar algunas tentativas restringidas de unificación subregional. El proyecto de integración desaparece de la escena, o continúa como un "topo histórico", refugiado en conciencias aisladas y grupos minoritarios y poco influyentes.<sup>1</sup> Las propuestas e intentos de cooperación e integración, que se presentan desde finales de la década de 1950, combinan motivaciones reales y argumentos doctrinarios.<sup>2</sup>

Unas y otros son respuestas a los problemas y desafíos representados por la concentración del poder mundial, la nueva división internacional del trabajo, el camino seguido en los proyectos de crecimiento y modernización y sus obstáculos y frustraciones. Se aspira a una industrialización integrada y autónoma. Se espera que el comercio intralatinoamericano permita alcanzar niveles superiores de especialización, productividad, complementariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, racionalización sin reducción del empleo. Se combinarían las ventajas del ac-

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Véase Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. ed., 1983.

<sup>2</sup> Véase Miguel S. Wionczek (comp.), *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964; José Antonio Mayobre et al., *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965; *Factores de la integración latinoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966; Marcos Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 2a. ed., 1968; *El Estado en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969; *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

ceso al mercado de los países avanzados. La mejora del empleo, el ingreso, el consumo y el bienestar impedirían las repercusiones disruptivas del atraso y el crecimiento insuficiente en condiciones de explosión demográfica, de "revolución de las expectativas", y de conflictos sociales y políticos de todo tipo.

Se propugna además el mejoramiento de las relaciones entre países latinoamericanos, y de éstos y la región con terceros países; una mayor capacidad de maniobra y negociación respecto de los Estados Unidos y otros países desarrollados. Los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, la Unión Soviética, el COMECON, China son percibidos como ejemplo y desafío de grandes comunidades y espacios económicos continentales. Éstas revelan por contraste la incapacidad de cualquier Estado latinoamericano aislado para disponer por sí solo de los fundamentos y recursos económicos y de los marcos sociopolíticos que el desarrollo requiere. Gobiernos y empresas transnacionales de los Estados Unidos y otros países desarrollados comienzan a interesarse por la integración latinoamericana, para su adaptación y aprovechamiento por las macroempresas, en un gran mercado unificado y de acuerdo con esquemas de división y especialización regionales del trabajo.

Los proyectos e intentos de integración que se van sucediendo, cada uno con su estructura y regulación jurídicas, son los siguientes: *i*) el Mercado Común Centroamericano (MCCA), desde 1951; *ii*) la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 1960; *iii*) el Grupo Andino, 1969; *iv*) la Comunidad del Caribe (CARICOM), 1973; *v*) el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1975; *vi*) la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1980; *vii*) proyectos de integración bilateral o subregional, y *viii*) el Mecanismo Permanente de Concertación Política (Grupo de Río).

A partir y mediante estos proyectos y experimentos, y de las estructuras organizativas y operativas y los marcos e instrumentos jurídicos con que aquellos son dotados, el proceso de integración logra avances considerables. Con éxitos no desdeñables, pero sin los avances irreversibles, los dinamisismos inherentes ni los efectos multiplicadores que se esperaron, estas experiencias comienzan a conocer vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y la regresión, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados.

En la década de 1970 se evidencian el estancamiento y la crisis de la cooperación y de la integración latinoamericanas, sus regresiones y frustraciones, su debilitamiento como idea y proyecto y como despliegue de realizaciones. La distancia económica entre los países de la región crece, como la diferenciación de regímenes políticos, las divergencias y conflictos, la reafirmación de los egoísmos nacionales. Los organismos de integración se debilitan en lo político-institucional, y sus desconfianzas recíprocas se refuerzan.

Se generalizan las iniciativas, acuerdos y operaciones de tipo bilateral entre países latinoamericanos, y de ellos con terceros países y grupos del hemisferio occidental y fuera de él. La concepción de América Latina como totalidad y modelo de comunidad regional por lograr en determinadas formas y fases, es desplazada por la diversificación bi y multilateralizante, sin organismos ni objetivos predeterminados para la región como un todo.

