



# UNIÓN EUROPEA *e integración* LATINOAMERICANA

Jesús Armando López Velarde Campa

SERIE  
RELACIONES  
INTERNACIONALES



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS CONSEJO EDITORIAL

ce

  
MAPorrúa  
librero-editor • México

UNIÓN EUROPEA  
*e integración*  
LATINOAMERICANA

## CONSEJO EDITORIAL

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Dip. TOMÁS BRITO LARA, *Titular*  
*Presidencia*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Dip. JOSÉ ENRIQUE DOGER GUERRERO, *Titular*  
Dip. ELIGIO CUTLÁHUAC GONZÁLEZ FARÍAS, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Dip. JUAN PABLO ADAME ALEMÁN, *Titular*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Dip. RICARDO ASTUDILLO SUÁREZ, *Titular*  
Dip. LAURA XIMENA MARTEL CANTÚ, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, *Titular*  
Dip. FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Dip. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ, *Titular*  
Dip. RICARDO CANTÚ GARZA, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA

Dip. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, *Titular*  
Dip. JOSÉ ANGELINO CAAMAL MENA, *Suplente*

SECRETARIO GENERAL

Mtro. MAURICIO FARAH GEBARA

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

ÉDGAR PIEDRAGIL GALVÁN

*Secretario Técnico del Consejo Editorial*

# UNIÓN EUROPEA *e integración* LATINOAMERICANA

Jesús Armando López Velarde Campa



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS CONSEJO EDITORIAL



The logo features a small illustration of two figures, possibly a man and a woman, standing together.  
**MAPorrúa**  
librero-editor • México

MÉXICO

2014

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXII LEGISLATURA

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, agosto del año 2014

© 2014

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA

© 2014

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-858-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*A mis hijos Armando, Alberto y Leonardo,  
a mi familia, así como a mis alumnos y alumnas de  
ayer, hoy y siempre.*

*A mis compañeros, colegas y amigos.*

# Introducción

Los procesos de regionalización que hemos observado en los últimos años, y que han ocurrido en diversas latitudes del mundo se han convertido en fuente de análisis comparativo para entender los mecanismos, campos, niveles de coordinación e institucionalización de diálogos y acciones. En este contexto, los procesos de América y la Unión Europea (UE), permiten hallar coincidencias y divergencias.

En primer lugar, podemos encontrar grandes diferencias en el centro mismo de sus esquemas, incluidos los objetivos primarios que llevaron a uno y a otro. Las bases jurídicas que establecen marcos generales, no limitados a tratados constitutivos, como la generación del sistema de gobernanza común que forma el gran acervo, el nivel de institucionalización, el estatus de las decisiones que se han tomado en determinados órganos, la manera en que afectan a las soberanías, y el poder que cada Estado posee para determinar el alcance y los límites a su inclusión.

Se reconocen algunas dinámicas, como el proceso de derrame (*spillover*) sectorial o institucional, el funcionamiento de órganos, la solución de controversias y otras, sobre las que podemos reflexionar.

Ahora bien, si observamos algunas de sus grandes diferencias, incluidas las de índole filosófica y de operación, podremos definir, empezando por su análisis comparativo, puntos de referencia y conocimientos para responder a una pregunta fundamental: ¿cómo avanzar en procesos que sean funcionales y benéficos para todos los Estados y para todos los ciudadanos?

A esta pregunta se suman otras no menos importantes: ¿qué imperativos político-económicos, subyacen en estas políticas? ¿Cómo explican las teorías en sus etapas históricas los procesos integracionistas, y su futuro

desarrollo? ¿Qué regímenes crean? ¿Qué sistemas de gobernanza establecen? ¿Cómo se conforma el ensamble institucional? ¿Qué mecanismos prevén para la toma de decisiones? ¿Qué papel desempeña el Derecho Comunitario (DC) frente a los derechos nacionales? ¿Cómo fue el proceso de México para abrir su economía y participar en los mercados globales? Hoy por hoy, ¿en qué mecanismos participa? ¿Cómo modificar nuestro marco jurídico?

Podemos afirmar que todos los procesos de integración responden a intereses políticos, económicos o sociales que comparten un grupo de Estados en un entramado de intereses y procedimientos, todo lo cual puede dar lugar a contar con niveles menores o mayores de supranacionalidad, cuya interacción moldea aspectos relevantes como: velocidad, profundidad y extensión.

Ahora bien, existen tres puntos fundamentales que están contenidos en lo anterior:

1. El nivel de cooperación/coordinación surge de la capacidad de los Estados para reconocer políticas o áreas, en las cuales la supranacionalidad funciona mejor, en torno a la transferencia de soberanía sobre campos de carácter técnico.
2. La profundización de los temas está sujeta a contar con una agenda compartida, al nivel de institucionalización del diálogo, al marco jurídico (original y posterior) que se genere, y a otros mecanismos formales e informales de cooperación.
3. Cada proceso crea un sistema que afecta los derechos nacionales y que enriquece al Derecho Internacional (DI), para lo cual toma prestados elementos básicos para su construcción, sin perder de vista que éstos conforman regímenes especiales del Derecho Internacional Público,<sup>1</sup> como el DC.

Cada proceso responde a coyunturas determinadas e intereses de los Estados, e identifica esquemas, instituciones, instrumentos y procedimien-

<sup>1</sup>Véase el apartado correspondiente al Derecho Comunitario Europeo, en lo referente a los sistemas de regímenes de Derecho Internacional Público.



tos, nos permiten avanzar en estudios de integración en otras latitudes y de su praxis van moldeando necesidades.

Cito las palabras del ilustre escritor y periodista peruano, José Carlos Mariátegui:

El objetivo de esta investigación no es otro que efectuar un ensayo de interpretación de la realidad latinoamericana comparándola con la UE, por lo que mi trabajo pretende ser teoría o tesis, y no un análisis. Luego entonces puede tener mucho interés para la especulación de eruditos y expertos en el tema.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Cfr. José Carlos Mariátegui, *La Chira. Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Perú, 1979, p. 230.

# Teorías de integración

## Teoría general económica

Analizar el significado de la teoría general económica implica profundizar en el tema desde distintos puntos de vista, corrientes y criterios. Pero vayamos por partes. En primer lugar, y según el *Diccionario de la Real Academia Española*, "...el término integración proviene del latín *integratio-onis*, acción y efecto de integración".<sup>3</sup> Por su parte, para Antonio Raluy significa asimilación, anabolismo, hallar una fusión que tenga diferencial determinada, serie de la producción. Cabe señalar que este autor hace alusión, como  $x$  tal, e involucra el implemento de una fusión diferencial, perfectamente establecida, aunada a la noción de concatenamiento, lo cual es fundamental porque puede aplicarse a distintos esquemas de la gama de su existencia, tanto en lo económico, como político, geográfico, ideológico, o bien jurídico, teniendo en cuenta diversos factores que inciden en ella.<sup>4</sup>

La integración económica y política es aproximación o fusión de sistemas. El vocablo fue utilizado por primera vez para designar la unión de microsistemas; es decir, de empresas que se ponen de acuerdo para constituir coaliciones, cárteles, consorcios, *trust*<sup>5</sup> u otras formas de asociación estratégica. Asimismo, se debe distinguir entre integración horizontal, que se refiere a empresas con la misma actividad, e integración vertical, que se da entre aquellas que tienen actividad productiva distinta, pero que están técnica-

<sup>3</sup>*Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 2a. ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1989, p. 779.

<sup>4</sup>Cfr. Antonio Raluy Poudevida, *Diccionario de la lengua española*, 30a. ed., Porrúa, México, 1991, p. 408.

<sup>5</sup>En materia económica "concentración de empresas bajo una misma dirección", véase *Webster's Compact Dictionary*, Biblioteca del Congreso, EUA, 2010, p. 380.

mente conectadas (por ejemplo, de clientes y proveedores), es decir, que esa integración lleva finalmente a la unificación de economías nacionales diferentes, como ha sucedido en la Unión Europea. En el fondo, el vocablo integración es multívoco, puesto que puede aplicarse a diversos campos del conocimiento y de la vida humana. En efecto, implica la conjunción de factores en determinadas circunstancias y en un periodo específico. Tiene la característica de que ha existido en todas las épocas, lo que hace aún más valioso su manejo académico.

Son muchos los autores que se han ocupado de la utilidad que supone exponer sus ideas sobre lo que significa la integración, para comprenderla y tener una noción propia de sus orígenes, desarrollo, impacto y trascendencia en nuestras vidas dentro de un mundo cada vez más complejo. En cuanto a la concepción gramatical, podemos establecer que la aplicabilidad de la palabra integración ayuda a traducir contextos complejos y transformadores: político, jurídico, ideológico, cultural, geográfico, sociológico, religioso, económico, militar, etcétera.

Béla Balassa, conocedor de estos fenómenos afirma: en su uso cotidiano la palabra integración denota unión de las partes de un todo. En la literatura económica no tiene un significado tan claro, y algunos la incluyen dentro del concepto social, otros agrupan diferentes formas de cooperación y la argumentación ha sido tan amplia, que la mera existencia de relaciones comerciales entre economías independientes se ha tomado como signo de integración.<sup>6</sup>

Esta noción es complementada con otra de las obras de Balassa, *Teoría de integración económica*, en la que señala:

Considerada como proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes países, vista como situación de negocio, viene a caracterizarse por ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.<sup>7</sup>

Nótese que para el profesor de Yale, la integración es un proceso generado entre unidades económicas, y surge como una forma de eliminar la discriminación, lo que en nuestro concepto es medio y fin, que repercute directamente en el desarrollo y nivel comercial.

<sup>6</sup>Cfr. J. D., Béla Balassa, *Towards a Theory of Economic Integration*, núm. 1, Kiklos, EUA, 1961, pp. 6-7.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 7.

Para Gunnar Myrdal, así como para Balassa, la integración es: un proceso económico y social que destruye barreras entre participantes en actividades económicas.<sup>8</sup>

Por su parte, Robert Triffin, refiere una manera de cooperación internacional, esto es, como integración aduanera, a las actividades de la Organización Europea de Cooperación Económica y la Unión Europea de Pagos.<sup>9</sup> F. Hartog la define como: una forma más bien avanzada de cooperación, distinta del término armonización, que se refiere a consulta mutua sobre cuestiones importantes de política económica.<sup>10</sup> Robert Marjolin sostiene: todo proceso que acarrea mayor grado de unidad puede denominarse válidamente integración.<sup>11</sup> Jan Trinbergen, explica: la integración es el establecimiento de una estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de obstáculos artificiales al financiamiento óptimo y la introducción deliberada de los elementos deseables de coordinación o unificación.<sup>12</sup>

Las definiciones siguen, e Iliana Di Giovanni Battista considera que la integración es: el estatus jurídico, en que los Estados entregan algunas prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo tratamiento personas, bienes, servicios y capitales mediante la armonización de políticas bajo de una égida supranacional.<sup>13</sup> Sus ideas se acercan más al proceso europeo que tomaron ciertas áreas, particularmente en sus primeras fases. Phillip C. Schinitter sostiene: en la concepción globalizadora, la integración se plantea como un proceso lineal, que lleva consigo otros; las actividades sometidas al tratamiento común ganan nuevos sectores o se consolidan.<sup>14</sup> Constantine Vaitoso afirma: la

<sup>8</sup>Cfr. Gunnar Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 22.

<sup>9</sup>Cfr. Robert Triffin, "Convertibilité et integration économique", *Economie Appliquée*, octubre/diciembre, 1956, pp. 618, 658, en Miguel S. Wionczek, *Integración de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 4.

<sup>10</sup>Cfr. F. Hartog, "European Economic Integration. A Realistic Conception", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1953, p. 165, en Wionczek, *op. cit.*

<sup>11</sup>Cfr. Robert Marjolin, *Europe and United States in the World Economy*, Durham, NC, Duke University Press, 1953, p. 41, en Wionczek, *op. cit.*

<sup>12</sup>Cfr. Jan Trinbergen, *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam, 1954, p. 95, en Wionczek, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>13</sup>Cfr. Iliana Di Giovanni Battista, *Derecho Internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1992, pp. 144 y 145.

<sup>14</sup>Cfr. Phillip C. Schinitter, "Central American Integration, Spill Over, Spill Around or Encapsulation", *Journal of Common Market Studies*, 1990, vol. IX, septiembre de 1990, en Abdelkader

integración es un fenómeno social, que ocurre en situaciones concretas que benefician o desfavorecen intereses políticos específicos, y promueve realidades económicas concretas.<sup>15</sup> Abdelkader Sid Ahmed, economista e investigador en el Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Francia, dice: “la integración económica permite promover la industrialización con costo inferior al de la autarquía, reforzando el proceso de los Estados frente a terceros”.<sup>16</sup>

Félix Peña establece dos enfoques, a propósito de la integración andina: el primero dentro de la concepción del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en su artículo XXIV, que sostiene que la integración es la inclusión de países latinoamericanos en el GATT. Desde este punto de vista, la integración resulta ser un aspecto marginal de política exterior comercial al que tiene, o tendría que tener, un lado limitado y de largo plazo en la estructura económica internacional; y el segundo, que se incorpora al contexto internacional, y quienes la consideran como instrumento decisivo en su modo de vinculación. Así, integración y desarrollo son percibidos como variables indisolubles en la estrategia de alteración de relaciones tradicionales de dependencia, lo que supone una forma de ver al mundo, en la cual, la inserción de cada país es muy distinta a la que se ha dado tradicionalmente. Imaginar el proceso de integración como una estrategia para maximizar el poder dentro de un sistema, a fin de cambiar la forma en que se dan las relaciones entre dos segmentos del mismo y no sólo de maximizar el bienestar en el marco inalterado de dependencia externa, es aceptar la idea de que estos procesos implicarán cambios de estructura interna de cada uno de los participantes.<sup>17</sup> Antes de abordar el tema de la UE, dentro del cual es importante destacar que los diferentes tipos de profundidad, institucionalización y formalización, dentro de los cuales caben los estudios comparativos, como el europeo y los americanos,

---

Sid, Ahmed, “Integración del Magreb a la luz de las experiencias del Tercer Mundo”, *Comercio Exterior*, México, 1992, vol. 42, núm. 8, agosto de 1992, p. 771.

<sup>15</sup>Cfr. Constantine Vaitoso, “Crisis in Regional Economic Cooperation”, *Integration among Developing Countries. A Survey World Development*, 1978, vol. 6, núm. 6, junio de 1978, p. 724, en *Comercio Exterior*, México, 1992, vol. 42, núm. 8, agosto de 1992, p. 773.

<sup>16</sup>*Ibidem*, pp. 769-781.

<sup>17</sup>Cfr. Félix Peña, “El Grupo Andino, un nuevo enfoque de la participación internacional de países en desarrollo”, *Trimestre Económico*, Derecho Internacional Económico II. Las nuevas estructuras del comercio Internacional, selección de Francisco Orego Vicuña, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 347.

debe privilegiarse un enfoque que ponga acento en el Estado. En el proceso informal, este enfoque permanece fuera del proceso, mientras el mercado y cualquier otra transacción lo alientan. En la economía formal, el gobierno pone las reglas e interviene para crear, inhibir o desaparecer cualquier estructura de flujos económicos y sociales entre Estados miembros.<sup>18</sup>

## Integración europea y expresión en Derecho Comunitario (DC)

Ubicar su ámbito dentro de la perspectiva jurídica, nos permite ir a su estudio. El binomio integración económica-Derecho constituye un campo vasto del saber, porque impacta y transforma la actividad de Estados, de las unidades económicas, de los grupos sociales, políticos y financieros, de las familias y a nosotros mismos, al vernos involucrados en él directa o indirectamente. Debemos analizar el marco normativo en diversos esquemas y niveles, así como su necesidad, desarrollo, transformación, coyunturas, obstáculos, avances, errores, productos, beneficios, objetivos, y perspectivas en el corto, mediano y largo plazos. Es necesario asimismo ver su naturaleza y sus formas de representación. Como proceso, es un conjunto de transformaciones de agentes y factores entre economías —estructuradas a lo largo del tiempo— que pasan de formas preintegracionistas a formas integradas.

