

XX. NATURALEZA Y BASES CONSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD ANDINA*

SUMARIO: 1. *Carácter de la entidad.* 2. *La cuestión constitucional.*

1. CARÁCTER DE LA ENTIDAD

Por poco que se ahonde en el análisis del fenómeno “integración económica supranacional”, es innegable que se trata de una figura que no encaja en los clásicos modelos “uniones de Estados” o “estados unidos” en sus dos formas más usuales: confederación y federación, así tenga algo de una y otra. Tampoco puede quedar asimilada a lo que es una comunidad del tipo de la Comunidad de Naciones Británicas, *Commonwelth*, tan especial, cuyo lazo es el de una cultura política compartida. Ni es una liga, alianza, bloque o grupo de países, de aquéllos que nacen al vaivén de la política internacional y apenas dejan rastro en la historia. No pertenece, aun forzando las similitudes, a las organizaciones de formación intergubernamental, cuyo modelo podría ser la ONU. Se trata, es evidente, de una realidad jurídica distinta, a la que es preciso dar fisonomía, identidad, cualificación.

Hay que descartar, en primer término, que los procesos de integración configuren un nuevo Estado, y menos, un Superestado. Lo que resulta obvio al reparar que esta forma de articulación internacional no se produce en el orden político, sino en el de la economía. De ahí que no pueda hablarse, si se quiere ser estricto,

* Tomado de *Introducción al derecho comunitario andino*, Quito, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1985.

de “unión de Estados”, porque los que se comprometen en un proceso de integración económica continúan tan independientes, autónomos y soberanos en ese nivel como lo eran antes de iniciado aquel proceso. No quiere decir esto que, para el éxito de la integración, no sea deseable una identidad en el tipo de régimen político de los países miembros y, aun más, una afortunada coincidencia, espontánea o convenida, de política exterior. Pero la integración en sí misma está separada y es independiente de estas deseables o favorables condiciones.

Más al fondo, y dejando a un lado el aspecto propiamente político de la pluralidad de soberanías, una comunidad económica como la andina difiere de una unión confederal de Estados, porque, aunque el derecho de secesión o retiro de los miembros está garantizando en el artículo 111 del Acuerdo, y no obstante que en el órgano máximo, la Comisión, que es el que tiene atribuida la capacidad normativa de decisión política, tienen aquéllos representación paritaria, se requiere la unanimidad de votos para adoptar decisiones que obliguen *erga omnes*, circunstancia que rompe el criterio confederativo, dentro del cual no pueden comprometerse de ninguna manera la igualdad, reciprocidad y soberanía de los confederados.

Pero tampoco es propio asemejar integración económica a la unión federal de Estados, porque, por grande que sea en este sistema la reserva de poderes que hagan en su favor los federados, por débil que sea el gobierno federal, siempre se produce una fusión de soberanías, una unificación de la personalidad jurídica de los federados en el nuevo Estado como su sujeto de derecho internacional, el cual absorbe las soberanías de aquéllos, mientras que en la integración no se presenta tal forma de incorporación, ya que subsisten los Estados cuyos países se integran, con la plenitud de su soberanía y personalidad internacional, como en el caso de las confederaciones de Estados.

Luego la integración es otra cosa. Es una modalidad de articulación de Estados que parece intermedia entre las confederaciones y las federaciones, si se miran bien sus implicaciones políti-

cas, jurídicas, económicas y sociales. Porque no da lugar al nacimiento de un nuevo Estado, se repite, ni la organización que genera opera con los mecanismos de las confederaciones.

Indaguemos, pues, de qué se trata en realidad, a qué necesidad responde, qué fines persigue, cuáles son los hechos que la soportan.

La cuestión es ésta:

Latinoamérica, después de su independencia política, al insertarse en el capitalismo mundial, recayó en una nueva dependencia económica, ya que quedó convertida en una región productora en materias primas y productos agrícolas para los grandes centros industriales, en los cuales, a su vez, debía proveerse de mercancías esenciales, lo que, unido a la inmensa abundancia de mano de obra, deprime y margina al grupo asalariado; ha constituido unas sociedades dualistas en las que las que los grupos dirigentes están vinculados de manera determinante al capitalismo de los países desarrollados y operan en función de esos intereses y no en los de sus pueblos.