Una revisión crítica desde los años de 1970 inquiera cada vez más las razones de la frustración y las perspectivas y opciones que se dan o replantean al respecto; inspira además las reformas ensayadas en cuanto a las modalidades, organizaciones e instrumentos que se han aplicado.<sup>3</sup>

#### FORMAS Y REFORMAS DE LA INTEGRACIÓN

El proceso contemporáneo de integración latinoamericana ha ido asumiendo, contraponiendo y combinando las siguientes formas y reformas.<sup>4</sup>

#### *Mercado Común Centroamericano (MCCA)*

El Mercado Común Centroamericano se desarrolla desde 1951, por medio de negociaciones, convenios, tratados, acuerdos, protocolos bi y multilaterales que buscan un avance en el libre comercio hacia una posible unificación económica. El acuerdo entre estados carece de instrumento internacional, y de

<sup>3</sup> Acerca de la revisión crítica desde diferentes ángulos, véase Marcos Kaplan, "El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura", en *El SELA: presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano de Desarrollo, 1986; *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José de Costa Rica, Cuadernos de CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985; Germánico Salgado, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", en *Revista de la CEPAL*, abril de 1979; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Integración regional: desafíos y opciones", en *Comercio Exterior*, México, enero de 1990; Gert Rosenthal (Secretario Ejecutivo de la CEPAL), "Un examen crítico a treinta años de integración en América Latina", en *CEPAL-Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, núm. 499, noviembre de 1990.

<sup>4</sup> Véase J. M. Vacchino, *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981; Julio Enrique Sánchez Medina, "Parlamentos regionales de América Latina y del Caribe", separata núm. 1 de *Perfiles Liberales*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, 1990.

organización formalizada hacia el exterior. No se asume como sujeto de derecho internacional, ni tiene personalidad jurídica.

Se prevén tres niveles de integración: mercado común, unión aduanera, unión monetaria. El acuerdo se identifica con un "Programa de Integración Económica Centroamericana" por realizarse según decisiones de los estados, de conformidad con el derecho internacional. Los estados hacen además recomendaciones o declaraciones sobre programas más particulares y específicos.

El régimen del MCCA abarca tres tipos de normas jurídicas: las creadas por acuerdos de los estados (básicas, complementarias y reglamentarias); las normas secundarias, creadas por los órganos de integración con poderes normativos otorgados por los estados, y las normas de creación individual de los estados. Un consejo ejecutivo se hace cargo del cumplimiento de compromisos, de la resolución de controversias, y de la proposición a los estados de convenios multilaterales.

#### *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*

Surge del Tratado de Montevideo, firmado el 18 de febrero de 1960, por Argentina, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Perú, con la adhesión posterior de Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Se crea una Zona Latinoamericana de Libre Comercio, mediante un tratado multilateral, regional, de integración económica. Es un tratado-marco, de duración indefinida. La ALALC tiene personalidad jurídica, inmunidad, privilegios.

Se propone una integración económica gradual para la constitución de una zona de libre comercio, mediante un programa de liberación del intercambio, normas tendientes a la expansión del comercio y la complementación económica, coordinación de políticas agropecuarias, todo como parte de una marcha esperada hacia un mercado común latinoamericano. Los principales instrumentos son: listas nacionales, lista común, acuerdos de complementación, acuerdos agropecuarios, medidas favorables a países de menor desarrollo económico relativo.

Los órganos de la ALALC son: *i*) la Conferencia de las Partes Contratantes, órgano supremo de la Asociación para resoluciones conjuntas; *ii*) el Comité Ejecutivo Permanente, para la aplicación del Tratado, y *iii*) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Protocolo Modificatorio, Caracas, septiembre de 1975), para la dirección política.

Conferencia, Comité, Consejo de Ministros se constituyen con representantes plenipotenciarios de los estados. Ningún órgano representa los in-

tereses de la ALALC. Los representantes de los estados deciden por consenso de unanimidad, y derecho de veto en toda votación. Los estados retienen plena soberanía, no admiten la supranacionalidad. La ALALC comprende además comisiones consultivas (laborales, empresariales), reuniones sectoriales, un sistema de solución de controversias, y consejos de políticas (económica, financiera, monetaria, de transportes, comunicaciones agrícolas).

### *Grupo Andino*

El Grupo Andino surge del Acuerdo de Integración Subregional, firmado el 26 de mayo de 1969, en Cartagena de Indias (Colombia), por representantes plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, con vigencia a partir del 16 de octubre de 1969. Venezuela se incorpora al Acuerdo, mediante instrumento adicional de adhesión del 13 de febrero de 1973.