En lo que se refiere a la globalización, implica varios regímenes jurídicos y entraña formas y representaciones que vinculan a economías de diversos países con el propósito de eliminar restricciones al libre tránsito de bienes, personas, capitales y tecnologías para crear instituciones, coordinar políticas y adoptar instrumentos comunitarios. Este proceso más complejo fue estudiado por Horacio Godoy, funcionario del BID, en el contexto de los años sesenta. Godoy observó la íntima relación que existe entre integración y política, en la que los protagonistas son iguales, aunque con ligeras variantes, que en el poder político. La reacción de diversos sectores dependerá de la mayor o menor intensidad lograda. Es decir, que

<sup>18</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "Teorías de la integración regional: ¿existe una perspectiva comparada entre la UE y el TLCAN?", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Domínguez (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, UNAM-Plaza y Valdés, México, 2003, p. 81.

a mayor integración, mayores serán también los intereses que se verán afectados o favorecidos, y por lo tanto dichos sectores procurarán intervenir más. En consecuencia, y para el caso latinoamericano —que también se extiende a otras latitudes— el autor identificó a estos actores como: gobiernos, partidos, organismos internacionales, organizaciones de empresarios y sindicatos.<sup>19</sup>

Como estatus jurídico, lo anterior se traduce en la regulación de actividades y políticas a implantar para normar la actuación de diversos agentes. En efecto, al ser el Derecho un elemento imprescindible, impacta toda suerte de actividad comercial, política, cultural, sectorial, productiva y geográfica, y da origen a lo que conocemos como: Derecho de Integración Económica, Derecho Comunitario o Derecho Integracionista,<sup>20</sup> entendido como un conjunto de disposiciones normativas tendientes a regular todos los factores inherentes a procesos en los siguientes rubros: áreas de libre comercio, sistemas generales de preferencias, mercados comunes, unión económica y monetaria. Esta especialidad es un medio para llegar al DC, como sistema no sólo de normas supranacionales, sino también para lograr acuerdos de carácter monetario, institucionales, ecológicos, financieros y tecnológicos, que implican unidad de políticas y armonización de estructuras en Estados o territorios aduaneros cohesionados, e inclusive órganos de justicia, seguridad común y turismo, entre otras.

Tanto el Derecho de Integración Económica, como el Derecho Comunitario, son nuevos en el mundo normativo y en el universo del Derecho Internacional. No sería posible comprender con objetividad y racionalidad ciertos fenómenos, sino a partir de su análisis interdisciplinario, sustentado en teorías políticas, económicas y jurídicas. Así pues, el DC se inscribe en esta visión, y la UE tiene un orden específico y autónomo que garantiza sistemas de integración progresiva, más allá de cualquier cooperación interestatal, y presenta rasgos especiales respecto de ordenamien-

<sup>19</sup>Cfr. Horacio Godoy, "Actitudes frente a la integración", en Rómulo Almeida y Gustavo Lagos Matus, *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*, Instituto para la integración de América Latina, Argentina, 1965, p. 141.

<sup>20</sup>Pedro Pablo Camargo, *Tratado de Derecho Internacional*, tomo II, 7a. ed., Temis, Colombia, 1983, p. 417.

tos internos.<sup>21</sup> Este orden es supranacional, específico y autónomo, de observancia obligatoria.<sup>22</sup>

José Joaquín Caicedo Perdomo, al referirse a esta naturaleza del DC, sostiene: la supranacionalidad se ha definido como competencia de un órgano internacional o comunitario para tomar decisiones directa o indirectamente obligatorias en el territorio de los Estados, sin necesidad de incorporación al ordenamiento nacional.<sup>23</sup> Como especialidad impacta nuevas tendencias globalizantes e implica transformaciones tecnológicas, políticas, ecológicas, culturales, sociales, etcétera.

Ahora bien, las materias que legisla el DC son muy amplias, basta con anotar algunas para subrayar su complejidad, cuya expresión da cuenta del desbordamiento en áreas tradicionales de integración económica-comercial a otras sociales y políticas.

*Competencias compartidas:* mercado interior, políticas públicas, cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca, medio ambiente, protección de consumidores, transporte, redes transeuropeas, energía, espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes sobre salud, investigación, desarrollo tecnológico, espacio; cooperación y ayuda humanitaria.

*Competencias exclusivas:* unión aduanera; establecimiento de normas sobre funcionamiento del mercado interior; política monetaria cuya moneda es el euro; conservación de recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera y comercial común; celebración de acuerdos internacionales en el marco de la UE.

*Competencias de apoyo:* protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud, deporte, protección civil y cooperación administrativa.

<sup>21</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "El Derecho Comunitario Europeo", en Velázquez Elizarrarás (coord.), *Nuevos desarrollos temáticos para el estudio del Derecho Internacional Público*, UNAM, México, 2004, p. 211.

<sup>22</sup>*Ibidem*.

<sup>23</sup>Cfr. José Joaquín Caicedo Perdomo, "La constitucionalidad del derecho de la integración. Así piensa la clase emergente", 1977, en Marco Gerardo Monroy Cabra, *Derecho Internacional Público*, Temis, Colombia, 1986, p. 344.



## Teorías de integración en Europa

Existen conceptos que forman parte de la integración. El común denominador de ellos es la relación entre los Estados y la UE. Observamos que un sector autodenominado “euroescépticos”, impone límites que defienden los conceptos Estado-nación, democracia y soberanía contra los intentos reduccionistas de Bruselas, aun cuando los intereses y prioridades de diversos grupos son diferentes y contrapuestos.

El otro grupo sostiene que la soberanía está en proceso de transformación, y que se trata de un anacronismo que pertenece al Estado, que ya no existe. En su lugar debe reconocerse el papel que ha desempeñado la UE al buscar mecanismos para democratizarla, en espacios de soberanía. Su marco conceptual es el mercado común, las comunidades y la UE no se refiere a un ejercicio retórico, sino a contenidos que modifican la visión política de Europa. En consecuencia, cuando académicos y políticos se valen de estos contenidos no sólo asumen preferencias, sino básicamente es para ellos el método diferenciado para acercarse al estudio y la interpretación de su naturaleza y significado.<sup>24</sup> Este debate es abordado por la academia desde diversos puntos, destacando uno u otro aspectos. Por ejemplo, se discute sobre la pertinencia de los temas políticos actuales para explicar el fenómeno que nos ocupa, y si es necesario, se construyen marcos conceptuales.

El debate tuvo su origen en el Tratado de París de 1951, que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), un acto organizado por los países fundadores, que dieron base interestatal, similar a las organizaciones internacionales, definidas como: “una estructura formal y permanente, establecida por acuerdo entre sus miembros... de dos o más Estados soberanos con el propósito de perseguir el interés común”.<sup>25</sup> En ésta, señalan algunos autores, caben los elementos constitutivos del proceso. Sin embargo, va más allá del enfoque y de la teoría de organización, para descubrir un proceso legislativo supranacional que afecta a ciudadanos. Observamos órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que poseen representación diplomática, que son actores fundamentales en la diplomacia, y que cuentan con

<sup>24</sup>Michel Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, 2a. ed., Hurst & Co, Reino Unido, 1997, pp. 1-10.

<sup>25</sup>Archer Clive, *The European Union (global institutions)*, Routledge, Reino Unido, 2008, p. 6.

ciudadanía, moneda única y bandera. Sin embargo, de acuerdo con las corrientes del pensamiento, aún están lejos de ser Federación. El fallido Tratado de 2004, que aspiraban a convertir en una nueva estructura orgánica, fue un acuerdo internacional más que una Constitución. Si bien autores como John Pinder observan la Federación en ciernes, el fortalecimiento de su sistema institucional y la perspectiva teórica, se cobija precisamente en el supranacionalismo y neofuncionalismo.

La Federación también puede analizarse a partir de los Estados, en cuyo caso se impondría el enfoque intergubernamentalista. En su interpretación más simple, es el instrumento de Estados e intereses que interactúan, al reconocerse que no impone un procedimiento de toma de decisiones unidimensional, fincado en modelo céntrico en el cual los Estados gocen del monopolio de las decisiones; por el contrario, se conocen diversos niveles en los cuales “las arenas políticas están interconectadas”,<sup>26</sup> lo que deriva en gobernanza de multiniveles.

Existen diversos enfoques que ofrecen explicaciones de aspectos específicos, pero debemos entender que no son excluyentes, pues al tiempo que algunas teorías nos ayudan a comprender el despliegue de intereses de naciones, otras más descubren cómo interactúan las instituciones supranacionales con los países.

## FEDERALISTA

A finales de la Segunda Guerra Mundial, la idea kantiana de paz perpetua era nostalgia por un verdadero sistema de paz, pues el fracaso de los Tratados de Versalles había generado la costosa conflagración de 1939-1945. Por ello, entre los movimientos de resistencia cobraban fuerza en Francia e Italia ideas federalistas.<sup>27</sup>

En Alemania surgieron grupos de resistencia al nazismo y se estableció un gobierno central; en Italia se registró un movimiento similar en oposición a Mussolini, y sus miembros fueron encarcelados en la isla de Ventotene,

<sup>26</sup>*Ibidem*, p. 8.

<sup>27</sup>Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, *op. cit.*, p. 163.

donde emitieron un Manifiesto por el que se llamaba a la Federación. Entre los principales exponentes se ubica a Altiero Spinelli, posteriormente miembro del Parlamento Europeo (PE) y participante del diseño.<sup>28</sup>

El documento reconoce que la soberanía absoluta de los Estados-nación ha sido causa de enfrentamientos, que el temor al dominio mutuo desemboca en conflictos, que los Estados-nación amplían sus esferas de influencia para asegurar su forma de existencia y libertad. Como consecuencia, los más fuertes buscan dominar. Subraya asimismo que con el tiempo los sentimientos nacionalistas emergen y piensan en usar la fuerza para satisfacer necesidades, y propone que los problemas étnicos, como fronteras aleatorias que menosprecian minorías, las naciones que buscan una salida al mar, y el enfrentamiento en los Balcanes, serían solucionados con una Federación.

El manifiesto declara: “El primer problema que debe ser resuelto es la abolición final de la división de Europa en Estados nacionales soberanos. Sin ello, cualquier progreso lo sería sólo en apariencia”.<sup>29</sup>

Como resultado de lo anterior, un grupo de activistas, sobre todo de la resistencia, formó la Unión Europea<sup>30</sup> que abogaba por una reconfiguración ante el avance de regímenes extremistas. Desde su visión, los países occidentales, en especial Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, podrían ser piedra angular para un futuro federalismo.<sup>31</sup> Así, “después de varios encuentros se tomó la decisión en París de crear la Unión Europea de Federalistas. Su primer congreso tuvo lugar en Montreux, Suiza, en agosto de 1947”.<sup>32</sup> Tenían en mente la idea de crear una nueva arquitectura para la región, que permitiera al mismo tiempo unidad y diversidad,<sup>33</sup> una organización, la cual, sin separar a Europa del resto del mundo, tuviera suficiente autoridad federal que consistiera en: 1) gobierno responsable ante individuos y grupos, 2) suprema corte que solucionara controversias,

<sup>28</sup>Cfr. Archer Clive, *op. cit.*, p. 9.

<sup>29</sup>Michel Newman, *op. cit.*, p. 16.

<sup>30</sup>Cfr. Archer Clive, *op. cit.*, p. 8.

<sup>31</sup>Cfr. Jacques Freymond, *Western Europe since the War*, Praeger Paperbacks, Reino Unido, 1964, p. 38. Citado por Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, *op. cit.*, pp. 163-166.

<sup>32</sup>*Idem.*

<sup>33</sup>El lema de la Unión Europea es: “Unidad en la diversidad”.

3) fuerza policial, bajo su mando, cuya tarea era hacer efectivas sus decisiones sin perjuicio de otra institución de seguridad mundial.<sup>34</sup>

Durante su presidencia en el marco del Tratado de Maastricht, Jacques Delors avanzó con estas ideas, refiriéndose a ellas como una forma adelantada de democracia, e incluso insertó un texto en el preámbulo de dicho Tratado —que después fue removido— sobre esa vocación de integración. El señalamiento de algunos respecto del “Federalismo europeo” destaca que si bien la UE no es en *stricto sensu* una federación, no lo es menos que presenta algunos rasgos de la misma, sobre todo en la división de poderes, y en diversos niveles geográficos de toma de decisiones, está en proceso de transformarse: “Argumentan que competencias trascendentales se han transferido a nivel Unión; en tanto los Estados enfrentan retos de fuerzas regionales o locales, así como de grupos nacionalistas que buscan su autonomía y gobierno”.<sup>35</sup>

## Federal-funcionalista

Hacia los años treinta y cuarenta del siglo XX, David Mitrany (1888-1975) propuso algunas ideas fundamentales en torno al funcionalismo. Observó, por ejemplo, que el surgimiento de Estados soberanos a finales del siglo XIX y principios del XX podría debilitar la cooperación, en especial la económica<sup>36</sup> y destacó asimismo su incapacidad, en cuanto a la forma de organización social para resolver problemas mundiales. Desde esta visión, nacionalismos y anarquía impedían el establecimiento de un sistema de paz, al tiempo que fomentaban la confrontación. Y al respecto, Alejandro Chanona Burguete señala:

El mejor heredero de las tesis federalistas fue Jean Monnet quien hacia 1950, ya como asesor del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman, hace una propuesta que sintetiza las ideas federalistas con la visión funcionalista de David Mitrany, para crear un sistema efectivo de paz en la región.<sup>37</sup>

<sup>34</sup>Alejandro Chanona Burguete, *op. cit.*

<sup>35</sup>Michel Newman, *op. cit.*, p. 17.

<sup>36</sup>Cfr. Archer Clive, *op. cit.*, p. 10.

<sup>37</sup>Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera, *op. cit.*, p. 164.

Jean Monnet, sigue diciendo Chanona, compartía con el federalismo la idea central de una Europa unida; sin embargo, estaba en desacuerdo con el enfoque de un centro político único. Él creía que la integración debería moverse hacia la unidad a través de pequeños pasos en incremento (*small incremental steps*), en áreas en las que la soberanía nacional no estuviera seriamente amenazada (no hay pruebas claras de que Jean Monnet haya leído los escritos de Mitrany; sin embargo, la similitud de sus propuestas con las ideas de este último son muy importantes)<sup>38</sup> y concluye este autor diciendo:

El funcionalismo clásico de Mitrany sostenía que no debía aspirarse a un gobierno regional, sino al florecimiento de agencias internacionales que administraran de manera expansiva y gradual áreas clave del desarrollo humano. Así, Monnet compartía con el federalismo el objetivo y con el funcionalismo el método; debido a ello su enfoque es conocido como “federal-funcionalista”.<sup>39</sup>

Desde esta perspectiva, sólo con la integración global, que implica una gobernanza colectiva y un vínculo material entre Estados, se podría dirigir el futuro del mundo.<sup>40</sup> El método requiere de la acción colectiva en áreas de cooperación específicas que se vinculan funcionalmente y dan mejores resultados que la acción unilateral. La cooperación tecnológica o económica, en reducidos asuntos funcionales, impulsaría su integración que posteriormente, y en virtud a un proceso de *spillover* o multiplicador, se ampliaría a otras regiones. Este enfoque alienta la creación de asambleas integradas por expertos, cuyo conocimiento técnico garantizaría la eficiencia.

La Unión constituye un proceso evolutivo y asegura el logro de objetivos funcionales específicos. La naturaleza de la teoría en la modificación de una estructura no define el producto final, y si bien consigna la gradualidad en la transformación, no determina cómo se materializará. En todo caso, las propias necesidades del proceso establecerán las propiedades estructurales.<sup>41</sup> De hecho, en el desarrollo histórico de la UE se observan intereses

<sup>38</sup>Cfr. George Stephen, *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press-Oxford, Reino Unido, 1990, p. 19. Citado por Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Chanona Burguete y Domínguez Rivera, *op. cit.*, p. 165.

<sup>39</sup>*Idem.*

<sup>40</sup>Cfr. Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Taylor & Francis, Reino Unido 2008, p. 9.

<sup>41</sup>Cfr. Dimitris N. Chrysochoou, *Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, Reino Unido, 2003, p. 9.

comunes que han llevado a la creación de instituciones funcionales con responsabilidades y objetivos. No se percibe un gran cuerpo político supranacional con poder soberano en un nivel superior, sino un mínimo de instituciones indispensables para dirigir.

Esta perspectiva no representaría amenaza a la soberanía, sino la construcción de un sistema basado en la cooperación.

## NEOFUNCIONALISTA

Alejandro Chanona sostiene que desde la firma del Tratado de París en 1951, que creó la CECA y algunos otros éxitos parciales obtenidos tras la firma de Tratados de Roma en 1957 que dieron origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se despertó entre los académicos de teorías políticas, y de teoría internacional angloamericana, una suerte de fascinación por profundizar en la reflexión epistemológica.<sup>42</sup>

En este contexto, Ernest Hass (1924-2003) dedicó parte de su obra a explicar el impulso regional en comunidades a lo largo de los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta del siglo XX, y observó que no bastaba con asumir que existía una lógica expansiva de integración y que no había, por tanto, una automaticidad en el efecto multiplicador (*spillover*) de un sector a otro (ramificación, diría Mitrany).<sup>43</sup> En el funcionalismo clásico, el efecto es funcional y su éxito en un sector contagia automáticamente a otros.

En ese sentido, existe interés por la administración de un sector determinado del desarrollo humano (transporte, comercio, etcétera), así como transferencia de lealtades y expectativas de individuos, y por tanto de soberanía hacia instituciones supranacionales, lo que es un efecto previsible.

Este mismo autor se dedicó a investigar qué otros aspectos fueron necesarios después de la Segunda Guerra Mundial, para el éxito de la integración y llegó a la conclusión de que si bien existe un efecto multiplicador funcional (*spillover*), hay por lo menos otro, que es “político” (*political*

<sup>42</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, *op. cit.*, p. 165.

<sup>43</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 165-166.