Superar el atraso en el proceso de desarrollo, lograr un desarrollo autónomo y democrático ha sido un reto que no ha tenido respuesta satisfactoria. Cuando, como consecuencia de la crisis de 1929, que redujeron los precios de las exportaciones y por tanto la capacidad importadora, los países latinoamericanos intentaron un desarrollo espontáneo, mediante su industrialización y la consiguiente sustitución de importaciones. Tal política no tuvo éxito porque la demanda doméstica, la pequeñez de los mercados nacionales, frenó dicho proyecto.

Después se ha ensayado un proceso de desarrollo dirigido por el Estado, frustrado también, porque no se logró un financiamiento interno del proyecto a base de una adecuada tributación ni del crédito externo a largo plazo, aceptando formas de financiación inflacionaria a corto plazo, que llevaron más tarde al estéril monetarismo que buscó un difícil equilibrio. De otra parte, las prácticas clientelistas en las empresas públicas y el populismo que generalmente acompañó estos procesos pusieron en peligro la

estabilidad del sistema político obligándolo a frenar los impulsos de las masas.

Frente a tales fracasos y estancamientos, se pensó que una alternativa podía ser la de imitar el proceso de integración económica europea, para encontrar en la producción conjunta y en el ensanche de mercados una salida al subdesarrollo. Su primer paso fue la organización de la ALALC, en Montevideo, en 1961.

Ante la lentitud de ese proyecto, los países andinos creyeron que podrían agruparse para acelerar el proceso. Así nació el Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena en 1969, sobre consideraciones y circunstancias que parecían dar un firme piso a tal programa.

En primer lugar, se tomó en cuenta la continuidad territorial, la unidad especial visualizada por la cordillera de los Andes, que corre de Chile a Panamá y aporta caracteres geográficos comunes a los países de la zona e impone la ejecución de unas obras de infraestructura que completen la integración física para facilitar la de sus habitantes y economía.

Aquí es forzoso hacer notar cómo, por eso ciertamente, se habla de integración entre “países” miembros, y país es concepto geográfico antes que político, no entre Estados, ni naciones, o entre pueblos, descartando con ello la integración política como meta a corto plazo, y centrando el proceso en lo económico asentado en ese territorio. Con esto, lo que quiere resaltarse es cómo en la base de este proceso está una noción territorial, la idea de un nuevo espacio, de un espacio más amplio que el del Estado y la nación, ensanchada en función de una cierta actividad común de sus pobladores, para permitir su libre ejercicio y en conjunción de esfuerzos, en un ámbito multiplicado.

A la idea de ensanchamiento territorial, en cuanto borra las fronteras nacionales para una cierta actividad común, que es la economía —producción, utilización, distribución y consumo de bienes y servicios— va unida la de un hacer en común, un quehacer comunitario, una acción conjunta, un obrar multilateral. Se trata de cumplir la actividad económica de los países integrados de forma unificada, en un mercado común, en una comunidad

económica, que ha trascendido lo nacional, que se ha hecho empresa supranacional, como motor del desarrollo de área integrada.

Ese proyecto de lograr el desarrollo económico y social mediante la acción conjunta de varios países, haciendo para tal efecto de sus territorios un solo espacio, un solo mercado, en lo interno y frente a terceros países —que es la idea central de la integración—, por ser de dilatada y conflictiva ejecución, requiere una organización específica y una institucionalización que establezca y canalice su proceso.

Esto es, que el propósito de la integración económica multinacional exige una organización comunitaria, organización, quede esto bien claro, que no es nuevo Estado, ni menos un Superestado ni una organización internacional de tipo clásico intergubernamental, ya que no se trata de unir Estados, ni de fusionarlos en uno nuevo, ni de sustituirlos por otra organización, ni de mediatizarlos en su autonomía política, ni, en definitiva, de integrar políticas, sino una actividad, la economía. O sea, que lo que se procura es una organización que articule funcionalmente la economía de los países participantes en el proceso, por impulso de los respectivos Estados, los organismos comunitarios, los empresarios y los trabajadores de sus pueblos.

Adicionalmente, nótese cómo la comunidad no dispone, a diferencia del Estado, de sistema coactivo propio para hacer cumplir sus resoluciones, debiendo valerse para ello de los países miembros, y carece también de competencia para proveer a su financiación, materia en la cual también depende de aquéllos.