El Acuerdo original establece una Comisión (política y normativa) y la Junta (técnico-ejecutiva). El ordenamiento jurídico está constituido por el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales, las decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta.

El Acuerdo ha sido complementado por: *i*) el Protocolo Adicional, 5 de octubre de 1975 (régimen y plazo para ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones de los países miembros); *ii*) el Protocolo de Lima, 30 de octubre de 1976 (facultad de la Comisión para la codificación del Acuerdo e instrumentos adicionales y decisiones); *iii*) el Protocolo de Arequipa, 21 de abril de 1978 (modificaciones al Acuerdo y al Protocolo de Lima, sobre plazos, programas industriales sectoriales, programa de liberación) y decisión 147, del 7 de septiembre de 1979, que cumple el mandato del Protocolo sobre nueva codificación), y *iv*) el Protocolo Modificador de Quito, 12 de marzo de 1988 (autonomía de la integración andina y de su régimen jurídico, eliminación de referencias y desvinculación de la ALALC, normas de origen, programa de liberación, cláusula de salvaguardia, controversias, Parlamento Andino, Tribunal Andino de Justicia).

El Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena abarca normas fundamentales y derivadas, y una red de órganos. El Acuerdo es una organización internacional con personalidad jurídica y órganos competentes. Su ordenamiento jurídico es obligatorio, de aplicación directa en los países miembros, sin intervención del país receptor. Se trata de un ordenamiento jerarquizado de normas: *i*) superiores, fundamentales o primarias, contenidas

en el Acuerdo y Protocolos con fuerza obligatoria de derecho internacional, y *ii*) normas inferiores, derivadas o secundarias, provenientes de los órganos comunitarios, tales como decisiones de la Comisión, resoluciones de la Junta, sentencias del Tribunal de Justicia, obligatorias en los casos de aplicabilidad directa entre países y hacia particulares.

Órganos principales, auxiliares, convenios y acuerdos. Los órganos principales son: *i*) la Comisión Intergubernamental, con representantes plenipotenciarios de los gobiernos y de sus intereses; órgano político, legislativo, con potestad normativa sobre todas las materias del Acuerdo; *ii*) la Junta, órgano técnico y ejecutivo, administrador del Acuerdo, atiende al cumplimiento de las normas fundamentales y de las derivadas; autónoma respecto de los estados nacionales, la Junta actúa en función de los intereses comunitarios de la subregión; sus miembros son designados por la Comisión por tres años, y reelegibles; la Junta hace propuestas a la Comisión que debe considerarlas y decidir sobre ellas; *iii*) el Tribunal Andino de Justicia, creado en 1979, y en funcionamiento en 1984, vela por el cumplimiento del derecho en la aplicación del ordenamiento jurídico del Acuerdo; el Tribunal declara la nulidad de decisiones de la Comisión o de resoluciones de la Junta, y nulidades alegadas por países miembros, por órganos del Acuerdo, y por personas naturales y jurídicas; también garantiza el cumplimiento de obligaciones de los estados, y formula interpretación prejudicial de normas del Acuerdo; las sentencias del Tribunal tienen efectos legales, se tienen como producidas por el sistema judicial de la subregión, sin necesidad de homologación por países miembros; *iv*) el Parlamento Andino se ha constituido hasta el presente como órgano deliberativo de la integración subregional; en tal carácter, promueve y orienta, supervisa y controla el desarrollo e integración, la participación de los pueblos, la toma de conciencia de los principios comunitarios, el respeto de los derechos humanos; tiene derecho de proposición a la Comisión, por medio de la Junta, en materias del Acuerdo; el Parlamento andino expresa las dimensiones políticas del Pacto Andino; sin embargo, todavía carece de carácter decisorio, de función legislativa y de control efectivo sobre los órganos del Acuerdo; en la cumbre de jefes de Estado de Machu-Pichu, en mayo de 1990, el Consejo Presidencial fijó el año 1994 para la elección del Parlamento Andino por sufragio universal y directo de los ciudadanos mayores de edad de los cinco países andinos, y *v*) el sistema del Pacto Andino se integra también con órganos auxiliares, como los consejos consultivos (empresarial, laboral), los órganos y acuerdos internacionales como ejecutores de políticas

de integración en salud, educación, trabajo, narcotráfico, agricultura, fomento, finanzas; un Consejo de Presidentes, creado en la IV Reunión de Presidentes Andinos, Machu-Pichu, 22 y 23 de mayo de 1990; se reúne cada seis meses para evaluar e impulsar la integración y concertar acciones de interés común; a ello se agregan fácilmente los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores.