*spillover*), es decir, que existen sectores que se supranacionalizan. Así pues, las élites burocráticas, los partidos, los sindicatos y en general, los grupos de interés, aprendieron a promover intereses afines, ya no en el marco nacional, sino a través de instituciones comunitarias. A este tipo de promoción la llamó Método de la Comisión, que es un órgano funcional del sistema institucional que no responde a interés particular alguno, sino a una nacionalidad específica o a un Estado.<sup>44</sup>

El neofuncionalismo usufructúa del funcionalismo la importancia de contar con actores supranacionales y del federalismo el papel central que desempeñan las instituciones, aun cuando hoy por hoy ha hecho su propia lógica basada en la construcción institucional. Esta corriente incorpora elementos de conflicto en diferentes arenas políticas, pero interrelacionadas. La transferencia de poder para tomar decisiones a un nuevo centro global, surge como consecuencia de una socialización exitosa de la élite, es un “proceso por el cual factores influyentes de política y toma de decisiones de diferentes bases nacionales, aprenden a trabajar entre sí bajo un paraguas institucional de un sistema de administración más amplio”.<sup>45</sup>

No obstante, diferentes actores han modificado el enfoque de colaboración a tal punto que algunas fronteras de competencias, tanto jurisdiccionales como funcionales, son menos evidentes; las identidades se confunden y coexisten las lealtades. Con el tiempo, se observó asimismo la convergencia de intereses y las demandas de gobiernos nacionales, apoyadas por autoridades centrales. Desde esta perspectiva, *spillover* toma tres formas: funcional (grupos y presiones técnicas impulsan una mayor integración), política (niveles intensivos de socialización de élite) y cultivada (a partir del papel de la burocracia centralizada).

De acuerdo con Hass, se lleva a cabo una transferencia de lealtades hacia un nuevo espacio definido como comunidad, un mecanismo de sucesión de los *spillovers* que vinculará diferentes arenas, y a su vez demandará una modificación en el comportamiento y la operación de las élites que lo impulsan.

No obstante, el neoinstitucionalismo reconoce que el mecanismo *spillover* no es automático y progresivo, puesto que existe la posibilidad

<sup>44</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>45</sup>Dimitris N. Chrysochoou, *op. cit.*

de que ocurran retrocesos con los *spill-backs*, provocados por diversos intereses.

### Teoría de la integración en los años del estancamiento

Con la crisis de 1965-1966 en Luxemburgo se da el estancamiento entre Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. Ante el desacuerdo suscitado por fortalecer los poderes de instituciones supranacionales, la oposición de Francia generó desencanto, en particular entre los teóricos, por el freno a la integración. Ernest Hass, Phillippe Schmitter, Joseph Nye y Robert Keohane, abandonaron sus teorías, convencidos de que lo ocurrido en el contexto no era *sui generis*, sino resultado estructural de un fenómeno sistémico, es decir, reflejo de la interdependencia.<sup>46</sup> En primer lugar, Hass detectó debilidades en la teoría neofuncionalista<sup>47</sup> en lo referente a integración y en la teoría de interdependencia, lo cual condujo a algunos autores, entre ellos a William Wallace, a señalar que la CEE se encontraba en el punto medio entre régimen internacional y federalismo: los ejercicios teóricos recuperaron el interés que habían perdido por federaciones exitosas como la estadounidense y con el paso de los años, Wallace fijó su mirada en el caso de la República Federal Alemana (RFA).<sup>48</sup> En los años setenta se buscó tener un mayor control sobre los niveles de regulación económica, pues consideraron que no podrían hacer frente de mejor manera a crisis financieras y energéticas, a pesar de que el modelo estadounidense fue tomado como guía. A diferencia de Estados Unidos, los comisionados no crearon un presupuesto federal. En esa década se pensaba que la Unión podría alcanzar entre un 5 y 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); sin embargo para el año 2000, había llegado al 1 por ciento. Asimismo, querían ser parte

<sup>46</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional", en Chanona Burguete y Domínguez Roberto (coords.), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., p. 166.

<sup>47</sup>Véase Henry Nau, "From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps", en *International Organization*, vol. 33, núm. 1, invierno, 1979; Alejandro Chanona Burguete, "Una revisión crítica de las teorías de integración internacional y regional", en *Relaciones Internacionales*, vol. XIII, mayo-agosto, 1991; Alejandro Chanona Burguete, "Una reconsideración de las teorías de integración y el problema de la integración económica formal entre México y los Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, vol. xv, octubre-diciembre, 1993.

<sup>48</sup>Cfr. *Idem*.



de la toma de decisiones, pero era inevitable que los acreedores exigieran tener más poder, a cambio de prestar ayuda. Como resultado, la unificación monetaria no hizo que la UE se asemejara a Estados Unidos, sino que este último país acabó alejándola de su sistema.<sup>49</sup>

La interpretación dominante sobre la Comunidad Europea (CE) era la de una organización intergubernamental, lo que explica los periodos que hubo de cambio radical como resultado de intereses convergentes, y los periodos de poca actividad o estancamiento, producto de las divergencias.<sup>50</sup>

El Neorrealismo explica que la CE de Estados fuertes, existía como consecuencia de que el Estado-nación había sobrevivido a embates del supranacionalismo. En los años oscuros del proceso, la red intergubernamental conllevó todavía a la creación de un sistema de recursos propios desde 1970, y a conformar los Consejos Europeos desde 1974. Atendiendo a la convocatoria del presidente francés Valéry Giscard, se reunieron entonces jefes de gobierno y de Estado tres veces al año en cumbres<sup>51</sup> para atender agendas regionales, presididas por cada uno de ellos, y mediante un sistema de rotación alfabética que respondía a los nombres de los países miembros. Finalmente, en 1979 se creó el Sistema Monetario Europeo<sup>52</sup> y con ello el intergubernamentalismo asumió que los Estados se mantendrían como actores para determinar resultados, y que independientemente de los niveles de institucionalización supranacional o federal, las decisiones clave aún serían tomadas por los Estados. Estas negociaciones determinaron el carácter de cooperación y amplitud o límite de agendas a tratar entre instituciones. Desde este enfoque, se deben observar las capacidades de negociación de cada país.

Andrew Moravcsik señala que un proceso de integración parte de preferencias que presenta cada Estado en las negociaciones, y después de compararlas con las de otros Estados, los gobiernos deciden delegar cierta dosis de soberanía a las instituciones para lograr acuerdos.<sup>53</sup>

<sup>49</sup>Cfr. Jean Pisani-Ferry (en línea), <http://www.project-syndicate.org/commentary/federalism-or-bust-for-europe-by-jean-pisani-ferry/spanish>

<sup>50</sup>Cfr. Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, p. 200 (en línea), [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/zozaya\\_r\\_lm/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/zozaya_r_lm/capitulo1.pdf)

<sup>51</sup>Véase Emil Joseph Kirchner, *Decision Making in the European Community*, Manchester University Press, Reino Unido, 1992.

<sup>52</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, *op. cit.*, p. 168.

<sup>53</sup>Cfr. Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, p. 36. (en línea), [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/zozaya\\_r\\_lm/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/zozaya_r_lm/capitulo1.pdf)

## El enfoque intergubernamentalista

Los intergubernamentalistas observaron un mecanismo semejante a la organización internacional, que en todo caso serviría para impulsar intereses. En este escenario, Stanley Hoffmann manifestaba que: “la CEE estaba condenada a ser, en el mejor de los casos, un éxito en el campo económico pero un fiasco en la alta política”.

Alan Milward estableció, por su parte, que la CE, en tanto proceso de integración, responde al rescate del Estado y como cesión de porción mínima de soberanía, necesaria para efecto de fortificar al Estado-nación.<sup>54</sup>

La interdependencia progresiva no deriva de forma natural del desarrollo económico, sino que depende de decisiones de política interna. Andrew Moravcsik, impulsor del intergubernamentalismo liberal, destaca intereses particularmente económicos, congregados al interior de esta estructura y su papel en la negociación: “la Comunidad Europea es un régimen intergubernamental exitoso diseñado para administrar la interdependencia económica con base en una coordinación política negociada”.<sup>55</sup> En este juego, diferentes grupos de interés interactúan para influir la agenda de sus gobiernos, y si bien los intereses económicos se reconocen como principal motor de esta lógica, también los hay de otro tipo.

Al explicar la cesión de una parte de la soberanía a las instituciones de la UE, destaca que funcionan como garantes de compromisos. Son medio para hacer valer y aplicar acuerdos.<sup>56</sup> La creación de la UE tiene que ver más con la negociación entre países que con el papel de sus instituciones.<sup>57</sup> El proceso de construcción de políticas no está determinado en todos sus detalles y aspectos por el modelo céntrico de Estado, pero en conjunto la dirección es consistente con sus intereses. Bajo esta lógica se explica su decisión de crear un sistema judicial que otorgue validez a los acuerdos, y una estructura burocrática que los instrumente, pero de ninguna manera se re-

<sup>54</sup>Cfr. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2a ed., Routledge, Reino Unido, 2000, p. 4.

<sup>55</sup>Andrew Moravcsik, *Der Staat als Akteur der Integration*. Citado por Andreas Grimmel (coord.), *Politische Theorien der Europäischen integration*, VS Verlag, Países Bajos, 2009, p. 192.

<sup>56</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, *op. cit.*, pp. 167-168.

<sup>57</sup>Cfr. Liesbet Hooghe y Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, EUA, 2001, p. 2.

conocen “agentes supranacionales autónomos”. El modelo céntrico recupera al Estado como actor fundamental de las relaciones internacionales, lo que pone de manifiesto cierto enfoque realista, pero a su vez responde a presiones internas, que encuentran un medio para hacer valer sus intereses. La definición de políticas está determinada por los Estados, que a su vez quedan limitados a intereses internos.

### El regreso al neofuncionalismo, federalismo, intergubernamentalismo y supranacionalismo (1989-2005)

La declaración de Stuttgart en 1983, misma que logró el tan deseado consenso entre los países miembros, finalizó años oscuros y los Estados se comprometieron a consolidar el mercado y a avanzar. El libro blanco de 1985, aprobado por los integrantes, y la consecución del mercado interior, marcaron las directrices para el Mercado Único, como son: eliminación de barreras físicas, técnicas y fiscales.<sup>58</sup> El Acta Única Europea (AUE) de 1986, que revisa los Tratados de Roma para reactivar integración, modificar normas de funcionamiento de instituciones y ampliar competencias,<sup>59</sup> dio origen a la firma de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997). El Tratado de Maastricht calificó como Unión a las tres comunidades fundacionales: EURATOM, CECA y CEE, lo cual estableció la cooperación en política exterior, defensa, policía y justicia. Ámsterdam instauró una política de integración comunitaria de empleo y materias que en Maastricht eran de cooperación, como: justicia, asuntos internos, ciudadanos, entre otras, y colaboración forzada entre Estados.

Alejandro Chanona señala que sus líderes condensaron viejas aspiraciones de reformar tratados fundacionales para adaptarlos a nuevas realidades nacionales, regionales y mundiales. Su originalidad no sólo reside en sintetizar necesidades de desarrollo económico y humano, sino que preserva la síntesis federal-funcionalista con la que Jean Monnet, su principal funda-

<sup>58</sup>Cfr. Commission of the European Communities (COM 885) 310 final, Bruselas, 14 de junio 1985, Completing the internal market, White paper from the Commission to the European council (Milan, 28-19 junio 1998) (en línea), [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com1985\\_0310\\_f\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf)

<sup>59</sup>Cfr. EUROPA, Síntesis de la legislación de la UE, Asuntos institucionales, La construcción europea a través de los Tratados, Acta Única Europea (en línea), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_es.htm)

dor, concibió dicho sistema. La esencia del federalismo cooperativo se complementa con la fuerza independiente de una agencia funcional, como la Comisión Europea.<sup>60</sup>

Este impulso propició que se llevaran a cabo entre 1989 y 1990 reuniones académicas para que se dieran respuestas teóricas al fenómeno de integración. Stanley Hoffman (realista y neorrealista) y Robert Keohane (pluralista y neoliberal-institucionalista), convergen en tres propuestas: la CE ya no debe ser ni régimen internacional ni Estado emergente, sino red que articula soberanías; su impulso se entiende mejor como supranacional, tal como lo definió Ernest Hass en los años sesenta, sin embargo, siempre ha descansado sobre un conjunto de negociaciones intergubernamentales y el AUE no es la excepción.<sup>61</sup>

Existe también una teoría ecléctica que conjuga instituciones supranacionales con instituciones gubernamentales, y el Tratado de Ámsterdam tiene esta finalidad: por un lado, reforzar las instituciones supranacionales y por el otro, centrarse en mecanismos intergubernamentales de: política exterior, seguridad común, cooperación en el ámbito de justicia y asuntos del interior, segundo y tercer pilares del Tratado. Por su parte, el principio de subsidiariedad determina nivel de intervención en ámbitos de competencias compartidas, fija materias sobre las cuales tiene injerencia y deja a un lado las que son exclusivas de los Estados, como política exterior y defensa.

Hoffman y Keohane señalan que la UE sólo controla áreas no cubiertas satisfactoriamente por los Estados. Asimismo, la fascinación que gira en torno a lo dicho sobre la subsidiariedad se refiere a una de las dialécticas centrales: la tensión entre el proceso mismo de regionalización y las resistencias del Estado-nación a ceder gradualmente soberanía. En otras palabras, nos sitúa entre una Europa intergubernamental, que garantiza supervivencia del Estado y la comunitaria, que por naturaleza atenta contra el futuro del Estado-nación. Por ello, la contradicción es que sólo a través de mecanismos intergubernamentales se persiguen y obtienen resultados supranacionales.<sup>62</sup>

<sup>60</sup>Cfr. Alejandro, Chanona Burguete, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional", en Chanona Burguete y Domínguez Rivera (coords.), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., p. 168.

<sup>61</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>62</sup>Cfr. *Idem*.

Jeppe Tranholm-Mikkelsen<sup>63</sup> dice que los conceptos neofuncionalistas están apareciendo nuevamente en los escritos de especialistas, y algunos autores como Paul Taylor, hacen un llamado explícito para regresar a los trabajos neofuncionalistas. Sostiene asimismo que la UE ha mostrado desde 1985 que existen importantes elementos de lógica neofuncionalista y que esto debe llevar a nuevas investigaciones sobre las guías de la propuesta. Advierte que esta teoría continúa siendo parcial, y que debe ser complementada, ante la posibilidad de que sea vista como marco teórico capaz de explicar toda la integración.<sup>64</sup> Este concepto lo retoman los neofuncionalistas, es el *spillover*, llamado también efecto multiplicador, por el cual incrementa sectores, es decir, obedece a la lógica expansiva que contribuye a extrapolar experiencias obtenidas de uno a otros ámbitos del sistema de integración.

Así, la UE se centra en una constante: intergubernamentalismo; Stanley Hoffman dice que el análisis de la CEE no debe hacerse a partir de la teoría tradicional, sino desde la óptica de un régimen que impone limitaciones pero ofrece oportunidades, que reduce la capacidad del Estado para la acción individual pero lo reserva como sujeto principal de la escena mundial.<sup>65</sup>

Por su parte, Haas se refiere al neofuncionalismo y pone acento en los liderazgos clave, más que en las negociaciones entre gobiernos. Define la integración política como: el proceso por el que diversos actores en varios marcos nacionales distintos se convencen de cambiar lealtades, expectativas y actividades hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los Estados preexistentes.<sup>66</sup>

Sustentado en la teoría del intergubernamentalismo liberal,<sup>67</sup> Andrew Moravcsik señala que el AUE vincula la liberalización de los mercados con reformas de procedimientos y confronta dos posiciones: la alianza entre los grandes negocios transnacionalizados y la euroburocracia, liderada por Jac-

<sup>63</sup>Cfr. Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamics of the BC", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 20, núm. 1, 1991, pp. 1-22.

<sup>64</sup>*Idem.*

<sup>65</sup>Cfr. Édgar Vieira Posada, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 186.

<sup>66</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 173.

<sup>67</sup>Cfr. Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act*, citado por Robert Keohane y Stanley Hoffman, *The New European Community*, Westview Press, EUA, 1991, p. 87.

ques Delors, que constituyen el eje del enfoque denominado “supranacionalismo institucional” y del “institucionalismo intergubernamental”, lo que en buena medida explicarían la Europa del 92, la tesis neofuncionalista que se instituye con los Tratados de Maastricht, mismos que siguen vigentes hoy en día.