Una comunidad económica no es un Estado, porque no tiene su origen en sí misma, sino en los Estados que la organizan y porque, así se colige, no goza de la autonomía soberana de los Estados, condicionada como está a las metas y límites temporales y de competencias que éstos le fijen.

Porque, es natural, la organización comunitaria no sólo dispondrá de sus propios instrumentos, su aparato institucional, sino de un ordenamiento normativo del proceso, cuestión que exige una atribución de poderes. Y, no teniéndolos propios, no siéndole

originaria potestad alguna, tiene que serle otorgada por sus fundadores, por los Estados que la crean, sus constituyentes, su poder constitucional.

Propósito de organización, normación e institucionalización que necesita ser formalizado de acuerdo con las reglas y los usos de derecho internacional público en tratados aprobados y ratificados debidamente.

Es decir, el origen de un proceso de integración es una decisión política de los Estados participantes que envuelve dación, cesión o transferencia de algunos de sus poderes normativos y de ejecución y jurisdicción en favor de la organización comunitaria, para que los ejerza con independencia de cada uno de los Estados cedentes, pero en exclusivo provecho del interés común radicado en el proceso de integración.

Traslación de poderes, que configura una jurisdicción económica supranacional, superpuesta a las jurisdicciones nacionales de los países en fase de integración, con capacidad normativa y judicial directa sobre aquéllos y sus habitantes en los asuntos de su competencia, en los cuales sus decisiones prevalecen sobre las nacionales.

Organización, la comunitaria, que en razón de su independencia técnica y operativa —no política— se personaliza, hasta adquirir perfiles de sujeto de derecho internacional público, puesto que no es órgano de los países miembros y tiene fines e intereses distintos y superiores a los de éstos, y debe representar, ser portadora, en concurrencia con aquéllos, es obvio, de lo multilateral, supranacional o, más preciso, lo comunitario objeto del proceso de integración económica.

Estas consideraciones nos conducen a concluir que una comunidad económica, como la andina, es una organización personificada, de origen internacional, que dispone de poder suficiente y autónomo para promover y conseguir el desarrollo de los países que la constituyen, mediante un proceso de unificación de sus actividades económicas, dentro del marco jurídico del estatuto de

su creación mediante decisiones obligatorias para sus fundadores y sus habitantes.

Debe insistirse en que la pauta del proceso si bien, en su aspecto operativo, es de carácter científico y técnico, pues debe reflejarse en una racionalización, en una planificación de la economía, tiene que ceñirse a normas y a formas, reglas y procedimientos jurídicos, para no aparecer arbitraria, caprichosa, subjetiva. Y porque le es inherente, so pena de fracaso, el respeto a la equidad, el armonioso equilibrio en la participación o reparto de las ventajas de la integración entre sus actores, sus sujetos promotores y ejecutores.

Agreguemos que el Acuerdo de Cartagena, tratado que formalizó la creación de la Comunidad Andina en 1969, en virtud de lo estipulado en su artículo 109, determinó que los países que lo suscribieran debían firmarlo “sin reservas”, o sea, en su totalidad, lo que acentúa la solidaridad que implica el proceso.

Además, es una comunidad abierta. El mismo artículo autoriza adhesiones de países que no concurrieron a su fundación. Sin embargo, ha de entenderse que esa posible vinculación no excede al marco de la ALALC, dentro del cual se propuso el proceso subregional.

Su duración es indefinida. Se diría que se extiende hasta la consecución total de sus propósitos. No obstante, hay que tomar nota de que el artículo 110 declara que “el presente Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen”, condicionamiento que parece haber quedado atrás, ya que el proceso de integración andina ha llegado a una casi total independencia del proceso ALADI, a los que se consideran como complementarios y convergentes.

De otra parte, el artículo 11 prevé que los países miembros denuncien el Acuerdo, caso en cual lo comunicarán a la Comisión, y “desde ese momento cesarán para él [el país denunciante] los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembros, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformi-

dad con el Programa de Liberación de la Subregión, los cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia”, plazo que puede ser disminuido, con debida justificación, por la Comisión y a petición del país miembro interesado.

En cuanto a los Programas Sectoriales de Desarrollo en el campo industrial, cada Programa deberá contener, según el artículo 34, letra g), cláusulas en que se señalen los plazos a los cuales deben mantenerse los derechos y obligaciones respectivos, en caso de denuncia del Acuerdo.

2. LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL

Es natural que una resolución política de tanta trascendencia como es la adhesión a un proyecto de integración, en tanto, entre otras implicaciones, limita ciertos aspectos del ejercicio de la soberanía y afecta el modelo de desarrollo, no puede ser montada sino sobre una base constitucional incontrovertible. Aquí, como en Europa, se replanteó la discusión entre monistas y dualistas. Éstos creen que, en algunos de los países miembros, no había piso constitucional firme para celebrar el Acuerdo, y consideran que no pueden aceptarse las consecuencias jurídicas de un proceso de esta clase sobre un fundamento puramente interpretativo, por lo que exige textos de normación positiva explícitos, amplios y claros que autoricen la formación de la comunidad y que admitan sus efectos en el orden jurídico nacional.

La situación descrita por la escuela monista no es exacta. Veámosla en detalle.

Hay dos países miembros, Colombia y Perú, en cuyas Constituciones se encuentran mandatos y autorizaciones tan expresas y amplios que la cuestión no deja lugar a duda alguna.

En el primero de tales estatutos se incluye en el preámbulo una entusiasta proclamación de los ideales integracionistas y luego, en el artículo 101, la enunciación de una facultad nítida y suficiente para comprometerse en un proceso de integración tan profundo como el andino.

Estos textos dicen: “convencidos [los miembros de la Asamblea Constituyente] de la necesidad de impulsar la integración de los pueblos latinoamericanos y de afirmar su independencia contra todo imperialismo”. Para, luego, en el capítulo IV, de la integración, artículo 100, declarar enfáticamente: “el Perú promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”, términos en los cuales llama la atención la concepción totalizadora de la integración, en tanto la postula en todos los campos y con dimensión continental, y el carácter comunitario de tal proyecto. Y en el artículo 22, al indicar los fines de la educación, expresa que ella “promueve la integración nacional y latinoamericana”, así como la solidaridad internacional.

El caso colombiano tiene igual diafanidad. El numeral 18 del artículo 76, que determina las funciones del Congreso Nacional, le atribuye la de “aprobar o improbar los tratados o convenios que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”, y añade, en lo que ahora nos importa: “por medio de tratados o convenios aprobados por el congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. El texto va hasta calificar las entidades de integración de supranacionales y se refiere tanto a los procesos ya iniciados en 1968, que es la fecha en que se incorporó esta norma a la Constitución, como los que estaban en proyecto.

La norma ecuatoriana tiene igual fuerza y da sustento suficiente al Acuerdo. Se trata del artículo 3o. En él se proclaman una serie de principios rectores de la política exterior y, entre ellos, se “propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos y dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura”. Elocuente

enunciado al que sigue esta precisa facultad: “el Ecuador podrá formar, con uno o más estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”. Prefirió el concepto de lo comunitario, más diciente, al de supranacional, pero su alcance es idéntico.

Más débil es el texto de la Constitución venezolana de 1961, pero con un criterio finalista debe entenderse que la referencia a la integración envuelve potestad para ponerla en acto, ya que toda disposición constitucional debe ser cumplida, así no tenga redacción preceptiva, mientras ella misma no condicione o aplase su ejecución. Esa norma expresa: “artículo 108. La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes”.

Bolivia no incluyó en su Constitución de 1967 ningún precepto ni declaración sobre la integración. Ha debido actuar con fundamento en la competencia general del presidente de la República, 2o. y 3o. del artículo 96, para negociar y concluir tratados con naciones extranjeras, los cuales deben ser aprobados por el Congreso, 12, artículo 59, y ser canjeados para su perfeccionamiento.

Como se ve, salvo el último caso, la discusión carece de argumentación sólida.

No sobra señalar que la comunidad idiomática, la homogeneidad étnica, fruto del mestizaje racial, la relativa identidad cultural de los cinco países miembros y la coincidencia de regímenes democráticos, favorecen este inmenso programa para un conglomerado de más de setenta millones de personas que, en un espacio de aproximadamente cuatro millones de kilómetros cuadrados, sienten que forman parte de un todo mayor y se atreven a prefigurar su futuro común, en torno a una idea de solidaridad y de dignificación del hombre andino.

De otro lado, en apoyo de la viabilidad constitucional de la integración, es preciso tener en cuenta la evolución que se advierte en este campo. Para apreciarla, hagamos estas consideraciones y veámos algunos ejemplos.