### *Comunidad del Caribe (CARICOM)*

El Tratado de Chaguaramas, suscrito el 4 de julio de 1973 por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago, y por ocho países más en el curso de 1974, constituye la comunidad y el mercado común del Caribe. Una y otro incluyen 12 países de la CARIFTA, y de las Bahamas que se incorporaron en julio de 1983. Ello abarca tres dimensiones básicas: *i*) coordinación de la política exterior, a cargo de un Comité Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores; *ii*) áreas de cooperación funcional, para promover el desarrollo de los países miembros, especialmente de los relativamente menos desarrollados, y *iii*) regulación e integración de las actividades y relaciones económicas y comerciales, mediante el establecimiento de un mercado común.

La estructura y régimen institucionales de la CARICOM abarcan los siguientes órganos y niveles: *i*) la Conferencia de Jefes de Gobierno, órgano supremo que determina las políticas de la Comunidad, las directrices para el Consejo y el Mercado Común, las instituciones comunitarias, el logro de acuerdos, la adopción de decisiones financieras; *ii*) el Consejo de Ministros del Mercado Común, que controla su funcionamiento y avance; *iii*) las Comisiones Permanentes de Ministros, encargadas de las políticas y modalidades de cooperación funcional en las diferentes esferas y sectores (salud, educación, trabajo, relaciones exteriores, finanzas, agricultura, minería, industria, transporte); los ministros nacionales de cada área coordinan estos comités, con facultades decisorias; *iv*) instituciones autónomas, asociadas y en vinculación con el proceso de integración, como el Banco del Desarrollo del Caribe, universidades, etcétera; *v*) la Secretaría General, administrativa y coordinadora de los diferentes niveles y órganos, prepara reuniones de los comités ministeriales y otros entes, vigila el cumplimiento de sus decisiones, elabora estudios sobre la región; *vi*) órganos de apoyo, y *vii*) organizaciones no gubernamentales.

El Tratado de Chaguaramas creó la Comunidad y el Mercado Común del Caribe como organizaciones separadas, jurídicamente independientes. Un

Estado puede ser miembro de la Comunidad, pero no del Mercado Común (por ejemplo, Bahamas).

La CARICOM se propone la integración del mercado regional, mediante el incremento del comercio recíproco, el estímulo de las economías de los países miembros, el logro de economías de escala y la ampliación del mercado, la sustitución de importaciones en el ámbito regional.

Instrumentos de la integración caribeña son: liberación del comercio, normas de origen, arancel externo y política proteccionista comunes.

### *Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*

En la década de 1970, los fracasos del desarrollo y de la integración, el estancamiento y la regresión en el crecimiento y en las relaciones económicas internacionales, la creciente rigidez y agresividad de los países desarrollados, plantean la necesidad de una institución legitimada para las consultas y decisiones con bases consensuales de los países latinoamericanos para una coordinación y una representación auténtica de la región hacia el exterior para la búsqueda de opciones de cooperación. Ello lleva a la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).<sup>5</sup>

El SELA se crea como una institución con un *status* político-jurídico no superior a los intentos precedentes. Se basa en el reconocimiento de la independencia de los estados participantes y de sus diferencias y divergencias. La unificación de posiciones y acciones políticas hacia el exterior, la asunción de una autoridad y una representación supranacionales, la definición y asignación de tareas mínimas se da sólo como expresión de un consenso básico. A partir de estos supuestos, se busca la concertación de fórmulas y acciones viables para la promoción de la cooperación intrarregional y para la aceleración de un desarrollo integral y autónomo. Se pretende apoyar y fortalecer la integración y los proyectos comunes entre estados y utilizar formas de bilateralismo. Se acuerdan bases para un sistema permanente de consulta y coordinación entre países latinoamericanos, para posiciones y estrategias comunes sobre temas socioeconómicos y políticos, en organismos y foros internacionales, ante terceros países y agrupaciones de naciones.