Ésta aclara las negociaciones entre jefes de gobierno de los tres miembros más influyentes de Europa: Alemania, Francia e Inglaterra, por lo tanto, también se centra en el análisis de relaciones de poder e intereses involucrados.<sup>68</sup>

La tesis se basa asimismo en el comportamiento racional de los Estados, en la conformación de la preferencia nacional y en una negociación interestatal, es decir, en una secuencia tripartita en la que Moravcsik enmarca el “intergubernamentalismo liberal”, donde en un contexto racionalista de maximización de beneficios y minimización de costos, los gobiernos indican sus preferencias, y se confrontan después con las de otros en negociaciones, para acordar cesión de soberanía, es decir, otorgando más responsabilidad a las instituciones supranacionales.<sup>69</sup>

Philippe Schmitter retorna a su pasado neofuncionalista y coincide con Moravcsik en afirmar que los extremos del debate son dos visiones encontradas entre redes de negociación intergubernamental y neofuncionalismo. Por supuesto, confirma que la integración siempre ha sido un proceso supranacional, a pesar de las protestas por parte de actores nacionales y nos lleva a una afirmación de fondo: la emergencia de una *Europolity* todavía no adquiere su configuración institucional definitiva, ni en términos de su escala territorial ni en alcance de sus funciones, o en el nivel de su autoridad política.<sup>70</sup>

<sup>68</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Chanona Burguete y Domínguez Rivera (coords.), *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., p. 169.

<sup>69</sup>Cfr. Edgar Vieira Posada, “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”, *Papel Político*, núm. 18, diciembre de 2005 (235-290), p. 261.

<sup>70</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Chanona Burguete y Domínguez Rivera, op. cit., p. 170.

## Gobernanza en multiniveles

Si bien es cierto que la UE no constituye un Estado (que detenta el monopolio en el uso legítimo de la coacción) en su forma teórica y práctica no es menos cierto que cumple con los requisitos del sistema político. De hecho, posee un amplio cuerpo legal que afecta a una extensa gama de las áreas políticas. Asimismo, su capacidad legislativa y de diseño es sustancial y funcional en comparación con los Estados. Hay señalamientos sobre la UE en general y de la Comisión en particular, respecto de su creciente papel en la toma de decisiones políticas.<sup>71</sup>

Así, la llamada erosión de soberanía se traduce en disminución de la hegemonía del Estado para definir políticas con base en procesos de integración e instituciones internas, dando paso al de nivel Unión. De este modo, existe un importante número de asuntos sometidos a procedimientos unionistas, que antaño eran parte de la política interna. A pesar del incremento en áreas sujetas a dichos procedimientos, algunos autores sugieren que la capacidad legislativa comunitaria no representa más del 25 por ciento de los procesos legislativos nacionales. Se subraya además, que algunas áreas continúan bajo el control de los Estados, como: salud, educación, defensa, pensiones, seguridad y otras que pertenecen al orden público.<sup>72</sup>

Sin embargo, el procedimiento y la negociación para la toma de decisiones colectivas se traducen en una pérdida de control de los gobiernos nacionales. Pero el fenómeno que se observa es la creciente participación en una compleja estructura en diversas áreas en que las decisiones tanto públicas como privadas interactúan. En los actores subnacionales se reconoce no sólo el entramado de intereses obligados, sino también otros con capacidades nacionales y supranacionales, que llevan a la conformación de asociaciones. Las complejas interrelaciones establecidas al interior no se limitan a sus fronteras, sino que se extienden a toda la UE: el Estado ya no es el único intermediario entre arenas subnacionales y supranacionales, sino que ahora comparte importantes decisiones de políticas internas en otros niveles.<sup>73</sup>

<sup>71</sup>Cfr. Jeremy J. Richardson, *European Union: power and policy making*, Routledge, Reino Unido, 1996, p. 4.

<sup>72</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 5.

<sup>73</sup>Cfr. Liesbet Hooghe y Gary Marks, *op. cit.*, p. 4.

Esta compleja estructura descansa en dos procedimientos: el sistema interno y de Unión, se denomina “gobernanza internacional”,<sup>74</sup> y en él participan instituciones, Estados, élites político-económicas, transnacionales y sociedad civil, todo lo cual lleva a un procedimiento de toma de decisiones multinivel. La frontera entre la política doméstica y la política europea es cada vez más difusa. Resaltan niveles verticales del sistema de gobernanza y la amplitud de actores político-sociales, como potenciales de una dinámica. Otra forma de denominarlo es red de comunidad política, donde el proceso moviliza actores estatales y no estatales, públicos y privados, de diferentes naciones y de diversas áreas de política; pero también participan actores externos como Estados Unidos, Japón y organismos internacionales.<sup>75</sup>

Este modelo ayuda a entender el papel que desempeñan quienes toman decisiones para configurar políticas de la Unión. En este sentido, acercarse a su estudio desde un sólo punto podría conducir a errores, toda vez que el procedimiento para conformar dichas políticas tiene lugar en diferentes fases. Las competencias se comparten y no por control monopólico. Así, las instituciones gozan de influencia en su ámbito de acción —¿derivadas?— de su papel como agentes de Estados.<sup>76</sup>

La gobernanza en multiniveles reconoce su papel primordial, pero no exclusivo, así como el grado de independencia que poseen a nivel unionista en el procedimiento de formación de políticas. En consecuencia, el análisis en la toma de decisiones requiere de diferentes marcos conceptuales, como por ejemplo, el establecimiento de una agenda, la formulación de una política y la implementación de la misma.

## La europeización

La integración de la Unión Europea no ha estado libre de altibajos, crisis y avances. Por un lado, podemos señalar la ampliación de áreas, así como el mayor número de naciones participantes, pero los Estados continúan marcando amplitud y profundidad; es decir, son los que determinan el

<sup>74</sup>*Ibidem*, p. 5.

<sup>75</sup>Cfr. Jeremy J. Richardson, *op. cit.*, p. 7.

<sup>76</sup>Cfr. Liesbet Hooghe y Gary Marks, *op. cit.*, p. 3.



curso de UE. Por ello, aún no hemos arribado al que se refiera a la construcción de un solo marco jurídico y político, sin embargo, los rasgos que se identifican nos dan una visión en la que el Estado es el actor primario y Europa construye. Un *spillover*, contemplado como lógica primaria, no es un motor fundamental, sino una decisión que toman los Estados; el fortalecimiento institucional y la ampliación de poderes es resultado de su voluntad. Comprender este mecanismo por el que los Estados deciden voluntariamente insertar sus políticas en un sistema conjunto, se vincula a otros como la europeización. El Estado que ahora se ocupa de nuevos esquemas de asociación, ha mostrado una mayor cooperación con instituciones, con otros miembros de la comunidad, y con actores no gubernamentales o gobiernos a nivel regional y local. Sin embargo, a pesar de la modificación de su comportamiento y de los mecanismos de definición, mantiene su centralidad en el nuevo sistema porque conserva poderes.<sup>77</sup>

El Estado se transforma para conservar ese papel central privilegiado, que ahora participa en el complejo esquema que advierten actores importantes a nivel de UE, subnacionales y no estatales. Si bien existen elementos mixtos que permean a la UE, los Estados-nación, a través de instituciones como el Consejo de Ministros, predominan. La europeización, desde la perspectiva de otros autores, como los que defienden el intergubernamentalismo, define a la UE, no sólo como maquinaria jerárquica de producción de legislación y políticas públicas, sino también como sistema entrelazado de gobernanza.<sup>78</sup> Subrayan la forma en que el proceso y la toma de decisiones impactan en políticas domésticas, así como los cambios que están ocurriendo en la naturaleza de sus sistemas.

Desde esta perspectiva, enfatizan cómo afectan las políticas unionistas y modifican estructuras y mecanismos por los que transforman, o bien permanecen, como el método que adopta y consolida demandas con la expectativa de que éstas sean reconocidas, impulsadas y conducidas por actores domésticos, lo que en todo caso resalta un aspecto reactivo de la europeización. Pero los actores nacionales también reaccionan a dichas políticas,

<sup>77</sup>Cfr. Alex Warleigh-Lack, *European Union*, 2a. ed., The Basics Series, Routledge, Reino Unido, 2009, p. 34.

<sup>78</sup>Cfr. Jeremy J. Richardson, *op. cit.*, p. 62.

adaptándolas a su discurso o impulsando su adopción, como medio para aumentar su poder o modificar estructuras.

Por su parte, la corriente neofuncionalista señala preferencias y objetivos sectoriales de grupos de interés, que actúan de conformidad con lineamientos de la propia UE. Así, pueden desarrollar relaciones estratégicas con otros actores para maximizar objetivos,<sup>79</sup> o se mueven por valores, normas e interpretaciones comunes. En el caso español, por ejemplo, la europeización se vivió a partir de 1985 con su ingreso a la Comunidad, lo que trajo consigo un cambio de mentalidad en sus nacionales, y logró arraigar el sentimiento de “ciudadanos europeos”, que aunado a acciones del gobierno y actores políticos, sociales y culturales, hicieron surgir de manera espontánea: “las manifestaciones artísticas, música, moda, costumbres, gustos y excentricidades europeas [que] han cobrado plenamente carta de naturalización entre la sociedad hispana que dejó atrás las cuatro décadas de aislamiento y oscurantismo franquista”.<sup>80</sup>

## Euroescepticismo

En los años cincuenta aparece lo que se conoce como euroescepticismo, como posición política respecto de la incredulidad para integrarse, o bien, en torno a algunos aspectos, que se han vinculado en forma directa con el debilitamiento de la institucionalización. Su desarrollo conceptual se ubica en Reino Unido en un artículo publicado el 30 de junio de 1986 en *The Times*, dedicado a la primera ministra Margaret Thatcher.<sup>81</sup> Esta actitud puede manifestarse en cualquier Estado, no es privativo de región alguna, igual en esferas políticas y sociales, que en la vida cotidiana, gubernamental, así como en partidos, grupos económicos, etcétera, adoptando formas pasivas o activas.

El euroescepticismo se ha desarrollado en diferentes niveles de acuerdo con su composición e intereses, pero en raras ocasiones se convirtió en una red organizada. En cuanto comenzaron las dificultades surgieron la incerti-

<sup>79</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 63.

<sup>80</sup>Jesús Armando López Velarde Campa, *Vientos de cambio*, LIII Legislatura de Aguascalientes, México, 1989, p. 132.

<sup>81</sup>13 de octubre de 1929-8 de abril de 2013.

dumbre, la duda y el temor, no solamente en ciertas esferas, sino que esto se hizo patente en la ciudadanía:

Eventos como el “no” danés en el referéndum para la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 y la dificultad en Francia, fueron los primeros ejemplos del fenómeno que estaba irrumpiendo de forma manifiesta [...] El final del “consenso permisivo” dio lugar a un euroescepticismo a nivel de masas, así como de partidos. El apoyo pasivo a la integración se transformó en un “disenso restrictivo” (*constraining dissensus*).<sup>82</sup>

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, los partidos políticos de izquierda tendían a ver a la Comunidad Europea como un sistema debilitador de políticas locales; para los años noventa fueron los votantes de derechas los detractores de la UE, a la que acusaban de socavar esfuerzos nacionales al liberalizar y desregular los mercados.<sup>83</sup> Irónicamente sus representantes ante el Parlamento Europeo, se identificaron con la UE desde la Cuarta Legislatura (1994-1999), y hasta la fecha ingresan al PE.<sup>84</sup>

Cuadro 1  
EUROESCÉPTICOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

<i>Periodo</i>	<i>Principio de la Legislatura</i>	<i>Fin de la Legislatura</i>
Cuarta Legislatura (1994-1999)	27	38
Quinta Legislatura (1999-2004)	9	37
Sexta Legislatura (2004-2009)	29	30
Séptima Legislatura (2009-2014)	27	

Fuente: María Victoria Álvarez, “El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres?”, *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, núm. 13, octubre-diciembre, 2012, Universidad Nacional de Rosario (UNR) (en línea).

<sup>82</sup>*Idem.*

<sup>83</sup>*Cfr. Idem.*

<sup>84</sup>*Ibidem*, p. 12.

En el contexto de la crisis, se expresan como portavoces de algunos Estados que piden expulsar a naciones cuya conducción económica fue irresponsable, en tanto que las economías afectadas muestran insatisfacción por la escasa ayuda, oponiéndose a políticas de disciplina fiscal impuestas por la *Troika*. La Comisión liderada por Alemania y Francia, ha sometido a países deficitarios a severos programas de austeridad y recortes salariales.<sup>85</sup> A partir de estos hechos, distinguimos cuatro esferas de acción en las que han sido más incisivos:<sup>86</sup> como proyecto económico, capaz de promover estabilidad, crecimiento y competitividad regional, lo que a la vez ha generado empleo y bienestar; como experiencia federal; como modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita, es decir, *postwestfaliano* en el contexto de la Europa social; como mecanismo de solidaridad transnacional, mediante políticas de cohesión, y finalmente, en su papel como actor global, en un sistema caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio tanto en su naturaleza como en sus fuentes y pautas de distribución de poder. Todas estas situaciones han profundizado aún más las dudas sobre su capacidad real para integrarse, todo lo cual ha traído consigo una creciente crisis de legitimación.<sup>87</sup>

## Euroescepticismo en Reino Unido

Históricamente, la Isla ha mantenido en ciertos temas una posición aislacionista con respecto al resto de Europa. Adicionalmente, varios estadistas, académicos y otros grupos concuerdan con ello, pues han expresado tener ciertas dudas respecto de la integración.<sup>88</sup> Ha sido constante un elemento familiar de política interna, que revela la reserva de ingleses, escoceses, galeses e irlandeses de diluir aún más sus identidades nacionales en un conglomerado mayor. Durante el periodo de Tony Blair, si bien prevalecía un ambiente procomunitario, el Partido Laborista, del que fue su principal líder entre 1994 y 2007, declaró ser

<sup>85</sup>*Ibidem*, p. 51.

<sup>86</sup>Cfr. José Antonio Sanahuja, "Las cuatro crisis de la Unión Europea", Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pp. 51-84 (en línea), [http://www.academia.edu/1527883/Las\\_cuatro\\_crisis\\_de\\_la\\_Union\\_Europea](http://www.academia.edu/1527883/Las_cuatro_crisis_de_la_Union_Europea) (22/03/13).

<sup>87</sup>*Ibidem*, p. 57.

<sup>88</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 6.

guardián de la soberanía frente a los liberales supranacionalistas.<sup>89</sup> Sin embargo, cuando llegó al poder David Cameron, desde mayo de 2010, el discurso se atenuó, por lo que hubo analistas que señalaron cierta tibieza entre los liberales en torno a dicha política integracionista. Así, los británicos han practicado una estrategia que ha dado en llamarse “Europa a la Carta”, pero en el contexto de la crisis del euro se encontraba inmerso en la encrucijada y con apremiante necesidad de tomar con seriedad el papel que le corresponde.<sup>90</sup>

### Euroescépticismo irlandés

Existen voces divergentes en las cuatro naciones que conforman Reino Unido y cada una de ellas tiene sus propias razones. No podemos decir que Irlanda sea euroescéptica, puesto que en su caso ha habido fluctuaciones en los resultados de referendos realizados la última década, y no son suficientes para clasificar a toda la población. Basta señalar la puesta en marcha de campañas pro y antirratificación, que muestran características constantes de apoyo y de rechazo<sup>91</sup> a la idea de la integración.

Como resultado de las mismas, Irlanda ostenta una posición despolitizada, institucionalizada y tradicional que apoya la membresía, carente del elemento reaccionario de los grupos críticos, con representación a nivel gubernamental.<sup>92</sup> Lo anterior no quiere decir que no existan euroescépticos; Peter Mair lo define así: una vez que no podemos organizar oposición, estamos forzados a organizarnos hacia la UE [...] O nos sometemos y así aceptamos la eliminación de la oposición, o nos movilizamos en una oposición de principio y nos convertimos intrínsecamente en euroescépticos.<sup>93</sup> Ello indica que estos

<sup>89</sup>Cfr. Alfredo Crespo Alcázar, “El euroescépticismo de David Cameron: ¿una apuesta coherente o arriesgada?”, Real Instituto Elcano, Editorial Sin índice, noviembre de 2010, p. 2 (en línea), [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e3974000444f620290ed9db769acd8f9/ARI145-2010\\_Crespo\\_euroescépticismo\\_David\\_Cameron.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e3974000444f620290ed9db769acd8f9](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e3974000444f620290ed9db769acd8f9/ARI145-2010_Crespo_euroescépticismo_David_Cameron.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e3974000444f620290ed9db769acd8f9) (22/03/13).

<sup>90</sup>*Ibidem*, p. 4.

<sup>91</sup>Nelson Andrés Concha Villarreal, “Análisis de la influencia de las corrientes de integración europea en las decisiones políticas irlandesas con respecto al futuro de la construcción de la UE durante el periodo 2000 a 2009”, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá, D.C. 2011. p. 39 (en línea), <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2504/1/1010172651-2011.pdf> (22/03/13).

<sup>92</sup>*Ibidem*, p. 45.

