

**LA SOBERANÍA AMENAZADA: GLOBALIZACIÓN Y
SUPRANACIONALIDAD EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN DE
AMÉRICA LATINA***

SOVEREIGNTY UNDER THREAT : GLOBALIZATION AND
SUPRANATIONALITY UNDER THE INTEGRATION OF LATIN AMERICA

Jorge Quindimil Lopez**

155

RESUMEN: América Latina es la región del mundo que cuenta con el mayor número de procesos de integración y de cooperación, de ámbito regional y subregional, tanto de latinoamericano, como centroamericano o sudamericano. En clave positiva, puede concebirse la integración como una de las columnas vertebrales del desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, en clave negativa, el hecho de que existan tantos procesos de integración tiene que ver en gran medida con el hecho de que no se ha encontrado todavía con la fórmula que permita reorientar todos los esfuerzos hacia un único proceso u organización de integración para dar con la clave del desarrollo y de la estabilidad económica y social.

Contraseñas: Integración. Supranacionalidad. Globalización. Soberanía. Desarrollo. América Latina

ABSTRACT: Latin America is the region which has the largest number of processes of integration and cooperation, regional and subregional levels , both Latin American , and Central or South American . In a positive , it can be conceived integration as one of the backbones of development of Latin American countries. However, negative key , the fact that there are many integration processes involves largely that has not yet found the formula to redirect all efforts towards a single process or integration organization for to find the key to development and economic and social stability.

Keywords: Integration. Supranationality. Globalization. Sovereignty. Development. Latin America

* Data de recebimento: 30.05.2016
Data de aprovação: 30.06.2016

Bolsas & Financiamentos: Mnisterio de Economía y Competitividad. Grupo de investigación Cuestiones actuales de Derecho Internacional y Europeo

** Profesor Doutor de Derecho Internacional Público. Universidad de A Coruña (España). **E-mail:** jorge@udc.es



1. Introdução

América Latina es la región del mundo que cuenta con el mayor número de procesos de integración y de cooperación, de ámbito regional y subregional, tanto de latinoamericano, como centroamericano o sudamericano. En clave positiva, puede concebirse la integración como una de las columnas vertebrales del desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, en clave negativa, el hecho de que existan tantos procesos de integración tiene que ver en gran medida con el hecho de que no se ha encontrado todavía con la fórmula que permita reorientar todos los esfuerzos hacia un único proceso u organización de integración para dar con la clave del desarrollo y de la estabilidad económica y social. En efecto, si la búsqueda del desarrollo a través de la integración hunde sus raíces a mediados del siglo XX, con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en pleno siglo XXI siguen creándose nuevas iniciativas que se van sumando a las existentes, como es el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el ALBA/TCP, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Alianza del Pacífico.

En sus orígenes, la integración en América Latina era concebida como respuesta a la creciente mundialización de las relaciones comerciales puede datarse alrededor de la década de 1960, coincidiendo, precisamente, con el nacimiento de la citada ALALC, antecesora de la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En efecto, si bien las primeras iniciativas salieron de la CEPAL¹ y se materializaron en Centroamérica², el primer acontecimiento integrador de gran envergadura en América Latina lo

¹ En 1949, la CEPAL publicó su *Estudio económico de América Latina*, que sólo tuvo continuación diez años más tarde con el estudio *El Mercado Común Latinoamericano* de 1959, en los que se proponía un proyecto de liberalización comercial que desembocara en la creación de un mercado común.

² El 10 de junio de 1958 se firmó en Tegucigalpa un tratado de libre cambio y de integración económica entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que es considerado como el comienzo de los proyectos de integración económica en América Latina. El segundo paso en este sentido se produjo el 6 de febrero de 1960 con la firma de un tratado de asociación económica entre El Salvador, Honduras y Guatemala.



encontramos en la creación de la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1960. En su Preámbulo, los Estados firmantes se mostraron «persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su progreso de desarrollo económico en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos». A partir de entonces, se sucedió una cascada de procesos de integración, entre los que cabe citar el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en diciembre de 1960; la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), en mayo de 1968; el Acuerdo Subregional Andino, en mayo de 1969, que dio vida a la actual Comunidad Andina (CAN); y, finalmente, el Mercado Común del Sur (Mercosur) en marzo de 1991.

No resulta aventurado afirmar que la creación de la ALALC constituyó no sólo el primer gran proyecto de integración regional latinoamericana, sino, sobre todo, un verdadero catalizador de proyectos subregionales de integración que se han prolongado hasta nuestros días, con mayor o menor fortuna. Lo cierto es que precisamente la *menor fortuna* que acompañó a los procesos latinoamericanos de integración, en distintos niveles, dio lugar a progresivas reformas y reformulaciones de los mismos, particularmente a partir de la década de los ochenta, donde, una vez más, el movimiento de reinversión integradora fue encarnado en la región por el proyecto de mayor envergadura, en este caso, ALADI, creada al alba de esa década, mediante el Tratado de Montevideo de 12 de agosto de 1980³.

De este modo, la historia de la integración en América Latina se ha venido escribiendo, desde sus comienzos hace ya más de medio siglo, con dos plumas: una para destacar la integración regional, al amparo de ALALC primero, y de

³ Para un análisis de la evolución de los distintos niveles de integración en América Latina y el Caribe, puede consultarse nuestro trabajo “La integración como factor de desarrollo en América Latina y el Caribe”, en SOTILLO LORENZO, J. A.; AYLLÓN PINO, B. (Coord.): *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales*, Edit. IUDC-UCM / La Catarata, Madrid, 2006, pp. 122 – 191.



ALADI después; y otra para destacar la integración subregional, a modo de cooperaciones reforzadas de Estados de la Organización de integración regional que perseguían acelerar la consecución del objetivo de crear un mercado común latinoamericano⁴. En efecto, los dos exponentes de la integración subregional en el marco de ALADI son la CAN y el Mercosur, y ambas fueron expresamente creadas como *cabezas de puente* para la consecución del objetivo último de la creación del mercado común latinoamericano. En efecto, y en primer lugar, los Presidentes suscriben el Acuerdo de Cartagena “FUNDADOS en el Tratado de Montevideo y en las Resoluciones 202 y 203 (CM-II/VI-E) del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)”⁵ y con los objetivos de “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común [...]”⁶. En la actualidad, la letra del AC se ha ajustado al Tratado de Montevideo de 1980, estableciéndose que el objetivo ahora es contribuir “a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”⁷, estableciendo como uno de los mecanismos para su

⁴ En particular, el objetivo de la creación del “mercado común latinoamericano” fue asumido por ALADI en el artículo 1 de su Tratado fundacional: “Por el presente Tratado las Partes Contratantes prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región y, para ese efecto instituyen la Asociación Latinoamericana de Integración [...] Dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano”. Por su parte, el objetivo central de ALALC había sido la creación de una “zona de libre comercio” en la región (art. 1 del Tratado de Montevideo de 1960).

⁵ Preámbulo del original Acuerdo de Cartagena.