Con "una organización mínima para una labor compleja", el SELA trabaja por medio del Consejo Latinoamericano, la Secretaría Permanente y los Co-

<sup>5</sup> Véase Instituto para la Integración de América Latina, *El SELA: presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana*, op. cit.; Manfred Mols, *El marco internacional de América Latina*, Barcelona-Caracas, Editorial Alfa, 1985, capítulos 3 y 4.

mités de Acción, con una política cautelosa, de "perfil bajo", para la consolidación en lo intralatinoamericano y en lo internacional, con algunos éxitos en los dos ámbitos.

### *Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*

El XIV Periodo de Sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes, Acapulco, junio de 1980, inicia un proceso de reestructuración de la ALALC, que lleva al Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración, firmado el 12 de agosto de 1980 en Montevideo, vigente desde el 18 de marzo de 1981.

Es un tratado-cuadro que no admite reservas. Está abierto a la adhesión de los países latinoamericanos que lo soliciten. Cualquier país miembro puede denunciar el Tratado, excepto en cuanto a la preferencia arancelaria regional que sigue vigente por cinco años más a partir de la fecha de la denuncia. El Tratado puede ser objeto de enmiendas y adiciones en forma de protocolos, por aprobación del Consejo de Ministros.

La ALADI subroga la personalidad jurídica de la ALALC. Es una organización internacional regional, de duración indefinida, encargada de promover la integración mediante "mecanismos y objetivos compatibles con la realidad de la región", en especial "la reducción o eliminación de trabas al comercio recíproco, y la creación de una zona de preferencias económicas, que conduzcan al establecimiento de un mercado común".

La ALADI tiene capacidad jurídica suficiente para contratar, adquirir bienes, demandar en juicio, conservar fondos y transferirlos. Sus órganos políticos son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, el Comité de Representantes. Las funciones del Consejo y de la Conferencia son en lo primordial las que tenían en la ALALC. El Comité de Representantes de los gobiernos de los once países miembros promueve acuerdos de alcance regional; representa a la ALADI ante terceros países; propone soluciones a conflictos por inobservancia del Tratado por parte de países miembros.

Una Secretaría General es el órgano técnico-administrativo y propositivo ante el Comité. La Secretaría representa a la ALADI ante entes internacionales económicos; hace el seguimiento y la evaluación periódica de la marcha de la ALADI, de sus actividades y acuerdos, y el análisis del cumplimiento de los compromisos. Tiene además funciones administrativas.

Consejo, Conferencia y Comité toman decisiones por votación de dos tercios de los miembros. El veto es excepción. No obstante, en nueve materias

enumeradas en el artículo 43, las decisiones deben aprobarse por dos tercios de los votos afirmativos, sin votos negativos. El Tratado admite órganos técnicos, consultivos, para colaboración de asesoría y apoyo con la Secretaría en materias atinentes a la política de integración.<sup>6</sup>

Finalmente, el análisis del Derecho de la Integración Latinoamericana debe considerar el reciente desarrollo de dos fenómenos de innegable significación para aquél. Por una parte, el llamado Grupo de Río como mecanismo permanente de concertación política de los jefes de Estado de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, sus reuniones, declaraciones y propuestas con referencia a los problemas y perspectivas del desarrollo y la integración de América Latina.<sup>7</sup> Por la otra, debe considerarse muy especialmente el significado y las implicaciones de las recientes *tendencias a los acuerdos subregionales y a la formación de bloques económicos internacionales*. Entre ellos destacan: el comienzo de la integración argentino-brasileña, iniciada con los acuerdos Alfonsín-Sarney, y proyectada y ampliada luego con el Tratado de Asunción, firmado por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que crea el Mercado Común del Sur (Mercosur), en vigor a finales de 1994; la constitución y consolidación del Grupo de los Tres, formado por Colombia, México y Venezuela; la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México; una serie de acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos, algunos de ellos, con los Estados Unidos.

La propuesta y realización de integraciones subregionales y de participación en posibles bloques regionales de envergadura y proyección internacionales plantean interrogantes en cuanto a la continuidad y el alcance, los avances y éxitos de los proyectos y formas de integración latinoamericana que se han desplegado desde la década de 1960.

<sup>6</sup> Véase "ALADI: un decenio de esfuerzos integracionistas", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, núm. 160, septiembre de 1990.

<sup>7</sup> Véase "¿Hacia un nuevo proceso integracionista?", en *Integración Latinoamericana*, núm. 165, marzo de 1991.