<sup>93</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 45.

grupos forman parte de una oposición prosistémica, no antisistémica y que es un error el que hayan sido clasificados de la misma forma que los radicales de otros Estados. La suya no ha llegado a ser una posición extrema, sino más bien moderada, que se define a sí misma mediante la siguiente frase: Irlanda necesita a Europa, pero no apoya todo lo que proviene de ella.<sup>94</sup>

## Euroescepticismo español

El euroescepticismo se manifiesta de forma diferente en la Península Ibérica, en virtud de la severa crisis financiera, de la altísima tasa de desempleo y del descontento generalizado en el que está inmersa. Desde su ingreso a la UE y por reformas posteriores, el gobierno español fue incapaz de generar una estructura político-social, cuyo resultado catastrófico, se tradujo en lo siguiente: un paquete financiero muy restrictivo que trajo consigo un alto pago de membresía, y severos estragos en la población dieron como resultado una mala opinión de la funcionalidad de pertenecer a la eurozona.<sup>95</sup> El endeudamiento de residentes españoles en 2007 ascendía a 728,000 millones de euros, cuando en 2003 era de tan sólo 300,000, lo que significa que se incrementó a un ritmo de 100,000 por año. La conclusión de la población resultaba obvia: el euro facilita el gasto e induce a endeudarse.<sup>96</sup> El euroescepticismo de los españoles responde a las condiciones económicas severas, rubro en el que no perciben apoyo de UE.

## Euroescepticismo en Turquía

Un caso significativo de euroescepticismo es Turquía,<sup>97</sup> que los últimos 11 años ha jugado sus cartas más fuertes para modernizarse y convencer a Occidente de su conversión democrática. Aun cuando Europa la siga viendo

<sup>94</sup>*Ibidem*, p. 48.

<sup>95</sup>Alberto Recarte, "Un análisis desde el euroescepticismo", texto editado de su intervención en la jornada sobre el "Décimo aniversario del acceso de España al euro", Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), Madrid, 19 de mayo de 2008, p. 128 (en línea), [http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/2278/RECARTE-EURO.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2278/RECARTE-EURO.pdf) (22/03/13).

<sup>96</sup>*Ibidem*, p. 129.

<sup>97</sup>Cabe señalar que Turquía es candidato oficial para formar parte de la UE desde 2004.

hoy en día como un enemigo histórico por excelencia, hay un aspecto que resulta muy atractivo, y es inherente al hecho de pertenecer: los beneficios que conlleva. En este contexto, la corriente euroescéptica turca se ha generado desde el campo ideológico. Los nacionalistas alegan que la integración a la UE ha traído consigo la pérdida de soberanía, de cultura y de autonomía política, e incluso han llegado a comparar los criterios adoptados por Copenhague, o el Tratado de Maastricht, con el arbitrario y desventajoso Tratado de Sévres de 1920 que consagró el desmembramiento del Imperio Otomano.<sup>98</sup>

Particularmente, el caso turco refleja un euroescepticismo antisistémico, justificable, si consideramos los años que lleva intentando integrarse, y hasta el momento, sólo ha pagado altos costos. Cabe señalar que las negociaciones de Turquía con los países integrantes de la UE se reanudaron en 2013, después de que Alemania las bloqueara debido a la dureza con que el gobierno militar turco aplastó protestas populares. Pero este no fue el primer bloqueo: en 2004, Ángela Merkel, la canciller alemana, expresó su preocupación ante un posible aumento de inmigración musulmana, lo que supondría una carga para su país y un incremento de la influencia islámica.<sup>99</sup>

### Euroescepticismo alemán y francés

Los estragos que dejó la crisis de 2008 modificaron diametralmente el curso de la UE, desgastando motores políticos y económicos, para intentar salvar del derrumbe a la zona euro: Alemania ha sido prestamista y banco, mientras que Francia sigue brindando soporte político. Sin embargo, ambos países han empezado a reconsiderar su papel, basta con ver el resultado de algunos sondeos, como los que ha publicado *Le Figaro*, que indican que cada vez hay un mayor euroescepticismo, ya que hoy en día, un 64 por ciento

<sup>98</sup>Claire Visier, "Fronteras e identidades de Europa. El euroescepticismo en Turquía: las ambivalencias europeas al servicio del nacionalismo", Centro de Investigación sobre la Acción Pública en Europa, Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas, Universidad de Rennes, p. 1 (en línea), <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eVisier.pdf> (22/03/13).

<sup>99</sup>Los musulmanes constituyen una quinta parte de la población mundial; su religión, el islam, abarca Medio Oriente, desde el norte de África y África subsahariana, hasta Asia central, sur y sudeste. Véase Ali R. Candir y Juan Manuel Portilla Gómez (coords.), *Iniciativas transnacionales de educación, diálogo y ayuda humanitaria: el movimiento Gülen*, UNAM, México, 2012, p. 202.

de alemanes y franceses rechazaría un Tratado como el de Maastricht, pero otro 65 por ciento no desearía abandonarlo.<sup>100</sup>

Dicha tendencia se observa desde 2005 cuando los votantes dijeron un no categórico al Tratado Constitución, no obstante, el presidente Nicholas Sarkozy de Francia y la canciller Ángela Merkel de Alemania, consiguieron salvarlo mediante el Tratado de Lisboa en 2007, que como ya hemos mencionado recuperó a un 90 por ciento de votantes. Por su parte, la periferia y los países menos influyentes han indicado mayores o menores niveles de euroescepticismo, sin que por ello se haya visto afectado severamente el curso de la institucionalización. Lo que realmente preocupa es que la tendencia en los países pilares políticos y económicos sea creciente. Este fenómeno es un hecho político, social y económico latente, dinámico y en movimiento, derivado de diversos factores relacionados con carencias, experiencia histórica y percepción ciudadana.

<sup>100</sup>J.P. Quiñonero, "Nace el euroescepticismo francés", *ABC news* (en línea), <http://www.abc.es/20120919/internacional/abci-euroescepticismo-frances-201209181234.html> (22/03/13).



## El proceso de integración europea

Perspectiva histórica.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)

Ante la falta de viabilidad del proyecto federalista, la reconstrucción sobre bases firmes, tras la Segunda Guerra Mundial, abrió a debate la definición del método para asegurar paz y prosperidad en el mundo. Jean Monnet como figura clave, e inclinado por la idea de una Federación, trazó un mecanismo fincado en la cooperación en ciertos sectores que llevaría de manera natural a otros.<sup>101</sup> La historia ha dejado en claro que la dirección y profundidad en dicha cooperación ha sido marcada por los Estados. Y si bien es cierto que han sido ampliadas áreas de cooperación, incluso a temas de seguridad y política exterior, no es menos cierto que los Estados continúan teniendo el control.

Monnet desarrolló una lógica elitista, más que una organización plural, señalada por algunos como fuente del “déficit democrático”. Sus ideas fueron aceptadas por amplios sectores de Francia y Alemania. Entre ellos cabe recordar a Robert Schuman (1886-1963), quien coincidió con Monnet, y el 9 de mayo de 1950, cuando ocupaba el cargo de ministro de Relaciones Exteriores de Francia invitó a jefes de Estado y jefes de gobierno, a establecer una comunidad que regulara las industrias del carbón y el acero. Schuman tomó en cuenta tres elementos: supremacía económica de Estados Unidos, dominio militar de la Unión Soviética y posible guerra con la Alemania recuperada.<sup>102</sup>

<sup>101</sup>Cfr. Alex Warleigh-Lack, *op. cit.*, p. 20.

<sup>102</sup>Cfr. Alina, Kaczorowska, *op. cit.*, p. 7.

El político señaló asimismo que una forma eficaz para garantizar la estabilidad era la producción de acero y carbón, bajo control internacional. La idea de construir mecanismos de prevención e impulso a la prosperidad, encontró camino en el establecimiento de una comunidad que administrara dichos insumos. Baste recordar el uso estratégico del acero en cualquier guerra, pero también su importancia para el crecimiento en tiempos de paz: vías férreas, automóviles, edificios y desde luego, el efecto multiplicador que provoca en la economía.

Adicionalmente, el fortalecimiento que trajo consigo la administración en común se convirtió en elemento de contención al expansionismo soviético, al que se sumaron Alemania, Luxemburgo, Holanda, Bélgica e Italia, para lo cual, en 1952 firmaron el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Para Alemania, esto último representaba una valiosa oportunidad para recobrar un lugar digno en el concierto mundial, en tanto que para Francia, era la posibilidad de controlar uno de los sectores estratégicos de la economía alemana. Su administración compartida tendría como propósito asegurar tanto la oferta como la calidad a precios estables, y al mismo tiempo, eliminar prácticas que distorsionaran al comercio: subvenciones y barreras arancelarias.

En el Tratado se incluyó lo referente a condiciones, salarios y movilidad.<sup>103</sup>

Así, la CECA quedó con la siguiente estructura. Alta Autoridad: los dos representantes de Estados que actuaban de forma independiente siguiendo intereses de la Comunidad. Consejo de Ministros: cuerpo legislativo y consultivo, que garantizara intereses de países miembros. Asamblea Común: con legisladores de los parlamentos. Corte de Justicia: responsable de garantizar la interpretación y aplicación del Tratado.

Desde su creación y hasta los años ochenta, la CECA cumplió con los propósitos mencionados: se eliminaron las barreras y el comercio intrazonal creció de manera importante. El 23 de julio de 2002 el CECA expiró, al terminar su proceso de liquidación, mandado por el Consejo, y sus activos pasaron a formar parte del Fondo de Investigación del Carbón y Acero. Estos productos son regulados bajo las normas del Tratado de Unión,<sup>104</sup> aun

<sup>103</sup>Cfr. Peggy Kahn, *The European Union*, Chelsea House-Infobase Publishing, Global Organization, EUA, 2008, p. 27.

<sup>104</sup>Cfr. Alina Kaczorowska, *op. cit.*, p. 8.

cuando desde 1974 cinco de los seis miembros del CECA (Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos), eran parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por lo que ya contaban con un mecanismo de seguridad colectiva.

Cabe mencionar que la colaboración de fuerzas alemanas en defensa de Occidente, fue planteada por Estados Unidos en una sesión de la OTAN, celebrada en Nueva York en septiembre de 1950; sin embargo, no fue sino hasta 1955 que la República Federal Alemana se incorporó a dicha organización.

### La Comunidad Económica Europea (CEE), ahora Comunidad Europea (CE)

Establecida en el Tratado de Roma firmado en 1957 y en el Tratado de Maastricht de 1992 la Comunidad Económica Europea se transformó en Comunidad Europea. La fallida creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) 1954, alertó la importancia de otorgar nuevo impulso al proceso fuera del ámbito político-militar, en favor de áreas más funcionales como la económico-comercial.

Jean Monnet no había abandonado su ideal, y sumó esfuerzos con el primer ministro belga, Paul Henri Spaak en el CECA de 1955, en Messina, Italia. Se creó un comité, presidido por Spaak, con el propósito de investigar las posibilidades de profundizar y concluyó con la idea de avanzar en la integración de la industria nuclear. En la primera etapa de negociaciones en torno a este sector menos problemático, Francia tenía dudas sobre el poderío económico alemán y sus consecuencias negativas. Finalmente, también se llegó a un acuerdo en Política Agrícola Común (PAC), de la que obtendría importantes beneficios.<sup>105</sup> La Conferencia de Messina, se inscribe con el doble propósito de avanzar y responder al fallido proyecto de integración total, y así, mejor se pensó contribuir a la seguridad a partir del fortalecimiento de interdependencia económica al incrementarse la cooperación política.<sup>106</sup>

<sup>105</sup>Cfr. Andreas Staab, *op. cit.*, p. 10.

<sup>106</sup>Cfr. Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, Contemporary History in Context Series, Palgrave Macmillan Press, Reino Unido, 1996, p. 25.

Monnet plantea la idea de una integración funcional como opción a la visión intergubernamentalista de Reino Unido —a quien se culpó del fracaso de la CED— y de avanzar por etapas, dejando amplios poderes a los Estados, lo cual es posible a partir de la cooperación supranacional en el ámbito económico. En consecuencia, a la CEE se le otorgó un papel en la construcción funcional; y así, junto a EURATOM y CECA, la Comunidad Económica Europea formó parte de las Comunidades. Su objetivo fue avanzar en el mercado común y ampliar la visión económica que se tenía, estableciendo para ello la agenda política. Uno de los aspectos de mayor importancia fue la cooperación, por medio de una estructura, a saber: Comisión, conformada por un cuerpo supranacional, que opera como ejecutivo de Comunidades y guardián del Tratado; Consejo, que representa los intereses de Estados y es el principal iniciador de leyes; Parlamento Europeo, que evolucionó y pasó de ser consultivo a un Parlamento electo directamente y con importantes poderes; Tribunal de Justicia, oficialmente conocido como Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, para interpretar el Tratado, dar solución a las controversias o acciones contra instituciones comunitarias y aplicar el DC; órganos complementarios y auxiliares como el Banco Europeo de Inversiones o el Comité Económico y Social.<sup>107</sup> Asimismo, los artículos 2º y 3º prevén la unión aduanera, con políticas y mercado común, que se consolidarían con base en cuatro libertades: mercancías, capitales, servicios y personas.

Durante la primera década de su creación se lograron grandes avances, como el incremento del comercio intrazonal y las inversiones, con lo que se fortaleció el mercado interno. Sin embargo, el retroceso supeditado al debate supranacionalismo *vs.* intergubernamentalismo, no se refiere a la discusión teórico-conceptual, sino a la forma en que se toman decisiones al interior de las Comunidades.

### La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)

La reconstrucción de la Europa devastada tras la Segunda Guerra Mundial, planteó a los estadistas la necesidad de asegurar el abastecimiento con fuentes alternas que se sumaran a la capacidad energética, y que a la

<sup>107</sup>Cfr. Alina Kaczorowska, *op. cit.*, p. 11.

vez fortalecieran su independencia. En consecuencia, diseñaron un plan nuclear incentivando su crecimiento, pero al mismo tiempo cuidando de que se anclara al servicio civil. Con ello se optimizarían las capacidades económico-financieras sobre la lógica de conjugar recursos y tecnología.

El Tratado constituye un instrumento jurídico que intenta llevar a cabo estos propósitos. El artículo 1º expone: “La Comunidad tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países”.<sup>108</sup>

Como puede apreciarse, su estructura es similar a la de la CEE: está integrado por un Consejo, una Comisión y por el Parlamento, apoyados por el Comité Económico y Social como órgano consultor. Adicionalmente, cuenta con un Comité Científico y Técnico, y también reconocen al Tribunal de Justicia y al de Cuentas.

Aun cuando el Tratado no tuvo el desarrollo esperado, se aprecia su valía al controlar la proliferación de armas nucleares, así como su aportación para generar normas y estándares a la administración de instalaciones y manejo de residuos radioactivos. Asimismo, ha sido útil en las ampliaciones a los países del bloque soviético que poseen importantes centrales, cuyo manejo y control son insuficientes. Otros autores señalan sus alcances limitados porque la política nuclear continuó en manos de los Estados. En el mismo sentido, destacan otros elementos: el objetivo de desarrollarla es obsoleto, en virtud de que 11 de los 27 Estados que conforman la Unión nunca la han tenido. Italia la abolió y Bélgica, España, Alemania y Suecia la han disminuido, lo que ha traído consigo una fuerte oposición por la ciudadanía, dado el impacto negativo que ha mostrado en los sectores de salud pública y medio ambiente.

Algunas encuestas muestran que 61 por ciento considera que debe reducirse ante el peligro de accidentes.<sup>109</sup> La EURATOM no se fusionó con la UE, por tanto continúa con personalidad jurídica propia, si bien comparte instituciones. Su tratado constitutivo sigue en vigor y su papel hoy en día se ha reorientado a nuevas exigencias de la UE.

<sup>108</sup>Cfr. Artículo 1º de Comunidades Europeas, “Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2010, C 84/01, 30-3-2010.

<sup>109</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 10.

## La crisis de los años sesenta

El expresidente galo Charles de Gaulle no era euroescéptico, sin embargo, sobrepuso intereses y la soberanía de Francia. Su estrategia se fincó en generar un eje franco-alemán. Observó que el contexto mundial estaba compuesto de: relaciones franco-germanas, trasatlánticas, de la creación del mercado común y del PAC. Así, mostró su desacuerdo con el federalismo y pensó poner límites a la cooperación trasatlántica.<sup>110</sup>

En 1963 bloqueó la entrada de Reino Unido a la CEE, argumentando su ausencia de “vocación europea”, acusándola de ser el caballo de Troya estadounidense. En 1967, volvió a vetar su entrada con los mismos argumentos. Personificó la visión intergubernamentalista opuesta a un desarrollo institucional que disminuyera la soberanía, al tiempo que mostró su desconfianza hacia las instituciones, en particular hacia la Comisión, a la que criticaba por tomar decisiones inconsultas. En este sentido, cuando Walter Hallstein (1901-1982), primer presidente de la Comisión Europea avanzó dos proyectos que fortalecían el supranacionalismo, identificó ciertos indicios del federalismo que minaban la soberanía. Uno de ellos era el método de ingresos para obtener financiamiento agrícola. La Comisión era responsable de presentar proyectos para la política comunitaria. La propuesta, rechazada por los comisionados franceses, consistió en reemplazar las contribuciones por un esquema de control central, sobre impuestos a importaciones agrícolas extracomunitarias.<sup>111</sup> Debemos subrayar que durante la elaboración de dichas propuestas, los Estados no fueron consultados de manera formal, y por una filtración, Hallstein se apresuró a presentarla al Parlamento sin consultarla antes con el Consejo de Ministros. Este procedimiento viciado anunciaba un *fait accompli*<sup>112</sup> que Francia denunció.