⁶ Art. 1 AC, texto original. Además, como puso de relieve PICO MANTILLA, “en razón de la vinculación jurídica del Acuerdo de Cartagena con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, y de la indispensable declaratoria de compatibilidad con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo, en los primeros proyectos se incluyó entre los componentes del citado ordenamiento {andino}, a los Protocolos y Resoluciones de la ALALC, junto con “otras normas que emanen de los órganos principales del Acuerdo [a lo que se añade también que] varios artículos comprendidos dentro de sus respectivos capítulos, establecen la vinculación jurídica del Acuerdo de Cartagena con el Tratado de Montevideo, especialmente aquellos de los capítulos referentes a los objetivos, programa de liberación, competencia comercial, cláusulas de salvaguardia, adhesión y vigencia del Acuerdo” (PICO MANTILLA, G.: *Temas jurídicos de la comunidad andina*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009d/627/, 2009).

⁷ Art. 1 AC, párrafo primero, *in fine*.



consecución “un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980”⁸.

Después, a su vez, los Presidentes que suscribieron el Tratado de Montevideo para crear el Mercosur reconocieron que “debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980”⁹. Esta interconexión entre los niveles regional y subregional de la integración latinoamericana se pone de manifiesto también en el hecho de que tanto la CAN como el Mercosur son Organizaciones internacionales abiertas a la incorporación bien “de los demás países latinoamericanos”¹⁰ bien “de los miembros [ALADI]”¹¹, y no sólo “andinos” o “del Cono Sur”, respectivamente.

Esta tradicional dicotomía entre lo regional y lo subregional se ha ido diluyendo con el tiempo, especialmente con el cambio de siglo y con la aparición de nuevas dinámicas de integración *ideológicas, sudamericanas o pacíficas*. En efecto, el surgimiento de procesos como el ALBA/TCP, UNASUR o la Alianza del Pacífico han modulado el mapa de la integración en América Latina, sin que desde luego las nuevas fórmulas hayan demostrado ser mejores que las más tradicionales, al menos hasta la fecha. Los nuevos procesos tienen en común con los tradicionales la búsqueda del desarrollo a través de la integración. Sin

⁸ Art. 3.d) AC.

⁹ Preámbulo del Tratado de Asunción de 1991. En este mismo sentido, los Cancilleres suscribieron al mismo tiempo, el 26 de marzo de 1991, la Declaración nº 1 de Asunción, en los siguientes términos: 1. Los Cancilleres de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asunción en ocasión de la firma del Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), destacan su importancia para la consecución de los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo 1980, en cuyo ámbito se inserta

2. En ese contexto, los Cancilleres de los países miembros del MERCOSUR manifiestan su convicción de que las perspectivas abiertas por la consolidación de agrupamientos subregionales facilitan el desarrollo de vínculos económicos y la integración de la región en su conjunto.

3. Reiteran su posición de preservar y profundizar los Acuerdos celebrados en el ámbito de la ALADI. Asimismo, considerarán, con todo interés pedidos futuros de adhesión al Tratado, de conformidad con las normas establecidas en el mismo.

4. Los Cancilleres de los países del MERCOSUR reiteran, además, la voluntad política de sus Gobiernos de que el instrumento que ahora se firma deba contribuir al aumento de los flujos de comercio así como a la inserción competitiva de sus economías en el mercado internacional.

¹⁰ Art. 133 AC, párrafo primero.

¹¹ Art. 20 Tratado de Asunción.



embargo, se diferencian en un aspecto radicalmente importante: la elasticidad normativa e institucional. Estos nuevos procesos no responden en general al concepto clásico de organización internacional de integración, del modo que la UE, el SICA, la CAN o el Mercosur habían seguido. Sólo UNASUR se acerca más a ese modelo tradicional, al menos desde un punto de vista formal, porque desde un punto de vista sustantivo sus competencias reales tienen una marcada dimensión política, y no social, económica ni comercial.

A. La integración como respuesta a las amenazas de la globalización

La globalización ha planteado la cuestión de la limitación del poder central del Estado en la escena internacional. En este sentido, se acuñó la gráfica expresión *Estado sumergido*¹², que recoge la existencia de vulneraciones a su integridad absoluta, tales como, por ejemplo, las migraciones internacionales, el comercio internacional –ya sea legal o ilegal-, la protección del medio ambiente o el terrorismo internacional que escapa al control individual de los Estados¹³. Desde esta perspectiva, queda constatado que «el Estado es demasiado pequeño para afrontar por sí solo las grandes cuestiones globales que afectan a la sociedad internacional en su conjunto»¹⁴. Pues bien, de esta forma, el proceso de globalización se desarrolla *a campo abierto* pues ya no se reduce a las parcelas de territorio de los Estados y en el que, además, su soberanía sufre un cierto repliegue estructural o generalizado¹⁵. El desarrollo tecnológico, las

¹² DUPUY, R.-J.: «The United Nations facing the crisis of the Nation State», en *Perspectives on International Law*, La Haya, 1995, pp. 201 y ss.

¹³ Como destacó CASANOVAS Y LA ROSA, «an incorporeal network of communications has been developed, with financial flows and services which operate instantly and constitute a type of parallel world system, which needs new regulations and, for which, the territorial system of allocation does not supply adequate solutions» (CASANOVAS, O.: *Unity and pluralism in Public International Law*, Edit. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/New York/London, 2001, p. 191).

¹⁴ CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Curso de Derecho internacional público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Edit. Tecnos, Madrid, 1999, p. 26.

¹⁵ A todo ello debe añadirse que los principales protagonistas y beneficiarios del proceso de globalización no son los Estados, sino fundamentalmente las empresas multinacionales, cuya actividad ha venido siendo favorecida por las políticas liberalizadoras de Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial



telecomunicaciones o los medios de transportes combinados con la creciente interdependencia económica han devaluado la tradicional función del Estado soberano debilitándolo y exigiendo la puesta en común de soberanías para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad internacional y para satisfacer las nuevas demandas de las sociedades nacionales.

Ahora bien, esta creciente debilidad del Estado debe, a su vez, ser relativizada en función del distinto grado de desarrollo económico y social de los Estados, lo que constituye el factor de diversidad más característico de nuestra Sociedad internacional¹⁶. En efecto, ese crecimiento de la debilidad del papel del Estado no tendrá las mismas consecuencias para una gran potencia o para un Estado desarrollado, que para un Estado en desarrollo o subdesarrollado¹⁷. Este aspecto resulta evidente en América Latina, integrada por Estados fundamentalmente en desarrollo¹⁸ y, claro está, los países en desarrollo, aun formando parte de un proceso de integración, son más permeables a los efectos negativos de la globalización¹⁹.

El punto de partida de esta realidad se sitúa en el hecho de que la globalización está directamente vinculada con la noción de interdependencia, caracterizada por «la intensificación de flujos de intercambio (económicos – bienes y servicios-, de personas, sociales, ideológicos, etc.) que atraviesan las fronteras estatales creando redes de interacción tan densas que provocan que lo que ocurra en una parte del planeta tenga efectos significativos sobre el comportamiento de los actores en regiones muy alejadas de aquella en que se

del Comercio. Acerca del papel desempeñado por las empresas multinacionales y las instituciones financieras internacionales en el proceso de globalización, véase, entre otros: ABAD CASTELOS, M.: «La sociedad de la globalización y la necesidad de reorientar jurídicamente el sistema internacional: subdesarrollo, instituciones financieras, compañías multinacionales, Estado, derechos humanos y otras claves», en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Edit. Universidad del País Vasco, San Sebastián, 2002, pp. 29 a 82.

¹⁶ TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad internacional*, Edit. Alianza, Madrid, 1993, p. 95.