El tropiezo mayor, en el plano científico y en el de la política, para allanar el camino de la integración de un orden internacional en el cual se inserten los ordenamientos jurídicos nacionales —proceso del cual es nuestra significativa la desconstitucionalización o la internacionalización, como se quiera, del régimen de los derechos humanos—, es una miope concepción positivista del derecho, llevando el absolutismo dogmático de esa escuela, y un trasnochado concepto de soberanía, cerrada sobre sí misma, a un imposible e inconveniente aislacionismo para los Estados, cuando la dependencia neoimperialista —no la interdependencia— es el hecho escueto y brutal de la política exterior en el mundo.

El positivismo extremo, en su propósito de anular la idea de derecho natural, condujo a sostener que no hay más derecho que el formulado y sancionado por el Estado, ya que sólo es tal derecho aquél cuyas normas son imperativas, coercibles y emanan de un poder soberano. Costumbre, convenios internacionales, el derecho gestado tradicionalmente por instituciones locales o gremiales, o por organizaciones concurrentes con el Estado, como las religiosas, sólo tenían validez al ser reconocido su efecto expresamente por el orden jurídico estatal.

Como esta concepción absolutista de los ordenamientos jurídicos está contra la realidad, pues la verdad es que el hombre, en su conducta concreta, obedece a normatividades propias de su medio vital, determinándose por prejuicios, creencias, hábitos, intereses y conocimientos —aún falsos— propios de la subcultura a que pertenece, se ve cómo el derecho positivo del Estado no agota las fuentes del derecho; que hay algunas que generan informalmente normatividades eficaces dentro o fuera de las instancias formales del Estado.

De ahí que se reconozca por la teoría general del derecho y, especialmente, hoy día por la corriente que siguió la teoría de la institución, la aceptación de que hay derecho infraestatal, paraestatal y supraestatal, en concurrencia y complementación con el derecho del Estado, y que, por tanto, no es acertado identificar y confundir la noción de derecho con la de derecho del Estado.

Se rompe así el exclusivismo positivista, tan estéril, opresivo y formalista, y la idea de soberanía como poder impenetrable, absoluto, incompatible con cualquier otro poder que no le esté subordinado. Basta recordar el hecho alentador de que ya se admite que la persona natural es sujeto de derecho internacional, y como tal, puede acudir a reclamar sus derechos a jurisdicciones supranacionales.

En esta nueva línea de pensamiento y como lección estimulante en el proceso de integración del orden jurídico internacional, vale reseñar algunos ejemplos que ayudan a despejar al camino.

Tenemos que, por fortuna, las más recientes Constituciones europeas siguen esa tendencia. La italiana, en su artículo 10, declara que “el ordenamiento jurídico italiano acepta las normas del derecho internacional generalmente reconocidas”, esto es, las del internacional general o común; no las convencionales, porque esto es obvio. Proclama, además, en título especial, que los tratados “se integran en el orden jurídico nacional”, así como el derecho producido por las organizaciones internacionales de que Italia forma parte.

El artículo 25 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania prescribe aun más claramente que “las normas generales del derecho internacional público son parte integrante del derecho federal” y, para que no quepa duda, “tienen primacía sobre las leyes y constituyen fuentes directas de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal”.

En la portuguesa de 1975, su artículo 8o. dispone con gran amplitud: “las normas y los principios del derecho internacional general o común son parte integrante del derecho portugués”. En España, con el antecedente de que su Constitución republicana de 1931, artículo 7o., había ordenado que “el Estado español acatará las normas universales del derecho internacional incorporándolas a su derecho positivo”, se han incluido en su nuevo estatuto constitucional dos principios fundamentales: a) el del artículo 96, según el cual los tratados internacionales ratificados por España forman parte integrante del orden constitucional español, parte de

la Constitución misma, no ya como leyes, sino como superleyes, y b) el de que, como lo expresa el artículo 10, “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España”, lo que convierte esa declaración y esos tratados en norma hermenéutica obligatoria y prevalente, lo cual implica sujeción del derecho interno o nacional, incluso constitucional, al ordenamiento jurídico internacional.

Una dirección doctrinaria y normativa tan universal, tan clara y de tanto abolengo, despeja toda controversia sobre la firmeza del piso constitucional de la integración, y asegura el racional desenvolvimiento histórico en el sentido del monismo internacionalista.