El otro acuerdo de la CEE se refería al cambio de voto por unanimidad al de mayoría calificada, que fue rechazado por De Gaulle, quien procedió a retirar sus representantes de Bruselas, con lo que dio inicio el periodo de “crisis de la silla vacía” (1965-1966). Alemania intercedió, con lo que se

<sup>110</sup>Cfr. Elvert Jürgen y Schirmann Sylvain, *Zeiten in Wandel: Deutschland in Europa des 20. Jh. Continuität, Entwicklungen und Brüche*, Peter Lang, España, 2008, núm. 5, Cuadernos de Yuste, p. 160.

<sup>111</sup>Cfr. Mark Gilbert, *Surpassing Realism. The Politics of European Integration Since 1945*, Rowman & Littlefield Publishers, EUA, 2003, p. 107.

<sup>112</sup>Hecho consumado.

logró el Compromiso de Luxemburgo de 1966, que asienta consenso para estar en “desacuerdo”, es decir, recoge puntos de vista contrapuestos respecto de la constitución de la CEE y del supranacionalismo: cuando sean asuntos muy importantes para uno o más países, los miembros del Consejo buscarán, dentro de un tiempo razonable, alcanzar soluciones que puedan ser adoptadas, siempre que se respeten intereses mutuos y aquéllos de la Comunidad, de conformidad con el artículo 2º del Tratado. La delegación francesa consideró que en asuntos muy importantes, las discusiones deben continuar hasta que se alcance un acuerdo unánime. Los seis delegados que la conforman han hecho notar que existen divergencias en los puntos de vista sobre lo que procede hacer ante la eventualidad de un fracaso. Sin embargo, consideran que éstas no impiden que se reinicie el trabajo, de conformidad con el procedimiento.<sup>113</sup> Fue así como Francia conservó su capacidad para obstruir aquellas acciones, cuando el número de votos la superase y hubiera señalado que tales asuntos fueran de la mayor importancia. Como resultado, en la práctica continuaron más de dos décadas con el procedimiento de voto por unanimidad.<sup>114</sup>

Cuadro 2  
CRONOLOGÍA DE LA UE

<i>Año</i>	<i>Evento</i>
1951	Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por el Tratado de París. Sus Estados miembros son: Francia, Alemania, Italia y Benelux
1954	Falla el establecimiento de la Comunidad Europea de Defensa. El proceso de integración sufre un revés
1957	Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), Tratado de Roma. Nuevo impulso a la integración
1963	Corte Europea de Justicia, sentencia en el Caso Van Gend & Loos, establece que cualquier miembro puede invocar al Derecho Comunitario de forma directa y ante tribunales nacionales. Instituye el principio de efecto directo
1964	Corte Europea de Justicia, sentencia del Caso Costa, establece supremacía del Derecho Comunitario sobre cualquier ley nacional. Instituye el principio de supremacía

<sup>113</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 111.

<sup>114</sup>Cfr. Douglas Webber, *The Franco-German Relationship in the European Union*, Routledge Research in European Public Policy, Routledge, Reino Unido, 1999, p. 117.

Cuadro 2 (Continuación)





Año	Evento
1965	“Crisis de la silla vacía”. Francia se retira del Consejo por desacuerdos con las políticas de la Comisión y el otorgamiento de mayores poderes a las instituciones comunitarias. Reaviva el veto mayoritario y el Acuerdo de Luxemburgo
1965-1985	“Euroesclerosis”, periodo de lento avance el proceso de integración, derivado de “crisis de la silla vacía”
1973	Primera ampliación de la Comunidad Económica Europea a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido
1979	Primera elección directa del Parlamento Europeo, el cual muestra su poder al rechazar el presupuesto de la CEE
1979	Corte Europea de Justicia, sentencia Caso Cassis-de Dijon, determina que el mercado comunitario puede fincarse en estándares mínimos acordados, más que en la armonización
1980	Segunda ampliación de la CEE a Grecia
1986	Tercera ampliación de la CEE a España y Portugal
1986	Acta Única que establece la “Comunidad Europea” y el mercado único
1989	Colapso del modelo socialista en Europa central y del Este
1991	Corte Europea de Justicia, sentencia caso Francovich por la que los Estados miembros, pueden ser penalizados por incumplimiento o por la inadecuada instrumentación del Derecho Comunitario. Instituye principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento
1992	Tratado de Unión Europea. Profundiza la integración acercándose más a un sistema federalista. Rebautiza a la Comunidad Europea por Unión Europea
1995	Cuarta ampliación de UE a Finlandia, Austria y Suecia
1997	Tratado de Ámsterdam que tiene avances limitados
1997	La Corte Constitucional Alemana dictamina el caso Brunner, la Corte Europea de Justicia no tiene <i>kompetenz-kompetenz</i> , cuando el asunto sea relativo a soberanía de Estados
1999	La Comisión Europea renuncia frente a acusaciones de mala administración.
2000	El Tratado de Niza aporta escasos elementos para la integración. Es rechazado por referéndum en Irlanda, pero ratificado en 2002. Provee la base institucional para que sean posibles las ampliaciones
2002	12 Estados europeos adoptan el euro y la zona euro
2002	Se establece la Convención para el Futuro de Europa
2003	La Convención para el Futuro de Europa emite un borrador de Tratado Constitucional que es rechazado
2004	Quinta ampliación: se integran Chipre, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia



<i>Año</i>	<i>Evento</i>
2005	El Tratado Constitucional es rechazado mediante un referéndum por Francia y Holanda. La UE cae en crisis constitucional
2007	Sexta ampliación: se integran Rumania y Bulgaria Se aprueba el Tratado de Lisboa Eslovenia entra a zona euro, no así Lituania
2008	Ingreso de Chipre y Malta
2009	Tratado de Lisboa Eslovaquia adopta el euro
2010	El Consejo Europeo de Bruselas adopta una estrategia para llegar a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en Europa 2020. Comienzan las negociaciones para la adhesión con Islandia
2011	Estonia adopta el euro
2012	Los croatas votan “sí” en un referéndum de adhesión a la UE, por lo que desde el 1 de julio de 2013, Croacia es el 28º miembro de la Unión Creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)
2013	Reinician las negociaciones de adhesión entre UE y Turquía
2013	Ingreso de Croacia
2014	Letonia adopta el euro

Fuente: Cuadro elaborado por Alex Warleigh en *European Union, The Basics Series*, Routledge, Oxford, 2009, pp. 13-15.

Cuadro 3  
MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA




<i>Fundadores</i>	<i>Fecha de ingreso</i>	<i>Bandera</i>
Alemania	1952	
Bélgica	1952	
Francia	1952	
Italia	1952	

Cuadro 3 (Continuación)

<i>Fundadores</i>	<i>Fecha de ingreso</i>	<i>Bandera</i>
Luxemburgo	1952	
Países Bajos	1952	
PRIMERA AMPLIACIÓN		
Dinamarca	1973	
Irlanda	1973	
Reino Unido	1973	
SEGUNDA AMPLIACIÓN		
Grecia	1981	
TERCERA AMPLIACIÓN		
España	1986	
Portugal	1986	
CUARTA AMPLIACIÓN		
Austria	1995	

<i>Fundadores</i>	<i>Fecha de ingreso</i>	<i>Bandera</i>
Finlandia	1995	
Suecia	1995	
QUINTA AMPLIACIÓN		
Chipre	2004	
Eslovaquia	2004	
Eslovenia	2004	
Estonia	2004	
Hungría	2004	
Letonia	2004	
Lituania	2004	
Malta	2004	
Polonia	2004	
República Checa	2004	

Cuadro 3 (Continuación)

<i>Fundadores</i>	<i>Fecha de ingreso</i>	<i>Bandera</i>
SEXTA AMPLIACIÓN		
Bulgaria	2007	
Rumanía	2007	
SÉPTIMA AMPLIACIÓN		
Croacia	2013	

Fuente: Unión Europea, funcionamiento de la Unión Europea, países miembros de la Unión Europea (en línea), [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_es.htm)

## Tratado de Maastricht y nacimiento de la Unión Europea (UE)

El Tratado de Maastricht fue el parteaguas trascendental en el proceso de integración, y para algunos Estados significó un cambio radical; de ahí que su ratificación fuera complicada, e incluso sufriera reveses. Cabe recordar el “no” del referéndum danés de junio de 1992, la actitud escéptica del Parlamento británico o los obstáculos del procedimiento seguido por la Corte Constitucional Alemana. Finalmente, el Tratado entró en vigor en noviembre de 1993, después de su firma el 7 de febrero de 1992, con lo que se establecían campos a nivel UE, particularmente en materia política, además de que incorporó a sus filas a la Unión Económica y Monetaria (UEM), y amplió competencias en educación, salud, cultura y protección al consumidor.

No obstante, el principio de subsidiariedad limitaba la acción a las funciones que no pudieran desarrollar de manera satisfactoria los propios Estados, delimitando las áreas en que la Unión tampoco podría llevarlas a cabo,

lo que sintetiza el debate en torno a la distribución de poderes, al procedimiento de toma de decisiones, a las competencias y a la participación de diversas entidades administrativo-políticas. Se introdujeron cambios y se ampliaron algunos temas bajo el procedimiento de voto por mayoría calificada, lo que contribuyó a una mayor eficacia. En paralelo, se otorgó mayor poder al Parlamento, así como el de codecisión, lo que le permitió intervenir en el proceso legislativo en mayor número de materias. Hoy en día, el Parlamento está capacitado para negarse a adoptar una política del Consejo, lo que obligaría a este último a los buenos oficios ante el Comité de Conciliación para acercar posturas. En este sentido, más que de fondo o perfil protocolario, los actos conjuntos deben ir firmados por los presidentes del Consejo y del Parlamento. Todo ello modificó el balance institucional.<sup>115</sup>

Cuadro 4  
UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

---

Primera fase

Política económica

- Coordinación y vigilancia multilateral con los lineamientos del Consejo
- Prohibición de déficits (valor de referencia 3 por ciento PIB) y deudas gubernamentales (valor de referencia 60 por ciento PIB) “excesivas”. El Consejo puede hacer recomendaciones e imponer sanciones para el cumplimiento de directrices

Segunda fase

Política monetaria

- 1 de enero de 1994. La Comisión y el Instituto Monetario Europeo monitorearán el progreso de los Estados, para que se cumplan los criterios de convergencia
  - Estabilidad de precios (tasa de inflación promedio anual no mayor a 1.5 por ciento de tres miembros con mejores tasas)
  - Sustentabilidad de posición financiera gubernamental (evitar déficits excesivos)
  - Fluctuación normal en el mecanismo de las tasas de cambio en el Sistema Monetario Europeo (no habrá devaluaciones por dos años)
  - Sustentabilidad de convergencia (tasas nominales de interés en promedio a largo plazo, no mayores a 2 por ciento de los tres miembros de la UE con mejores tasas)
- 

<sup>115</sup>Cfr. Edward Best, “The Treaty on European Union: What does it actually say and do?”, en Laursen Finn y Sophie Vanhoonacker, *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, European Institute of Public Administration-Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1994, p. 33.

Cuadro 4 (*Continuación*)

## Transición

- El Consejo determina a finales 1996 si la mayoría de miembros, cumplieron y procede de la tercera fase

## Tercera fase

- Sistema de Bancos Centrales
- Definirá e instrumentará una política monetaria única
- Conducirá operaciones del mercado cambiario
- Mantendrá y administrará las reservas internacionales
- Promoverá operaciones estables en el sistema de pagos
- El Banco Central Europeo conserva el derecho exclusivo a autorizar la emisión de billetes y monedas

## Cuadro 5

NUEVOS PROCEDIMIENTOS EN LA TOMA  
DE DECISIONES O SU APLICACIÓN

## Consentimiento del Parlamento

- Imponer medidas que faciliten la residencia o el libre movimiento de ciudadanos
- Realizar tareas especiales con el Banco Central
- Modificar el Protocolo del Sistema de Bancos Centrales
- Predefinir los fondos estructurales y crear un Fondo de Cohesión
- Llevar a cabo acuerdos internacionales con consecuencias en materia presupuestal, legislativa o institucional
- Llevar a cabo procedimientos uniformes para las elecciones europeas
- Adhesión de nuevos Estados

## Codecisión

- Libre circulación de trabajadores
- Derecho de establecimiento de personas en otro país miembro
- Coordinación de normas para el trato especial a extranjeros
- Reconocimiento mutuo de certificados y diplomas
- Coordinación de normas para el autoempleo
- Normas relativas a servicios
- Armonización de derecho para acceder al mercado interno
- Reconocimiento mutuo de normas no armonizadas
- Educación
- Cultura
- Salud pública
- Protección al consumidor
- Redes transeuropeas (guías generales)
- Programas de infraestructura multianual para investigación y tecnología
- Programas de acción general para medio ambiente

#### Procedimiento de cooperación

- Política de transporte
- Instrumentación de decisiones del Fondo Social Europeo
- Capacitación y entrenamiento vocacional
- Instrumentación de decisiones del Fondo de Desarrollo Regional
- Programas de investigación y tecnología
- Política medioambiental (que no tenga que ver con las materias: fiscal, de uso de tierra, de energía o de agua)
- Redes transeuropeas (interoperabilidad y apoyo financiero)
- Política de desarrollo
- Reglas detalladas para la vigilancia multilateral de la política económica
- Acceso de las autoridades públicas a las instituciones financieras
- Denominación y especificaciones de la moneda
- Condiciones laborales de los trabajadores, consulta con trabajadores, trato igualitario de mujeres y hombres, integración al mercado laboral de personas excluidas

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker, *op. cit.*, p. 36.

El Tratado de Maastricht está conformado por tres partes: la primera dedicada a la estructura y la naturaleza, haciendo referencia a los siguientes aspectos: subsidiariedad, ciudadanía y respeto a derechos fundamentales; la segunda contiene modificaciones introducidas a las Comunidades europeas, y la tercera está dedicada a dos pilares intergubernamentales: Política Exterior y Seguridad Común (PESC), Cooperación Policial y Judicial, en materia penal.<sup>116</sup>

En su Título I, Disposiciones comunes, aclara lo que debemos entender por UE:

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. La Unión tiene su fundamento en las Comunidades europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.<sup>117</sup>

<sup>116</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 18.

<sup>117</sup>Unión Europea, "Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea", en *Diario Oficial de la Unión Europea* (comunicaciones e informaciones, C 321 E/1), 29.11.2006.

Algunos señalan que el tortuoso camino de ratificación, se debió también a la escasa información que tenía el ciudadano común y a la palabra “unión”, mal interpretada. Para Edward Best, el vocablo y su significado en este contexto específico deben leerse como la combinación de Comunidades y subsistemas intergubernamentales que siempre han existido.<sup>118</sup>

El Tratado de Maastricht no establece fundamentos de un Super Estado Federalista, por el contrario, subsiste la combinación entre método comunitario y cooperación intergubernamental. La cuestión de cómo resolver problemas fue atendida por la subsidiariedad, que garantiza unidades menores como responsables del ámbito y asuntos propios, que se suman a la cooperación, y así definir a qué nivel es más apropiada la solución de problemas, pues las decisiones deben tomarse lo más cerca posible a los ciudadanos. La prescripción de este principio se aclara con mayor puntualidad en las modificaciones derivadas del Tratado de Lisboa, que en su artículo 5º, párrafo 3º, señala al calce:

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado protocolo.<sup>119</sup>

Los conceptos incluidos en ambos Tratados han sido objeto de amplias discusiones. Por ejemplo, la “competencia exclusiva”, en una interpretación más amplia, puede abarcar todos los asuntos, y considerarse entonces, como zona libre de subsidiariedad. En una interpretación más restrictiva, se refiere a áreas exclusivas, tales como tarifas y pesca, reconocidas en las sentencias. Una versión intermedia sostenida por la Comisión confirma que

<sup>118</sup>Cfr. Edward Best, “The Treaty on European Union: What does it Actually Say and Do?”, en Laursen Finn, Sophie Vanhoonacker, *op. cit.*, p. 18.