¹⁷ Cfr. QUINDIMIL LÓPEZ, J. A.: «La integración como factor de desarrollo en América Latina y el Caribe», en SOTILLO LORENZO, J. A.; AYLLÓN PINO, B. (Coord.): *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales*, Edit. IUDC-UCM / La Catarata, Madrid, 2006, p. 123.

¹⁸ Tres de ellos, sin embargo, forman parte de la OCDE, como son México, Brasil y Chile.

¹⁹ Piénsese, por ejemplo, en el «efecto dominó» producido por la crisis asiática en América Latina en el año 2001.



ha producido el hecho o el proceso de cuestión»²⁰. De este modo, la globalización ha creado un medioambiente propicio para la institucionalización de la Sociedad internacional a través de la creación, en particular, de organizaciones y procesos regionales de cooperación e integración. En efecto, «la *interdependencia creciente de los pueblos* [...] se materializa en una mayor coordinación de los intereses comunes y, más todavía, en un proceso de institucionalización y de integración que ha conducido al fenómeno de las organizaciones internacionales de todo tipo, mundiales, regionales, generales, funcionales, etc.»²¹. En consecuencia, la globalización se ha convertido en *caldo de cultivo* para la creación de Organizaciones internacionales de ámbito regional, cuya eclosión se produjo tras la segunda guerra mundial, al compás de las diversas experiencias de regionalización económica, fundamentalmente en Europa y en América.

Pues bien, en el seno de la globalización, se han venido registrando en América Latina infatigables intentos por parte de grupos de Estados de organizar sus solidaridades económicas restringidas en espacios determinados. En este sentido, destaca, sin duda, la figura sobresaliente de la ALADI, creada en 1980, pero refundada a partir de los pilares de su predecesora, la ALALC de 1960. Pero junto a ella, hay que apreciar también los intentos más avanzados de institucionalización del regionalismo internacional, manifestados en la creación o en los sucesivos ensayos de relanzamiento de las Organizaciones de integración, como es el caso de la CAN o del Mercosur²².

²⁰ GARCÍA SEGURA, C.: «La Globalización en la Sociedad internacional...», *op. cit.*, p. 329.

²¹ TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad internacional*, Edit. Alianza, Madrid, 1993, p. 96.

²² Al respecto, SALINAS ALCEGA constató que «la liberalización económica que acompaña al proceso globalizador ha supuesto un nuevo impulso para el fenómeno asociativo regional, que se refleja tanto por la creación de nuevos focos de cooperación, como Mercosur o el TLC en América, como por los pasos adelante de gran transcendencia efectuados en el marco de algunas de las Organizaciones previamente existentes, como es el caso de la llegada de la moneda única en la Unión Europea» (SALINAS ALCEGA, S.: *El Derecho internacional y algunos de sus contrastes en el cambio de milenio*, Edit. Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2001, p. 92). A estos ejemplos citados por el autor, cabe añadir, en especial, a la Comunidad Andina, que experimentó una profunda transformación a partir de 1996, o incluso a la integración centroamericana, mediante la creación del SICA en 1992 que supuso otra gran transformación en el continente americano.



Sin duda, la opción de la integración regional se fundamenta en unas mayores posibilidades de establecer vínculos de solidaridad más fuertes entre Estados que comparten valores y objetivos comunes y más estrechos que a escala internacional. Una de las principales razones que puede explicar el fenómeno de la integración regional se encuentra en el hecho de que los Estados «doivent être en mesure d'affronter, le mieux armés possible, les défis posés par l'avènement de règles universelles»²³. Así, la globalización y la regionalización van a la par, de forma que la primera engendra la renovación de la segunda²⁴. Por tanto, a nivel regional, esos valores y objetivos pueden llegar a ser, en general, más sólidos y los Estados contemplan su consecución como más viable, lo que puede explicar el establecimiento de avanzados mecanismos jurídico-institucionales para gestionar eficazmente sus intereses²⁵. De esta forma, conviven en la escena internacional un sistema comercial multilateral, cuyo máximo exponente es la Organización Mundial del Comercio, con una pluralidad de sistemas de integración configurados en torno al denominado *regionalismo abierto*²⁶, que en América Latina supone una reformulación del viejo regionalismo cerrado de sustitución de importaciones. Este regionalismo abierto, tiene como objetivo hacer que las políticas de integración económica sean compatibles y complementarias con las políticas destinadas a lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales²⁷. Además, ello puede hacernos comprender cómo los procesos de integración regional responden, al igual que la

²³ BURGORGUE-LARSEN, L.: «Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international», op. cit., p. 205.

²⁴ Cfr. ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: «Globalización y regionalismo en el siglo XXI», en *Revista Valenciana d'Estudis autonòmics*, Valencia, 2002, p. 36.

²⁵ Como afirmó el antiguo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Felipe HERRERA, los Estados «encuentran en dichos procesos [de integración regional] el instrumento más apto para el logro de un crecimiento económico sostenido, en un mundo en que la tecnología y las unidades productoras requieren vastos recursos y mercados de gran amplitud para ser racionalmente utilizados» (HERRERA, F.: «Perspectivas de la integración de América Latina», en VV.AA.: *La integración latinoamericana*, Edit. INTAL, Buenos Aires, 1965, p. 171).

²⁶ CEPAL: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.

²⁷ RUEDA-JUNQUERA, F.: «Integración económica en América Latina y el Caribe: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto», en BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I.; RIVERO ORTEGA, R. (Eds.): *El Estado de Derecho latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*, Edit. Aquilafuente / Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003, pp. 153-154.



globalización, a un mismo patrón de liberalización comercial y de armonización de las economías nacionales.

Se produce así una suerte de desdoblamiento de la integración regional, en la medida en que puede entenderse como *respuesta a la globalización*, ya que es un instrumento para enfrentarse a ella, y como *característica de la globalización*, puesto que forma parte esencial de la Sociedad internacional globalizada. En este sentido, Sidjanski, tras analizar las implicaciones y tensiones de la globalización, llegó a afirmar que «las cooperaciones y uniones regionales son pilares de la comunidad internacional»²⁸.

En consecuencia, el panorama trazado nos sitúa ante una tensión manifiesta entre la soberanía de los Estados y la globalización pues, en la medida en que ésta facilita la proliferación de terceros poderes externos al propio Estado²⁹, que contribuyen a socavar la supremacía del Estado soberano en la vertebración de la Sociedad internacional. El profesor Díez de Velasco preveía que la reacción a esta tensión podría venir de la mano del «fortalecimiento de las Organizaciones Internacionales, bien a través de los grupos regionales, bien de un cambio en la estructura de [...] Naciones Unidas»³⁰. Así, la globalización no sólo no supone una amenaza a los procesos de integración, sino que más bien constituye un motivo y un acicate para su consolidación y progresiva expansión pues, retomando la visión prospectiva del profesor Díez de Velasco, frente a la globalización «proliferan y proliferarán más las Organizaciones Internacionales Regionales»³¹. América Latina es un claro ejemplo de ello con la sucesiva y reciente creación de la Alianza del Pacífico, UNASUR o la CELAC, por ejemplo. En este contexto, la cohesión y coherencia que permite una actuación regional

²⁸ SIDJANSKI, D.: *El futuro federalista de Europa*, Edit. Ariel, Barcelona, 1998, p. 209.

²⁹ En palabras de MOCKLE, «la mondialisation introduit la prolifération de tiers pouvoirs extérieurs à l'État» (MOCKLE, D.: «Mondialisation et État de droit», en MOCKLE, D. (Dir.): *Mondialisation et État de droit*, Edit. Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 62)

³⁰ DÍEZ DE VELASCO, M.: «El Derecho Internacional del futuro», op. cit., p. 334.