<sup>119</sup>Unión Europea, “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *op. cit.*, año 53, 30 de marzo de 2010.



se trata de aquellos que tengan que ver con mercado interno.<sup>120</sup> Ahora bien, un asunto sujeto a escrutinio es el de “objetivos”, que pueden ser tan amplios o vagos, que literalmente incluyen “todos los asuntos”. El mismo criterio se aplica a la frase “alcanzados de manera suficiente”, pues la palabra “suficiente” es muy subjetiva. De cualquier modo, este principio de subsidiariedad no ha sido ampliamente examinado y su redacción cae en el campo de las relaciones políticas, más que en el de definiciones jurídicas por parte de la Corte. Otro aspecto es la ratificación de métodos y formas de decisión tradicionales, así como el papel prioritario del Consejo y su relación con el resto de las instituciones. El Consejo, de acuerdo con las reuniones que sostienen los jefes de gobierno o de Estado, junto al papel del presidente de la Comisión y el andamiaje institucional, constituyen el patrón ratificado una y otra vez en diversos tratados, como observamos en el Acta Única Europea de 1986. Se mantiene lo que puede denominarse las relaciones comunitarias en la esfera de competencia de la Comunidad y los asuntos que resulten por relaciones intergubernamentales. En resumen, el Tratado de Maastricht profundizó y formalizó estos procedimientos, al tiempo que simplificó una estructura institucional única.<sup>121</sup>

En efecto, los Tratados constitutivos de las tres comunidades continuaron vigentes y hoy en día se han mantenido como corazón del proceso. La antigua CEE se transformó en Comunidad Europea, al tiempo que se han concedido nuevas competencias, como la moneda única. Las comunidades se ampararon bajo el techo de la Unión, por dos bloques: Política Exterior y de Seguridad Común, como un pilar y Cooperación Policial y Judicial en materia penal, como el otro. De esta distribución surge su analogía con un templo griego, cuyo trazo arquitectónico dispone en el frontispicio a la UE; debajo de éste, como primer pilar lo sostiene la PESC; como segundo pilar a las Comunidades, que incorporan a CECA, EURATOM y la nueva Comunidad Europea —antes CEE—, y un tercer pilar, que sustenta a la Cooperación Policial y Judicial en materia penal. Respecto de su estructura, la comparte con los Tratados fundacionales de Comunidades europeas, si bien busca simplificarla y otorga nuevas responsabilidades, como por ejemplo, el an-

<sup>120</sup>Unión Europea, “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, *op. cit.*, 30 de marzo de 2010.

<sup>121</sup>*Cfr. Ibidem*, p. 19.

tigo Consejo, rebautizado como Consejo de la Unión Europea, que se ha conservado como órgano decisorio más importante. La Comisión disminuye poderes en cuanto al derecho de iniciativa en el campo de la PESC y en torno a la cooperación policial y judicial, situación que se contraponen a los antiguos privilegios exclusivos de iniciativa, ejecución y monitoreo.

Por su parte, el PE adquirió poderes en áreas de toma de decisiones y supervisión. Otra característica fue la incorporación de lo que algunos han bautizado como “Europa a varias velocidades”. Por ejemplo, respecto de la unión monetaria y económica, no estableció obligatoriedad para todos, como tampoco fecha límite para su adhesión; más bien, los criterios de convergencia una vez cumplidos, junto a la voluntad del Estado, señalan la posibilidad de ingreso. Deben recordarse los casos de Reino Unido y Dinamarca, que no formaron parte de ello.<sup>122</sup> Europa a la carta es definida en los siguientes términos:

La segunda faceta más importante de la “geometría variable” de la Unión, es que dentro de la “Comunidad, como tal”, el Tratado no provee que todos los compromisos se apliquen igual; es un contraste claro y sin precedentes a la doctrina establecida de la aplicación uniforme del Derecho Comunitario.<sup>123</sup>

El acervo de casos especiales y la serie de protocolos anexos, dan cuenta de que la Comunidad se ha ido definiendo en niveles y velocidades, opuestos a la doctrina del Derecho Integracionista. La cuestión ha sido planteada así:

Las evaluaciones sobre las implicaciones de esta “geometría variable” dependen, naturalmente, de una visión más amplia sobre la naturaleza y dirección del proceso de integración. ¿Acaso debe ser apreciada como la parte delgada de una porción intergubernamentalista que progresivamente disminuye la unidad del *acquis communautaire*,<sup>124</sup> y es hostil a los objetivos políticos de una Unión que ha avanzado básicamente por medio de la integración legal? ¿O es el principio de un cambio inevitable en la naturaleza de una “Unión más amplia” que confronta a las realidades de una nueva Europa y de un nuevo mundo?<sup>125</sup>

<sup>122</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 24.

<sup>123</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 23.

<sup>124</sup>Acervo comunitario.

<sup>125</sup>*Ibidem*, p. 24.

El Tratado de Maastricht contempló la transformación de Cooperación Política Europea (CPE) en PESC. Si bien algunos consideran que su nombre es pretencioso y no se ajusta a la realidad, destacan que no es un cambio fundamental, y que debe subrayarse su significado como puente entre Comunidad y pilar intergubernamental, toda vez que la imposición de sanciones recae en el ámbito de competencias exclusivas, razón por la que el nuevo Tratado otorgó al Consejo la facultad de adoptar medidas para una acción dirigida a reducir relaciones comerciales con terceros. En su Título V, el Tratado establece disposiciones relativas. En particular, el artículo 11 dispone que la Unión “definirá y realizará” una PESC cuyos objetivos son: defensa de valores comunes, intereses fundamentales y de independencia e integridad, de conformidad con los principios de las Naciones Unidas, fortalecimiento de seguridad en todas sus formas, mantenimiento de la paz y seguridad internacional, de acuerdo con el Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a fronteras exteriores, fomento de cooperación internacional, desarrollo y consolidación de democracia y Estado de Derecho, así como respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>126</sup>

Se refuerza la “solidaridad política mutua” en el ejercicio de la PESC. En este sentido, se buscará la consecución de los citados objetivos y el despliegue de principios, estrategias, acciones y posiciones, como se define en el artículo 12 en el que también se hace referencia a lugares comunes como: paz mundial, cooperación, desarrollo y fortalecimiento democrático, que de algún modo están inmersos como valores en la Carta de las Naciones Unidas y en otros organismos. Se señala en un solo objetivo, “el fortalecimiento de seguridad de la Unión en todas sus formas”. Los métodos para concretar la cooperación sistemática en la conducción de la política, del intercambio de información, consulta y coordinación. A pesar de ello, hay cambios importantes: otorga amplias facultades al Consejo y Consejo Europeo, sin menoscabo de que la Comisión pueda intervenir para que presente propuestas de PESC. El Consejo adoptará acciones vinculantes, de conformidad con sus políticas nacionales en posiciones comunes, como se describe en los artículos 14 y 15. Se añadió una Declaración,

<sup>126</sup>Cfr. Unión Europea, “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, *op. cit.*, 29.11.2006.

la cual señala que cuando se requiera unanimidad se buscará llegar a tal punto, en el momento en que exista una mayoría calificada. Es importante asimismo destacar la inclusión del tema de defensa, en el sentido del desarrollo de política de defensa común, que eventualmente conduciría a la toma de acciones, mediante la recomendación del Consejo en torno a la adopción de decisiones. Todo lo anterior representó un avance respecto del mecanismo de cooperación política, que excluía rubros como defensa, seguridad y militares. No obstante, cabe aclarar que su definición no quebrantará el carácter específico que posee al interior de cada Estado, o los compromisos que hubiera adquirido en el marco del Tratado de la OTAN; en todo caso, se buscará favorecer la compatibilidad. Así como tampoco prevé que se altere la cooperación reforzada entre Estados a nivel bilateral, o con otras regiones u organizaciones.

En este sentido, la PESC es consecuencia del amplio proceso de desarrollo de política exterior, que cuenta con personalidad propia, y debemos subrayar que ésta, como instrumento de política tiene mayor influencia, ya que los 28 países gozan de más peso. En el caso de Kosovo, de acuerdo con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada el 10 de junio de 1999,<sup>127</sup> se instauró la misión The European Union Rule of Law Mission in Kosovo, con lo que se autorizaba la presencia internacional en el territorio de la República Federal de la exYugoslavia, bajo el siguiente tenor:

Resuelta a velar por la seguridad del personal internacional y por el cumplimiento por todos los interesados de sus obligaciones con arreglo a la presente resolución, y obrando con esos propósitos en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. La UE decide desplegar en Kosovo, bajo los auspicios de Naciones Unidas presencias internacionales, una civil y otra de seguridad, con el equipo y el personal que sea necesario, y acoge con beneplácito que la República Federal de Yugoslavia esté de acuerdo con esas presencias.<sup>128</sup>

<sup>127</sup>Esta Resolución fue con base en las previas del Consejo de Seguridad: 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) y 1239 (1999).

<sup>128</sup>Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, Distr. General, S/RES/1244 (1999), del 10 de junio de 1999. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011 sesión celebrada el 10 de junio de 1999. <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>

Se creó asimismo la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) y se envió como mediador al finlandés Martti Ahtisaari, quien presentó en 2007 un plan que consistía en crear un Kosovo estable, en el que los distintos grupos étnicos pudieran vivir con dignidad y seguridad, económicamente sostenible, y aportar seguridad a la región; asimismo, proponía brindar protección especial para serbios y para las comunidades no albanesas, con la creación de municipios regidos por un autogobierno. La UE:

Apoyada en la propuesta Ahtisaari que preveía presencia internacional con amplia intervención de la Unión y mediante el Consejo aprobó, el 4 de febrero de 2008, dos acciones comunes: la designación de un Representante Especial de la UE (REUE) (2008/123/PESC) y el despliegue de una misión política de seguridad y defensa común (2008/124/PESC).<sup>129</sup>

En consecuencia, al establecer The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), como señala Juan Manuel Portilla Gómez en su artículo *El devenir histórico y legal de Kosovo*, el territorio no estuvo “exento de problemas de yuxtaposición de poderes y funciones en el ya de suyo complicado escenario kosovar que cuenta con la presencia de diversas autoridades internacionales, además de las propias de Kosovo y aun de Serbia”.<sup>130</sup> EULEX tiene como objetivos asistir y apoyar a las autoridades locales en materia de Estado de Derecho, específicamente en las áreas policiales, judiciales y aduanales. Su misión no es gobernar o mandar;<sup>131</sup> y aunque se suponía que debía mantener una posición neutral frente al estatus de Kosovo, tomó partido por las autoridades y los planes de Pristina, su capital, apoyando con Estados Unidos, a las autoridades de Kosovo en su proceso de independencia. Por lo tanto, en la reunión en la que el Parlamento de Kosovo aprobó su declaración unilateral de independencia respecto del territorio de Serbia, el 17 de febrero de 2008, fue reconocido de inmediato por Estados Unidos, así como otros 22 de los 27 miembros de la UE, 22 de 27 integrantes de la OTAN y siete miembros del G8.

<sup>129</sup>Cfr. Juan Manuel Portilla Gómez, “El devenir histórico y legal de Kosovo”, *Anuario mexicano de Derecho Internacional*, décimo aniversario, 2012, p. 85.

<sup>130</sup>*Ibidem*, p. 86.

<sup>131</sup>Cfr. *Idem*.

Por otro lado, esta situación fortaleció aún más a la UE en materia de Cooperación Policial y Judicial, y penal, buscando otorgar a Kosovo un espacio de libertad, seguridad, y luchando contra crimen, delincuencia, tráfico de drogas, armas y delitos contra menores, entre otros, con base en una mayor colaboración entre fuerzas policiales, aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, directamente o a través de EUROPOL, con base en lo dispuesto en los artículos 30 y 32; además, entre autoridades judiciales y otras autoridades, también mediante la Unidad Europea de Cooperación Judicial (*Eurojust*), de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 y 32, y una aproximación, cuando proceda, de las normas en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 de dicho Tratado.<sup>132</sup>

En materia judicial, se cohesionaron la cooperación e intercambio de información y las iniciativas conjuntas en la investigación científico policial, fortaleciendo el papel de EUROPOL. En materia penal, se facilitaron los procesos de extradición estableciendo normas mínimas de penas, así como la compatibilidad de las mismas y se reforzó el papel de *Eurojust*, particularmente en cuanto a la ejecución de resoluciones. Otro elemento introducido por el Tratado es la ciudadanía, a la que se vincula un buen número de derechos específicos. Sin embargo, debe aclararse que esta última es complementaria o adicional al Tratado anterior, por lo que no disminuye ningún derecho concebido. Otros aspectos que incorpora el nuevo Tratado son: la libre circulación y residencia, con límites que pueden derivarse de políticas pública, de salud o de seguridad. En el mismo sentido, los derechos electorales en elecciones municipales o del PE pueden encontrar excepciones que limitan su ejercicio, del mismo modo que los derechos de petición y el recurso al Ombudsman.

<sup>132</sup>Cfr. *Idem*.

Cuadro 6  
COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL

---

Áreas de interés común:

- En las que el Consejo puede actuar bajo iniciativa de cualquier Estado o de la Comisión y
  - En las que puede, en una acción unánime, decidir trasladar al sistema comunitario, como:
    - Política de asilo
    - Normas relativas al cruce de personas en fronteras externas
    - Política de inmigración
    - Combate a las adicciones
    - Combate al fraude a escala internacional y cooperación judicial en asuntos civiles
  - En las que el Consejo puede actuar bajo iniciativa de cualquier Estado:
    - Cooperación judicial en asuntos criminales
    - Cooperación aduanal
    - Cooperación policial para prevención y combate al terrorismo, tráfico de drogas y otras formas de crimen internacional
  - El Consejo podrá:
    - Adoptar posiciones conjuntas y promover, utilizando formas y procedimientos apropiados, la cooperación que contribuya a la consecución de objetivos de la Unión
    - Adoptar acciones conjuntas en la medida en que los objetivos de la Unión puedan cumplirse mejor, que bajo la acción solitaria de cualquier miembro. Puede decidir medidas para instrumentar la acción conjunta, que se adopten por mayoría calificada
- 

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Laursen Finn y Sophie Vanhoonacker, *op. cit.*, p. 40.

Cuadro 7  
DERECHOS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

- 
- Cualquier persona con ciudadanía de un Estado miembro será ciudadano de la Unión.
  - Cualquier ciudadano de la Unión tendrá derecho de movilidad y residencia libre dentro del territorio de los Estados miembros
  - Cualquier ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro del cual no sea nacional, tendrá derecho de votar y presentarse como candidato, bajo las mismas condiciones que un nacional de ese Estado miembro

Cuadro 7 (*Continuación*)

- 
- Cualquier ciudadano de la Unión será sujeto a la protección diplomática o consular por autoridades de un Estado miembro, en los territorios de terceros países, cuando el Estado miembro del que es nacional no esté representado. Tal protección deberá ser en las mismas condiciones que los nacionales de tal Estado
  - Cualquier ciudadano de la Unión tendrá derecho de petición ante el PE y de solicitud al Ombudsman europeo
- 

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Laursen, Finn Sophie Vanhoonacker, *op. cit.*, p. 26.

En cuanto a derechos humanos, ya en el AUE se hacía mención desde aquella cita, debe señalarse que los derechos derivados del libre movimiento y residencia de personas, significan la necesaria ampliación de su ejercicio; en el Tratado de Maastricht se incorporan los siguientes:

La Unión respetará los derechos fundamentales, tal y como están garantizados en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y como resulten de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados, como principios generales del Derecho Comunitario.<sup>133</sup>

Otra modificación se refiere a la política social, que no es nueva, pero se puntualiza y se incorpora a ella un Acuerdo, como protocolo entre los Estados, del que se abstiene Reino Unido. Las principales características del Acuerdo son:

Cuadro 8  
ACUERDO EN POLÍTICA SOCIAL

---

- El Consejo puede adoptar directivas por mayoría calificada bajo el procedimiento de cooperación y consulta con el Comité Económico y Social, con el propósito de apoyar actividades en los campos siguientes:
  - Mejoramiento y protección de trabajadores en materia de salud y seguridad
  - Condiciones laborales
  - Igualdad entre hombres y mujeres relativas a oportunidades de trabajo y trato laboral
  - Estas medidas establecerán un mínimo de requerimientos para la instrumentación gradual, relativas a las condiciones y normas técnicas

<sup>133</sup>Cfr. *Idem*.



- El Consejo podrá adoptar medidas en las siguientes áreas únicamente por unanimidad:
  - Seguridad y protección social
  - Protección de trabajadores al término de su contrato laboral
  - Representación y defensa colectiva de intereses de trabajadores y empleadores, excepto con relación al pago, derecho de asociación, o derecho a huelga
  - Condiciones de empleo para residentes legales y nacionales de terceros países
  - Contribuciones financieras para promoción del empleo y creación de trabajo
  - Garantizar pago equitativo para hombres y mujeres en trabajos iguales en cada uno de los Estados miembros

---

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What Does it Actually Say and Do?", en Laursen Finn y Sophie Vanhoonacker, *op. cit.*, 1994, p. 26.

## Los Tratados de Ámsterdam y Niza

El Tratado de Ámsterdam, que reformó al de Maastricht (1992) y en consecuencia los Constitutivos de las Comunidades Europeas, fue adoptado el 2 de octubre de 1997.<sup>134</sup> En el Tratado de Maastricht quedó contemplada su revisión para el año de 1996, por ello la maquinaria puso en marcha una serie de consultas a la luz de las modificaciones, con el propósito de proceder en consecuencia. El Consejo convocó a la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG'90), más con el ánimo de cumplir con este trámite, que de resolver importantes retos, como el grave asunto de sus reformas y mecanismos institucionales, que preveían una ampliación, y cuya estructura y procedimientos seguían anclados en el andamiaje de los seis países fundadores. O bien, el constante déficit democrático y la falta de legitimidad, así como la exigencia de una mayor transparencia, la subsidiariedad que resume el debate sobre la división de competencias, o la debilidad de la PESC como actor fundamental.