³¹ DÍEZ DE VELASCO, M.: «El Derecho Internacional del futuro», op. cit., p. 334. Como ejemplos que pueden apoyar esta afirmación sobre proliferación de Organización internacionales de ámbito regional podemos citar no sólo la creación de nuevas Organizaciones, como la Unión Africana (cuyo Acta Constitutiva entró en vigor el 26 de mayo de 2001), sino también la expansión y profundización de otras existentes, sobre las que se erige con especial protagonismo la Unión Europea.



a través de procesos de integración refuerza, sin lugar a dudas, y hoy más que nunca, la posición individual de cada uno de sus Estados miembros³².

En consecuencia, la globalización puede ser considerada como una *motivación externa* al sistema que impone la unidad de objetivos y de acción para que, además de la ampliación del mercado comunitario, los intereses de la región en los mercados internacionales sean defendidos y potenciados³³. Ahora bien, la duda reside en saber si pesará más la volatilización creciente de la soberanía estatal en ese *parallel world system*³⁴ que supone la globalización, pudiendo derivar en un desplazamiento real del Estado como sujeto todavía central de la Sociedad internacional, o si pesará más la capacidad de unidad, de cohesión y de solidaridad que aportan las organizaciones regionales y, en especial, de integración, cuyas estructuras permiten a los Estados un mayor poder de decisión acerca de sus cesiones del ejercicio de competencias soberanas.

B. Conciliando la soberanía y la supranacionalidad

Sin entrar en la polémica de fondo acerca de si la soberanía es absoluta, relativa, divisible, o si puede limitarse, erosionarse, compartirse o restringirse³⁵, lo que

³² El antiguo Secretario General de la CAN, Guillermo FERNÁNDEZ DE SOTO, apostaba por una actuación en bloque, ya no sólo de la CAN sino de toda América Latina, en las negociaciones de la OMC, puesto que lo que está en juego, en su opinión, es «ni más ni menos, la posibilidad de hacer una inserción que minimice los impactos y optimice los beneficios que puedan obtenerse» (FERNÁNDEZ DE SOTO, G.: «Vigencia de la integración andina en el contexto de las negociaciones internacionales», en *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, nº 12, primavera/verano, Edit. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación / Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2003, p. 26).

³³ Cfr. OLIVERI LÓPEZ, A. M.: *La integración económica ante el derecho internacional*, Edit. Luis Lasserre y Cía., Buenos Aires, 1970, p. 120.

³⁴ CASANOVAS, O.: *Unity and pluralism in Public International Law*, Edit. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/New York/London, 2001, p. 191.

³⁵ Incluso algún autor, como es el caso de HENKIN, ha llegado a proponer la supresión del concepto, por considerarlo anquilosado y poco adecuado a la Sociedad internacional actual (cfr. HENKIN, L.: «International Law: Politics, Values and Functions. General Course on Public International Law», RCADI, t. 216, 1989-IV, pp. 24 y ss, especialmente 26 y 34, citado por SALINAS ALCEGA, S.: *El Derecho*



parece indiscutible es que el concepto, de una forma u otra, ha evolucionado³⁶.

No parecería muy razonable pensar, escudándose en el carácter absoluto y omnímodo de la soberanía³⁷, que ha permanecido inmutable e impermeable a

internacional y algunos de sus contrastes en el cambio de milenio, Edit. Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2001, p. 78, n. p. 92).

³⁶ En este sentido, compartimos la opinión de CARRILLO SALCEDO quien considera que «el contenido de la soberanía no se define por deducción a partir de un principio axiomático sino que depende del estado de desarrollo del Derecho internacional en un momento dado» (CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Droit international et souveraineté des États. Cours général de droit international public», en *RCADI*, t. 257, La Haye, 1996, p. 63).

³⁷ Sobre todo, si tenemos en cuenta que «en la práctica, ciertamente, nunca ha existido la soberanía en ese sentido absoluto» (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional...*, op. cit., p. 41). Es más, ya BODINO, a quien debemos la primera concepción de «soberanía» en el siglo XVI, la concebía como un poder supremo del Estado sobre los ciudadanos y súbditos, independiente de las leyes positivas, pero sometido al Derecho divino, al Derecho natural y al Derecho de gentes (BODINO, J.: *De Republica*, I, caps. I y VIII, citado VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*, 5ª ed., traducción española, Edit. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980, p. 9). Por tanto, la concepción inicial de la soberanía no la considera absoluta, sino relativa y, como señala VERDROSS, «hasta el siglo XIX no se opuso a esta concepto tradicional de la soberanía estatal meramente relativa, el de la soberanía absoluta [...] a la sombra de la filosofía de Hegel» (VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*,... op. cit., p. 10). Asimismo, para BARBERIS, el Estado soberano se caracteriza por no depender de ningún otro orden jurídico estatal ni de ningún otro sujeto del Derecho Internacional, dependiendo sólo del Derecho internacional (BARBERIS, J.: *Los sujetos del Derecho internacional actual*, Madrid, 1984, pp. 41-42, citado por PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La subjetividad internacional (I)», en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho internacional público*, 14ª ed., Edit. Tecnos, Madrid, 2003, p. 245). A su vez, FERRY afirmó que «la souveraineté politique trouve sa limite, à l'extérieur, dans le droit des gens, comme elle la trouve, à l'intérieur, dans les droits de l'homme» (FERRY, J.-M.: «Le problème de la souveraineté en regard d'une union politique européenne», en MAGNETTE, P. (Ed.): *La constitution de l'Europe*, 2ª Ed., Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002, p. 60). Como se observa, el razonamiento desemboca en la cuestión de la primacía del Derecho Internacional sobre los Derechos nacionales (acerca de las implicaciones de la soberanía en esta relación, vid. KELSEN, H.: *Principios de derecho internacional público*, traducción al español, Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1965, pp. 376 y ss.). Pues bien, de esta forma, la soberanía, en tanto que facultad estatal, ha pasado a ser un concepto vertebrador del Derecho Internacional, de la misma forma que los Estados vertebran por yuxtaposición, aunque no en exclusiva, la Sociedad internacional. En este sentido, el TIJ llegó a afirmar que todo el Derecho Internacional reposa en el principio fundamental de la soberanía del Estado (STIJ de 27 de junio de 1986, *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, *Recueil*, 1986, p. 133). Entre las normas internacionales que reconocen, al tiempo que limitan, la soberanía de los Estados nos encontramos con el principio de igualdad soberana (art. 2.1 CNU y Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas), el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados (art. 2.7 CNU y Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas). En definitiva, desde el inicio, el carácter absoluto e ilimitado de la soberanía se podía predicar respecto de las relaciones entre Estados, en el sentido de que ningún poder estatal puede quedar sometido a otro poder de la misma naturaleza (cfr. REUTER, P.: *Institutions Internationales*, París, 1955, p. 123). Ahora bien, el concepto de soberanía se relativiza o se suaviza en la misma medida en que se considera al Estado como miembro de la Sociedad internacional, sometiéndose, por tanto, al Derecho Internacional. Al respecto, VERDROSS afirmó que «el D.I. positivo, lejos de basarse en la voluntad de los Estados *particulares*, es producto de la *comunidad de los Estados* [...] Más aún: es propio del D.I. el vincular principalmente a Estados independientes, constituyendo con ellos una comunidad jurídica» (VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*, 5ª ed., traducción española, Edit. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980, p. 10). Asimismo, para BROWNLIE «in general "sovereignty" characterizes powers and privileges



todas las transformaciones que han venido experimentando la Sociedad internacional y los propios Estados³⁸, sobre todo en el contexto de la globalización. En concreto, una de las mayores y más recientes transformaciones ha venido de la mano de su progresiva institucionalización a través de la creación de Organizaciones internacionales³⁹.

Sin embargo, tales afirmaciones deben ser relativizadas, al menos en parte, cuando nos referimos a las Organizaciones de integración, y a los procesos que en su seno se desarrollan, en la medida en que ponen en tela de juicio el carácter absoluto de la soberanía del Estado⁴⁰. Por tanto, en este punto nos encontramos con la supranacionalidad como un matiz que permite singularizar cualitativamente a ciertas Organizaciones de integración, a saber, su capacidad funcional para ejercer competencias soberanas, mientras que en las

resting on customary law and independent of the particular consent of another state» (BROWNLIE, I.: *Principles of public international law*, 6th ed., Edit. Oxford University Press, New York, 2003, p. 289).

³⁸ En este sentido, las palabras de DE VISSCHER pronunciadas en la década de 1950 siguen teniendo plena vigencia: «Hoy en día se reconoce, generalmente, que las sucesivas concepciones jurídicas de la soberanía son el reflejo de las transformaciones históricas del poder político, considerado tanto en su organización interna como en sus relaciones con el extranjero [...] Desde esta perspectiva política, la soberanía participa del carácter concreto y eminentemente contingente de todas las concepciones políticas» (DE VISSCHER, Ch.: *Teorías y realidades...*, op. cit., p. 250, n. p. 108).

³⁹ Junto a la progresiva institucionalización, pueden citarse también como factores venido afectando al concepto «soberanía», siguiendo a SOBRINO HEREDIA, «la configuración de un orden público internacional, mediante el establecimiento de normas jurídicas imperativas, con la consiguiente merma del relativismo que ha sido una característica tradicional del Derecho internacional y que se evidencia en las transformaciones relativas a los derechos humanos, los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional del Estado, etc. Y [...] la presencia, en algunos ámbitos, de ciertos actores internacionales que concentran el poder económico y que como consecuencia del fenómeno mundializador de los mercados no reparan en fronteras, ocasionando el consiguiente debilitamiento de aquellos elementos que la doctrina estima indisociables de la noción de soberanía: esto es, el ejercicio de las competencias y funciones de Estado con exclusividad, plenitud y autonomía» (SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad», en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, n.º 5, Edit. Universidade da Coruña, A Coruña, 2001, p. 858).

⁴⁰ Estas Organizaciones no son sino la manifestación del proceso de institucionalización de la Sociedad internacional que «impone ciertos límites tanto a la soberanía estatal como al relativismo del Derecho internacional [y que] permite rechazar las tentativas de explicar y comprender el Derecho Internacional única y exclusivamente desde el Estado soberano, y proponer, en cambio, una interpretación del Derecho Internacional en función de la comunidad internacional y de los límites que ésta impone a los rasgos de subjetivismo, discrecionalidad, voluntarismo y relativismo que la soberanía imprime al Derecho Internacional» (CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Edit. Tecnos, Madrid, 1976, pp. 289 y ss, y *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Edit. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 191-192, citado por PASTOR RIDRUEJO, J. A.: «La soberanía del Estado en el Derecho Internacional contemporáneo», en PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional público y organizaciones internacionales*, 8ª ed., Edit. Tecnos, Madrid, 2001, p. 287).



Organizaciones internacionales clásicas no existe delegación alguna del ejercicio de la soberanía⁴¹.

En efecto, el fenómeno de las Organizaciones de integración, que irrumpió a mediados del siglo XX con un imponderable potencial de transformación jurídica⁴², ha supuesto una transformación en la esencia del Estado que es la soberanía, poniendo en cuestión su estabilidad como valor absoluto e inmutable⁴³. Esta transformación de la soberanía operada por las Organizaciones de integración ha tomado forma en el concepto *supranacionalidad*. En efecto, la supranacionalidad ha hecho saltar a la arena doctrinal un doble debate en torno a su propia conceptualización y a la reformulación de la soberanía estatal. Desde entonces, el debate sigue abierto y sin que se hayan encontrado grandes puntos en común, pues las posiciones van desde la soberanía *absoluta, única e indivisible* hasta la *pérdida* de soberanía, pasando por el *reajuste* de soberanías, la soberanía *divisible*, la soberanía *compartida*, la *puesta en común* de soberanías, etc. En concreto, este debate ha

⁴¹ En este sentido, ROUSSEAU señaló que «dans la plupart des cas, les organisations internationales restent pour l'essentiel des structures de coopération au fonctionnement desquelles chaque État participe, sans renoncer pour autant à exercer ses compétences propres dans le même domaine» (ROUSSEAU, Ch.: *Droit international public*, 11ème éd., Edit. Dalloz, Paris, 1987, p. 432). Las palabras del autor confirman, además, la ecuación que se puede establecer entre supranacionalidad e integración, frente a la de intergubernamentalidad y cooperación.

⁴² Este potencial de transformación jurídica tiene incidencia tanto en el plano interno, fundamentalmente a través de normas dotadas de primacía y efecto directo en el interior de los Estados, al tiempo que reconocen al individuo una posición privilegiada; como en el plano internacional, afectando a la propia evolución del Derecho Internacional. En este sentido, ya en su momento VERDROSS destacó una doctrina según la cual el Derecho Internacional se encontraba en una fase de transición como consecuencia del fenómeno de la CECA, en la que algunos veían «la primera piedra de un nuevo D.I. que mediatiza los Estados particulares y los reúne en bloques llamados a recibir de ellos los derechos más importantes de la soberanía» (VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*, op. cit., p. 12).

⁴³ Ahora bien, estamos ante una batalla conceptual casi irresoluble, en la medida en que se está poniendo en cuestión la estabilidad de un concepto secular y tradicionalmente dotado de carácter absoluto. Como puso de relieve MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «el concepto de soberanía, partiendo de una concepción predominantemente absoluta e indivisible, se resiste no sólo a su superación conceptual sino incluso a su matización mediante variantes como el de la “soberanía compartida” o la “soberanía divisible”» (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional...*, op. cit., p. 41). En una línea de pensamiento similar, DE VISSCHER había afirmado que «la doctrina del derecho internacional ha tratado insistentemente de “pactar” con la soberanía. Se ha esforzado en “domesticarla”, en inclinarla a una concepción de sus prerrogativas que pudieran ordenarse a los imperativos del derecho. Las denominaciones vagas y equívocas de soberanía “limitada” o “relativa” se relacionan con esos intentos». (DE VISSCHER, Ch.: *Teorías y realidades...*, op. cit., p. 110).



recibido sus mayores aportaciones desde el ámbito europeo, en el que se vio acompañado por otro debate igualmente intenso, como es el de la calificación de la naturaleza jurídica de la Unión Europea y de las extintas Comunidades Europeas. La estructura supranacional europea ha sido posible gracias a las limitaciones de soberanía que los Estados miembros asumieron con la adopción de los Tratados constitutivos. Como puso de manifiesto el propio Tribunal de Justicia europeo en su sentencia *Costa c. ENEL*:

“[...] la transferencia operada por los Estados, de su orden jurídico interno en beneficio del orden jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del tratado implica, pues, una *limitación definitiva de sus derechos soberanos* contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral posterior incompatible con la noción de Comunidad⁴⁴.”

Ahora bien, conviene recordar que la cesión del ejercicio de competencias soberanas se fundamenta en el principio de atribución y no en ninguna transferencia efectiva de soberanía, por lo que en cualquier momento esa competencia puede volver a manos del Estado. En otras palabras, no se cede la soberanía, sino sólo se transfiere temporalmente el ejercicio de una competencia soberana.

La supranacionalidad, entendida desde esta perspectiva funcional, parece confirmar un salto conceptual expresado por Scelle, para quien, gracias a la Sociedad de Naciones, el poder dejaba de ser soberano para convertirse en una «competencia», entendida como «un poder objetivo determinado por un sistema jurídico superior a los sujetos de derecho»⁴⁵. Conforme a esta tesis, ese «sistema jurídico superior» estaría representado por la Organización supranacional, en la que, desde luego, se prohíbe cualquier acto de soberanía de los Estados miembros en los ámbitos cedidos a la Organización⁴⁶. Esto es, las parcelas de

⁴⁴ STJCE de 15 de julio de 1964, *Costa c. ENEL*, Rec. 1964, p. 1141. La cursiva es añadida.

⁴⁵ SCELLE, G.: *Précis de Droit des Gens*, Vol. I, p. 80, citado por DE VISSCHER, Ch.: *Teorías y realidades...*, op. cit., p. 110. El fundamento de este salto conceptual se encontraría en la visión que los juristas de la época tenían de «una sociedad jurídicamente organizada [...] ligada a la de un orden institucionalizado, en cuyo seno el poder político perdía sus atributos subjetivos para revestir un aspecto funcional».

⁴⁶ Se trata del denominado *principio de cooperación leal o de lealtad comunitaria*. En el ámbito andino, por ejemplo, este principio aparece contemplado por el artículo 4 TTJ en los siguientes términos:



soberanía transferidas se convierten en competencias de la Organización, lo que equivale a decir que se le cede el ejercicio de derechos de soberanía. Por tanto, desde este punto de vista funcional, se elude el choque frontal con el concepto tradicional de soberanía, y se reduce el debate a un aspecto menos belicoso como es el del ejercicio de un poder sobre materias concretas, sin cuestionar el carácter de la soberanía.

En todo caso, no debe descuidarse que las transferencias de competencias a la Organización supranacional son *consentidas* por los propios Estados⁴⁷, con base en criterios de oportunidad política, esto es, porque esperan obtener de ello réditos de poder superiores a los que obtendrían manteniendo su soberanía intacta. De esta forma, en lugar de guardar la soberanía en el cajón, los Estados deciden ponerla encima de la mesa junto a otros Estados en pro de una empresa supranacional con la que pretenden conseguir pingües beneficios, fundamentalmente económicos y políticos. Así las cosas, los Estados se cuidan mucho de conservar y garantizar la retirada de la Organización si los resultados no se corresponden con las expectativas. Ello quiere decir que la reactivación de la plenitud de la soberanía en manos de los Estados podrá producirse en cualquier momento y por iniciativa unilateral, debiendo someterse, eso sí, a los procedimientos previstos al efecto en los respectivos tratados⁴⁸. Otra cosa es

«Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación».

También puede citarse el artículo 6 del Protocolo de Tegucigalpa, que recoge el mismo principio aplicable en el ámbito de la integración centroamericana:

«Los Estados Miembros se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del Sistema de la Integración Centroamericana».

⁴⁷ Por esta razón, incluso sería más correcto hablar de «autolimitaciones» o «autorrestricciones». Ahora bien, debemos dejar constancia de que circunscribimos el uso de estas expresiones al ámbito estricto de la supranacionalidad, pues no todas las limitaciones o restricciones de soberanía son consentidas por los Estados. En efecto, como señalamos *supra*, la propia soberanía es relativa porque el Derecho Internacional le impone límites, sin necesidad de consentimiento del Estado, sino simplemente por el hecho de su condición de miembro de la Sociedad internacional.

⁴⁸ En el caso de la CAN, se contempla el procedimiento de denuncia unilateral del AC en su artículo 135. Se trata de un procedimiento aparentemente sencillo en el que el único requisito exigido para la denuncia del Tratado es una simple comunicación a la Comisión. En concreto, el artículo 135 AC, relativo a la denuncia, dispone que:



que, aun siendo jurídicamente posible, la reversión de las parcelas de soberanía cedidas resulte virtualmente imposible, y ello como consecuencia de las mayúsculas complicaciones técnicas y de las sofisticadas imbricaciones jurídicas y económicas derivadas del proceso de integración.

Por consiguiente, no parece tan aventurado pensar que la supranacionalidad le ha marcado a la soberanía un punto de no retorno, en el sentido de que el ejercicio de esa facultad soberana para retirarse de la Organización supranacional se verá condicionada o limitada por las consecuencias que pueda tener para los demás miembros de la Organización, además de las eventuales dificultades constitucionales internas. Esas limitaciones a la soberanía operan, en especial, mientras el Estado permanece dentro de la Organización y en el momento de su retirada. Por un lado, mientras el Estado ostenta la condición de miembro deberá someterse y respetar el conjunto de las normas por él aceptadas, entre las que se encuentran las relativas a la cesión de competencias y a la primacía y la eficacia directa del Derecho comunitario. Por tanto, la primera limitación a la soberanía viene impuesta por las reglas de la Organización. Por otro lado, si el Estado no quiere cumplir con los compromisos asumidos, es soberano para retirarse libre y voluntariamente, aunque no lo es para retirarse ni en el tiempo ni en la forma que quiera. En efecto, los intereses y los compromisos adquiridos entre los Estados miembros a lo largo de todo el proceso de integración, obligan a llegar a un acuerdo con el Estado denunciante para fijar los términos y las condiciones de la retirada, intentando que se produzca de la forma menos gravosa o más

«El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por decisión de la Comisión y a petición del País Miembro interesado.

En relación con los Programas de Integración Industrial se aplicará lo dispuesto en el literal i) del Artículo 59».

Ahora bien, a pesar de las graves crisis por las que han pasado –y siguen pasando– la CAN y sus Estados miembros y a pesar de que el procedimiento de denuncia es muy accesible, sólo se ha dado un caso de denuncia del AC, que fue el que dio lugar a la retirada de Chile en 1976.



ventajosa posible⁴⁹. Así, la segunda limitación a la soberanía deriva de la salvaguarda de los beneficios o intereses generados para los miembros durante el desarrollo del proceso.

Pues bien, si descendemos a las particularidades de la concepción de la soberanía en el marco de la integración latinoamericana, podremos contemplar un fenómeno sorprendente por paradójico. En efecto, contrariamente a lo que ha sucedido en Europa⁵⁰ y a lo que la lógica podría sugerir, la integración y la supranacionalidad no han supuesto una limitación de soberanía para los Estados⁵¹, sino que, antes al contrario, se reconoce expresamente que la

⁴⁹ Piénsese, por ejemplo, en la retirada de Chile del Pacto Andino el 30 de octubre de 1976. En este caso, se creó una Comisión Especial entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por un lado, y Chile, por otro, mediante el Protocolo Adicional al AC firmado en Lima el 5 de octubre de 1976. El objeto de la Comisión era llegar a un acuerdo sobre un régimen especial para la retirada de Chile, mediante el que cesaron todos sus derechos y obligaciones derivados del ordenamiento andino, a excepción de las siguientes decisiones que permanecieron vigentes: la Decisión 40, Convenio para evitar la doble tributación entre los Países Miembros y con terceros, la Decisión 46, Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional, la Decisión 56, Transporte Internacional por carretera, y la Decisión 94, Sistema Troncal Andino de Carreteras. Pues bien, a pesar de la negociación para la retirada, todas las partes sufrieron graves consecuencias, sobre todo económicas, tal y como se desprende de las expresivas palabras de ANINAT DEL SOLAR: «le retrait du Chili coûte cher aux autres pays andins. On peut signaler: la perte d'un marché assez important surtout pour les pays limitrophes (Pérou et Bolivie), la nécessité de réviser un ensemble de décisions afin de les réadapter à la nouvelle situation (PSDI), l'ouverture de discussions sur des sujets difficiles (Déc. 24, A.E.C., harmonisations), la modification du texte de l'Accord de Cartagena. Après, les conflits à l'intérieur du Groupe andin s'aggravèrent, en partie parce que ce pays jouait un rôle politique d'équilibre, et en partie parce qu'il avait mis le doigt sur certains problèmes. Pour le Chili, ce retrait se solda par: la perte de ses exportations industrielles les plus importantes (métal-mécanique, chimique) et d'autres productions existant en tant que projets d'investissements et qui n'avaient de raison d'être qu'en fonction de ce marché» (ANINAT DEL SOLAR, A.: «Le retrait et la perspective de rentrée du Chili dans le Pacte Andin: une vision économique», en ÁLVAREZ GARCÍA, M. (Dir.): *Intégration et coopération en Amérique Latine: le cas du Pacte Andin*, Edit. Institut de Sociologie / Centre d'Étude de l'Amérique Latine / Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1987, p. 203).

⁵⁰ En el marco europeo esta cuestión se ha expuesto en otros términos, desde la sentencia *Van Gend & Loos* de 1963, cuya línea consolida el Dictamen 1/91. En aquella sentencia, el TJCE establece que «la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y cuyos sujetos no son solamente los Estados sino también los particulares [...]». El Dictamen 1/91 adopta el mismo texto de la sentencia introduciendo una pequeña, pero significativa modificación, sustituyendo la expresión «en ámbitos restringidos» por «en ámbitos cada vez más amplios». Desde luego, la introducción de esta variación es reveladora de la evolución que ha experimentado la integración económica y jurídica europea.

⁵¹ Ésta no es, desde luego, una idea nueva. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en el caso *Wimbledon* de 1923, ya se había pronunciado en los siguientes términos: «The Court declines to see, in the conclusion of any treaty [...] an abandonment of its sovereignty [...] the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty» (TPJI, Rec. 1923, Serie A, n.º 1, p. 25). Además, la cuestión no deja de constituir en sí misma una tautología pues «la conclusión de un tratado mediante el cual un Estado restringe el ejercicio de su Soberanía es de por sí una



soberanía sale reforzada⁵². Ello se pone de manifiesto de forma significativa en el caso de la CAN, desde el propio preámbulo del AC, en el que los Estados partes se declaran «conscientes de que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia». Es decir, la integración andina es claramente concebida como un instrumento de desarrollo que en modo alguno podrá menoscabar la soberanía de los Estados.

Esta posición de base de la soberanía como un valor incuestionable pareciera, sin embargo, ser incompatible con la configuración de un sistema de inspiración supranacional, en el que se operan cesiones efectivas de soberanía a los órganos de la CAN. Pues bien, nada más lejos de la realidad. La conciliación de ambas situaciones fue desarrollada a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CAN, sacando a la superficie la auténtica esencia de la integración andina. Por la riqueza de su expresión y de su contenido, nos referiremos a la sentencia andina de 9 de diciembre de 1996⁵³ en la que el Tribunal, analizando por vez primera las relaciones y características del Derecho Comunitario y del Derecho Internacional, formula la concepción de la soberanía en la integración andina y de la propia especificidad del Derecho andino:

“Para entender el fenómeno comunitario como una manifestación jurídica peculiar, basta mirar cómo opera el ejercicio de la función jurisdiccional comunitaria frente a la noción de soberanía de cada uno de los estados miembros. Este interrogante que se hicieron los países al convenir el establecimiento del órgano judicial respectivo puede responderse diciendo que la estructura, la autonomía y las competencias en un sistema judicial de este tipo, y la forma de

corroboración de su Soberanía» (VAN WYNEN THOMAS, A.; THOMAS, A.J.Jr.: *La Organización de los Estados Americanos*, Unión Tipográfica Editorial Hispano América, México, 1968, p. 187).

⁵² Esta posición es, por lo demás, la que impera en el conjunto de América Latina. Como puso de manifiesto la Mesa Redonda de Bogotá de 1967 (Mesa Redonda *La integración de América Latina y la cuestión constitucional*, celebrada en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, entre los días 6 y 8 de febrero de 1967), la atribución de competencias a un órgano supranacional «lejos de menoscabar o afectar en modo alguno la soberanía nacional, que todas las Constituciones latinoamericanas proclaman, configura, por sí misma, un acto típicamente soberano, propio del ejercicio coincidente de la soberanía de varios Estados para beneficio común de sus pueblos» (INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: *Derecho de la integración latinoamericana*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 1136).

⁵³Proceso 1-IP-96, solicitud de Interpretación Prejudicial, de los artículos 1, 2, 4, 6 y 7 de la Decisión 344 y 2 y 3 de la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en relación con el artículo 1º, numeral 3º del Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial, presentada por la Corte Constitucional de la República de Colombia.



aplicación del derecho comunitario, se mueven dentro de una *órbita de acción propia basada en el mutuo respeto de las competencias funcionales* que van de la interpretación del derecho por el juez comunitario a su aplicación obligatoria por el juez nacional.

El fenómeno comunitario entre nosotros nos muestra a los Estados de la región latinoamericana y de la subregión andina, por conducto de sus plenipotenciarios y directamente por sus jefes de Estado, como voceros de los países, que *en uso precisamente de sus poderes soberanos individuales*, manifiestan su disposición de asociarse con otros estados en un esfuerzo común a fin de hacer frente a los retos del mundo contemporáneo. Deciden de consuno acometer las tareas del desarrollo económico y el progreso social en materias que rebasan el espacio interno para constituirse en objeto de la organización común.

En este proceso las naciones, *más que limitar su soberanía, lo que hacen en ejercicio de ese mismo poder soberano, es delegar parte de sus competencias*, transfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria. Ello ocurre en materias como el Régimen Común sobre Propiedad Industrial.

La *manifestación soberana expresada en los tratados de integración*, al derivarse del ejercicio del poder estatal en democracias representativas -concretamente y en especial en el Grupo Andino- crea un ordenamiento jurídico básico, que, por su efecto directo, pasa a ser compartido por los países integrantes y por sus nacionales. De esta manera tanto los países como sus ciudadanos, los particulares o las personas jurídicas se transforman en sujetos del nuevo sistema, en destinatarios de obligaciones y al mismo tiempo en titulares de derechos, como consecuencia del “efecto de aplicación directa” de la norma comunitaria. Tal característica lo hace distinguible del derecho internacional en el exacto sentido de que si bien no es extraño a éste, constituye en cambio la regla en el derecho comunitario, pudiendo los particulares hacerlos valer directamente”⁵⁴.

Se desprende de esta sentencia que la especificidad del fenómeno comunitario da lugar a una alteración de la soberanía estatal, materializada en delegaciones de competencias de los Estados a los órganos de la integración, que suponen en sí mismos un gesto de reafirmación de su soberanía. Las consecuencias jurídicas que se derivan de ello se concretan en la aparición de un nuevo orden jurídico, caracterizado por los principios de primacía y efecto directo, que se dirige no sólo a los Estados sino también a los particulares, en favor de los que nacen derechos y obligaciones. De esta forma se marcan las diferencias con el Derecho Internacional y se afirma la autonomía del Derecho de la integración.

⁵⁴ La cursiva es añadida.



La importancia de este pronunciamiento radica en la templanza con la que el TJCA ha intentado presentar la supranacionalidad andina, asentando la delegación de competencias soberanas y la eficacia directa del Derecho andino, al tiempo que «contentaba» a los Estados reconociéndoles que todo ello no hace más que reforzar su soberanía. Sin embargo, resulta evidente que se produce una pérdida efectiva, aunque temporal⁵⁵ y consentida, de aquellas competencias soberanas cedidas, pues el Estado no podrá realizar actuaciones unilaterales en los ámbitos materiales atribuidos a la Comunidad⁵⁶. Así, se confirma que la lógica interna de la integración andina está abocada a sufrir tensiones constantes, no sólo entre integración y cooperación, como vimos, sino también entre soberanía y supranacionalidad.

En una línea similar, el Tribunal andino se pronunció sobre la soberanía y la integración en su sentencia de 12 de noviembre de 1999⁵⁷, en la cual consideró como

“característica primordial del sistema comunitario de derecho el que los países *soberanamente cedan parte de sus competencias reguladoras transfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria* para la puesta en práctica y desarrollo de los objetivos de la integración subregional. De esta manera a los tratados constitutivos -derecho primario- se suma el acervo legal expedido por órganos de regulación comunitaria como la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena, que mediante normas jurídicas de orden supranacional -derecho derivado- regulan materias que habiendo formado parte originalmente de la competencia exclusiva de los países miembros, éstos *han resuelto soberanamente transferirlas* como una “competencia de atribución” a dichos órganos”⁵⁸.

En el caso particular del Mercosur, si bien es cierto que la supranacionalidad todavía no ha calado a la estructura jurídico-institucional, los avances que se han venido produciendo han permitido florecer corrientes tendentes a su progresivo desarrollo. En este sentido, sobresale especialmente

⁵⁵ La temporalidad se refiere al hecho de que el Estado no sufre una pérdida definitiva de la competencia, pues sólo cede el ejercicio de la misma conservando siempre su titularidad, y pudiendo, en última instancia, revertir la cesión mediante la denuncia unilateral del tratado (art. 135 AC).

⁵⁶ Art. 4 TTJ.

⁵⁷ Proceso 07-AI-99, acción de incumplimiento interpuesta por la Secretaría General contra la República del Perú por incumplimiento de las obligaciones emanadas de los artículos 5 TTJ, 38 de la Decisión 344 de la Comisión, y de las Resoluciones 79 y 106 de la Secretaría General.

⁵⁸ La cursiva es añadida.



la primera Opinión Consultiva emitida por el Tribunal Permanente de Revisión de la Organización, el tres de abril de 2007, por su posición claramente evolutiva y favorable al reconocimiento de algunos de los elementos característicos de la supranacionalidad como, por ejemplo, los principios estructurales de un Derecho Comunitario –la aplicabilidad inmediata, la eficacia directa y la primacía-. En concreto, en relación con la *primacía*⁵⁹, el Tribunal aprovecha esta primera oportunidad que se le presenta con la Opinión Consultiva para incorporar tal principio al Derecho del Mercosur sobre la base de jurisprudencia de los Tribunales de Justicia de la Unión Europea y de la Comunidad Andina, y sobre la base de doctrina tanto europea como latinoamericana⁶⁰.

Consideraciones finales

Una visión retrospectiva de la integración latinoamericana hecha con simpleza, podría fácilmente situarnos ante un escenario negativo colmado de incumplimientos, de crisis y de fracasos en múltiples niveles. Ahora bien, lo que parece no haber sido suficientemente puesto de relieve, sobre todo desde una óptica académica y jurídica, es, *primero*, que lo relevante no es la existencia de *incumplimientos*, pues son señales positivas del funcionamiento de un sistema y son comunes a todo sistema, sino que lo relevante es la existencia de mecanismos eficaces para prevenirlos y para sancionarlos; *segundo*, que las *crisis* son, por un lado, lugares comunes a cualquier proceso de integración, por exitoso que éste sea –véase la propia Unión Europea-, y, por otro lado, la práctica totalidad de crisis de integración en América Latina tuvieron un origen endógeno –en las propias crisis de los Estados miembros- o exógeno –en las cíclicas crisis internacionales-; y, *tercero*, los *fracasos* de la integración latinoamericana son, en realidad, proyecciones de los fracasos propios de los Estados, que han venido utilizando en gran medida a las Organizaciones de integración para expiar los pecados cometidos en sus políticas nacionales.

⁵⁹ Las características propias del Derecho del Mercosur son incompatibles con los principios de aplicabilidad inmediata y de eficacia directa, por lo que el Tribunal, aun sin justificarlo, los excluye de su análisis (apartado C.1 de la Opinión, p. 4).

⁶⁰ Especialmente, pp. 5 a 8 de la Opinión, p. 4.



A pesar de más medio siglo de incumplimientos, de crisis y de fracasos, la integración en América Latina no sólo se ha consagrado como fórmula válida para el desarrollo y para enfrentar los desafíos de la globalización –no en vano, nunca se ha deslegitimado ninguna Organización de integración hasta su extinción-, sino que más bien ha venido siendo impulsada y consolidada con cada crisis. Entrados en el siglo XXI, las nuevas fórmulas para avanzar en la integración vienen de la mano de modelos con una fuerte impronta ideológica, como el ALBA, en clave socialista, o la Alianza del Pacífico, en clave más liberal. Sin embargo, cuanto más ideologizado esté un proceso más vulnerable será a los vaivenes o a las inestabilidades internas de sus miembros. Así, un simple cambio de gobierno puede dar lugar a una ralentización o a un retroceso en un determinado proceso de integración, como ha sucedido con el ALBA o la CELAC impulsadas por Venezuela.

Ello nos conecta con el principal obstáculo con el que se ha encontrado la integración en América Latina: los Estados. La férrea concepción de la soberanía que siguen manteniendo los países latinoamericanos impide el establecimiento de sistemas de inspiración supranacional donde los órganos comunitarios puedan ejercer competencias soberanas atribuidas por sus miembros. De igual modo, esa misma rigidez en la soberanía nacional impide desarrollar las bases más elementales de todo proceso de integración, como son las libertades básicas de circulación. El cortoplacismo electoralista y la existencia de Estados de derecho deficitarios dificultan aceptar que los sacrificios a corto plazo que exige un proceso de integración redundan en beneficios a medio y largo plazo para el desarrollo y el bienestar de sus sociedades. En definitiva, seguiremos hablando de frustraciones, de crisis o de fracasos en la integración de América Latina mientras los Estados sigan concibiendo la integración como una amenaza para su soberanía, y no como una aliada.