De ahí el señalamiento en el sentido de la estrechez de resultados. Y es que lo anterior constituyó más un ejercicio retórico que una actualización real a las nuevas condiciones, y en todo caso se buscó la simple modificación para hacer frente a la ampliación, aunque tampoco constituyó una mayor integración. Estos límites que se observan se vinculan directamente a la naturaleza de la CE, replicándose los principios y valores. La visión

<sup>134</sup>De hecho, su nombre completo es: Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de Unión, los Tratados que establecen las Comunidades Europeas y otros actos relacionados.

económica está lejos de constituir una comunidad política. El significado de democracia —primordialmente representativa— y de libertad —en tanto valores comunes— se inserta en el perfil de la CEE que se sustenta en los Estados-nación y en conceptos como el de soberanía. De ahí su dificultad para avanzar. Está ausente un concepto integral, y las viejas ideas que sustentan al Estado tradicional dificultan su construcción.<sup>135</sup>

Araceli Mangas Martín resume este sentir:

El esfuerzo previo y simultáneo fue tan formidable como inútil, a la vista de los pobres resultados de la CIG'96 en el políticamente mediocre Tratado de Ámsterdam. A diferencia de la negociación que condujo a Maastricht, ahora se carecía de ideas y objetivos comunes; ni antes ni durante, ni al término de la CIG'96 hubo un proyecto político, no hubo una idea de Europa compartida, ni una idea común sobre los objetivos de la reforma. Había que cumplir un trámite y ya se ha cumplido.<sup>136</sup>

El Tratado de Maastricht se divide en tres grandes partes: primera, las modificaciones sustanciales que se hicieron al Tratado de Unión, CE, CECA y EURATOM; segunda, la simplificación de los Tratados anteriores, bajo el criterio general de eliminar provisiones caducas y la consecuente modificación del texto; tercera, una nueva numeración y cuadro de equivalencias entre la antigua y nueva nomenclatura de los Tratados, además de que contienen asuntos misceláneos relativos a la ratificación, entrada en vigor y depósito.<sup>137</sup> Lo acompañan 13 Protocolos, 51 Declaraciones tomadas por la CIG, y ocho depositadas de manera unilateral por los miembros. Debemos recordar que de acuerdo con el DC, los anexos no forman parte del mismo, sin embargo, se mencionan en el acta final, además de que han sido firmados —junto con el Tratado al que se anexan— por los representantes.

Los protocolos cumplen básicamente dos funciones: primera, la transformación de “normas suaves” a un estatus que adquiere nivel del propio Tratado. Segunda, son materias muy particulares de preocupación a un

<sup>135</sup>Cfr. Ian Ward, “Amsterdam and the continuing search for community”, en David O’Keeffe y Patrick Twomey, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart Publishing, EUA, 1999, pp. 41-43.

<sup>136</sup> Araceli Mangas Martín, *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 6a. ed., Biblioteca de Textos Legales. Tecnos, Madrid, 1998, 149, p. 23.

<sup>137</sup>Cfr. Stefan Griller *et al.*, *The Treaty of Amsterdam: Facts, analysis, prospects*, Springer-Verlag Wien Research Institute for European Affairs Wirtschafts Universität, Austria, 2000, p. 35.

grupo de Estados, o en general. Por ejemplo, el protocolo para la protección y bienestar de animales, que busca equilibrar la balanza con las tradiciones religiosas y culturales.<sup>138</sup> Más importante aún es el que permite a Reino Unido mantener su posición en controles migratorios y por el que se asegura que otros países miembros la mantengan también, respecto a personas provenientes de esa nación.

En las Declaraciones, el conjunto de temas que abarca es muy amplio. Resalta, por su carácter estructural, la Declaración No. 32, que reconoce la urgencia política de que el presidente de la Comisión sea capaz de disfrutar de amplia discreción en la distribución de tareas, así como cualquier relanzamiento durante el tiempo que dure su periodo.<sup>139</sup> La simplificación fue una reforma necesaria, porque a partir del Tratado de Maastricht se hizo confusa su redacción, su numeración y sus reformas. Asimismo, derivado de la imposibilidad de carácter político para consolidara todos los órganos de la UE bajo un solo sistema organizativo, resolvieron por el método simple hacer un cuadro de equivalencias con los anteriores Tratados. La refundación de los Tratados constitutivos, producto de amplias negociaciones, no era factible.<sup>140</sup>

En sentido pragmático, la simplificación gramatical se desarrolló de manera técnica por la eliminación de preceptos caducos. El otro método —simplificación redaccional— necesario para aclarar preceptos, planteó el dilema de constituirse como simple labor de técnica jurídica, o de adentrarse en algo más profundo. Pronto se advirtió que un acto de significación puramente técnica se abriría al debate sobre diversos preceptos, por ello, la Secretaría General optó de manera selectiva respecto de aquellos artículos del Tratado de Maastricht que serían “aclarados”. El resultado fue una simplificación minúscula. Muy lejos quedó la aspiración, aún más elevada, de arribar a la fusión con los anteriores Tratados y de las tres organizaciones internacionales para consolidarse en una sola, un viejo anhelo al que se aspiraba en Bruselas desde 1965. Así, se abandonó la idea de fusión y reestructuración, y en su lugar se buscó únicamente la simplificación técnica y reor-

<sup>138</sup>Cfr. Laurence W. Gormley, “Architecture of the EU alter the Treaty of Amsterdam”, en O’Keeffe y Twomey, *op. cit.*, p. 72.

<sup>139</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 56.

<sup>140</sup>Cfr. Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 23.

ganización numérica, para que construyeran un instrumento jurídico sin problemas y de fácil aprobación.

Araceli Mangas insiste en el mínimo avance:

Ahora se eliminan las letras en la numeración del Tratado de la Unión Europea (TUE); y también los números seguidos de las letras (había algunos preceptos que incluían las 26 letras del alfabeto) de los Tratados constitutivos. Se utilizan los números de preceptos que fueron derogados y se establece una numeración correlativa sin textos vacíos. Pero la enumeración ordinal íntegra no es por sí misma un avance al no ir acompañada de las otras operaciones. El TUE seguirá siendo lo que es hoy, como lo calificué ya hace tiempo: un Tratado de Tratados incomprensible y poco manejable.<sup>141</sup>

Respecto de las modificaciones institucionales, Ámsterdam no avanzó, puesto que no los consideró asuntos que estuvieran vinculados a la estructura real, resolviendo esta insuficiencia de forma pragmática: por un lado, hacía cumplir el compromiso de revisar la estructura, y por el otro, se desprendía del mismo; en efecto, adoptó un protocolo sobre instituciones, en el que implícitamente reconocía que el Tratado era incapaz de resolverlo y simplemente pospuso su solución. Sin embargo, hubo algunos avances: el PE logró introducir una medida para que su número de integrantes no fuera mayor a 700, con lo que se llegó a un mínimo de acuerdo político, proporcional a la población. Otro tema fue la ampliación del procedimiento de codecisión en algunos asuntos como: empleo, cooperación aduanera, igualdad de oportunidades, salud pública, transparencia, lucha contra el fraude, estadísticas y protección de datos. Por su parte, las materias en las que ya se empleaba el procedimiento de codecisión (PE) fueron: una legislación sobre no discriminación, libre circulación de ciudadanos, seguridad social, establecimiento y servicios, transportes, política y fondo social europeo, formación profesional, redes transeuropeas, aplicación de decisiones FEDER, medio ambiente y desarrollo.

Ante las críticas al débil control democrático del procedimiento parlamentario o la deficiente democratización, en la que los parlamentos nacionales sólo eran requeridos para aprobar normas comunitarias, o bien para el

<sup>141</sup>*Ibidem*, p. 28.

consentimiento de hechos ya consumados (*fait accompli*),<sup>142</sup> se decidió enviar previamente la información, al tiempo que la Comisión transmitiría los libros verdes, blancos y las propuestas legislativas. Un aspecto importante que debemos subrayar, motivo de amplio debate, y vinculado al sistema de toma de decisiones fue la cooperación reforzada. Por algún tiempo se mantuvo la tesis de que la discusión sobre este procedimiento no llevaría a un resultado positivo, a la luz de la ampliación y diversidad de intereses que ello significa, frente a la unicidad de objetivos o fines últimos. Sin embargo, se avanzó en una cooperación reforzada que significó el establecimiento de una estructura, dentro de la cual, algunos Estados fueran capaces de perseguir mayores políticas comunes. Este mecanismo en los pilares primero y tercero se vio reforzado por las provisiones del nuevo artículo 43, que prevé: los Estados que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente y en el Constitutivo de la Comunidad Europea [...]. Los Estados aplicarán los actos y las decisiones adoptadas para llevar a cabo la cooperación; los que no participen no impedirán su aplicación por parte de los que sí lo hagan.<sup>143</sup> De este modo, podrán participar en temas propios del primero y tercer pilar bajo la cooperación reforzada, lo cual no significa que exista algún compromiso con las decisiones y acciones que de ella se deriven; pero tampoco podrán impedir que quienes así lo decidan avancen. Ello introduce a un mecanismo más funcional, que la tradicional “Europa a dos velocidades”, al tiempo que reduce fricciones y división entre los que están “dentro” y “fuera”, además de que permite diferentes combinaciones de Estados, independientemente de los temas.<sup>144</sup>

La visión —satanizada— de Europa a la carta hace eco de la diversidad de intereses y la pluralidad de visiones que se tienen respecto de la profundización del proyecto, lo que al mismo tiempo permitió el deslinde de Reino Unido a la integración monetaria y política social, o de Dinamarca con la defensa y unión monetaria; en Ámsterdam, lo anterior se traduce en un mecanismo de “opciones para avanzar” —cooperación reforzada— a

<sup>142</sup>Hecho consumado.

<sup>143</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 93-94.

<sup>144</sup>Cfr. Stephen Weatherill, “If I’d wanted you to understand I would have explained it in better: What is the purpose of the provision on closer co-operations introduced by the Treaty of Amsterdam?”, en O’Keeffe y Twomey, *op. cit.*, p. 23.

diferencia del anterior que no privilegia la desincorporación de Estados, sino que más bien establece objetivos concretos que buscan cohesión. Sin embargo, debemos aclarar que no excluye métodos tradicionales, y que puede ser inútil para ciertas aspiraciones, por lo que elegiría el tradicional a *la carte*<sup>145</sup> de cooperación.<sup>146</sup> Algunos resaltan su naturaleza y utilidad, puesto que tiene mucho en común con la subsidiariedad del Tratado de Maastricht. El uso paralelo de nociones indefinidas en áreas de competencia exclusiva, de las que ambas nociones se excluyen, provee una débil sugerencia de un fenómeno más amplio que una evasión de la precisión. La aparente ausencia de utilidad operacional y el rompecabezas que muchos abogados observan no debe desviar la atención de que, tanto la cooperación reforzada como la subsidiariedad, son expresiones de un estado de ánimo político acerca de la dirección dada, para ser tomada por la UE.<sup>147</sup>

Otros asuntos, como ciudadanía y derechos consustanciales, no sufrieron modificaciones importantes. La reforma se refiere al procedimiento de adopción de normas del régimen común de libre circulación y residencia, que se desarrolla bajo codecisión entre el PE y el Consejo.

Asimismo, el derecho de petición al PE y defensor del pueblo puede realizarse por escrito en cualquier lengua comunitaria. Por lo demás, los derechos de ciudadanos permanecen sin cambios. Debemos tomar en cuenta lo siguiente: si no ha habido avances concretos en esta materia, tampoco se podría esperar que la CIG'96 redefiniera conceptualmente la institución de ciudadanía, pues estos derechos no se tienen respecto de la UE, sino frente al Estado del que *no* se es nacional.<sup>148</sup> Es en el fortalecimiento de valores y derechos humanos donde observamos una mayor aportación. En efecto, estos principios superan la retórica para asentarse jurídicamente en la norma fundamental que articula dicho pacto social, como lo es un Tratado, y Ámsterdam recupera las tradiciones constitucionales comunes con relación a: democracia, derechos humanos, libertades y Estado de Derecho. Así, fijados en un vínculo establece el sistema de sanciones que se aplicarán al país miembro que reiteradamente los viole. Entre las

<sup>145</sup>A la carta.

<sup>146</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 35.

<sup>147</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 38.

<sup>148</sup>Cfr. Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 39.

sanciones previstas se contempla la suspensión de derechos, como el no poder votar en el Consejo.

Si bien se antoja difícil la entrada en operación de un Tratado como el de Maastricht, y se inscribe más en el campo de la retórica, no está por demás su enunciación y normalización en el acervo, sobre todo a la luz de movimientos racistas o xenofóbicos —algunos de los cuales están organizados en partidos políticos— que pudieran debilitar su ejercicio. Del universo de derechos fundamentales llaman la atención en particular: la no discriminación por razones de sexo, origen racial, étnico, religioso o creencias, minusvalía, edad o diversidad sexual. Pero lo anterior no es novedad, puesto que en realidad forma parte de las tradiciones constitucionales. Se introdujo un cambio para que el Consejo estuviera capacitado para emitir normas. De esta forma, dicha atribución ha significado la construcción de un régimen de exigencia. De manera paralela, se aprueba el precepto que clarifica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el sentido de exigir que en la práctica la igualdad de trato entre hombres y mujeres otorgue mayores ventajas al grupo menos representado.<sup>149</sup>

Ámsterdam ratificó el compromiso de libertad de circulación de personas y fortaleció la adopción de normas para su plena garantía. Sobre esta base se desarrollaría una política en materia de asilo, refugiados, personas desplazadas, inmigración y residencia. El tema de transparencia, que venía desde el TUE, al señalar que las decisiones deberán ser tomadas lo “más abiertamente posible” y “más cercano a los ciudadanos”, no fue desarrollado con mayor profundidad. En ninguna disposición se fortalecen mecanismos y se debió haber ampliado en el articulado referente.

Sin embargo, el derecho ciudadano a acceder a documentos de instituciones y órganos, planteado en diversos actos de derecho derivado, se eleva al rango de base jurídica superior. Pero no se acompañó de medidas más fuertes o de mecanismos claros para su aplicación, ni previó un vínculo categórico entre la obligación de información pasiva y la activa. En efecto, se supone que transparencia, democracia y eficiencia, debieron haber sido conceptos que rigieran el proceso, pero los verdaderos logros fueron moderados, sin ningún pensamiento innovador acerca de cómo la

<sup>149</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 43.

estructura existente de toma de decisiones en diversos niveles, podría haberse hecho más genuinamente transparente y accesible.<sup>150</sup> Sabemos que la transparencia tiene que ver con la calidad de los ciudadanos, sin la cual, la responsabilidad, el control político, y el ejercicio verdadero de derechos y deberes, son inhibidos.<sup>151</sup> Es tema esencial, pues su pleno ejercicio depende, en cierto grado, del acceso a la información; en sí misma, la transparencia es un derecho fundamental que permite el desdoble de otros. Es una tarea pendiente que el Tratado comprometió expresamente resolver en 1996, y ha sido la clarificación de jerarquías normativas y tipología de actos de instituciones. Quedó entre los asuntos, como tantos otros que fueron ya comentados en este apartado, que no se resolvieron. Desde sus orígenes, la UE estableció la misma tipología de actos jurídicos para todas las instituciones: reglamentos, directivas y decisiones del Consejo, PE y Comisión. Formalmente tampoco se estableció jerarquía alguna. Los procedimientos de decisión —unanimidad, mayoría calificada, codecisión, dictamen conforme, dictamen consultivo— no significan la gradación de actos jurídicos. Si bien se les reconoce en la ya existente nomenclatura entre poderes y órganos, el punto es que tampoco resolvió el Tratado de Maastricht.<sup>152</sup>

Aun cuando ha sido un tema preocupante para Europa, el empleo no formó parte de la agenda inicial de la CIG'96; sin embargo, ante la urgencia y preocupación de algunos Estados, se tomaron medidas. En realidad, CIG'96 incluyó dicha aspiración ratificando su competencia puramente nacional. Se establecieron preceptos de buenos deseos, mas no de resultados. En definitiva, la UE sólo adquiere competencia complementaria de muy bajo perfil jurídico y de escaso compromiso presupuestario.<sup>153</sup> La PESC tampoco fue modificada sustancialmente, pues aún hoy en día continúa el marco intergubernamental, y añade que la Comisión y el Consejo deben cooperar para que exista coherencia. Debemos destacar su decisión de dejar de lado la idea de atribuir personalidad jurídica a la UE. Se reforzaron principios que sustentan la PESC, como por ejemplo:

<sup>150</sup>Cfr. Deirdre M. Curtin, "The Fundamental Principles of Open Decision-making and EU (Political) Citizenship", en O'Keeffe y Twomey, *op. cit.*, p. 73.

<sup>151</sup>*Ibidem*, p. 73.

<sup>152</sup>Cfr. Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 48.

<sup>153</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 49.



la cláusula de solidaridad política, para que los Estados ratifiquen su lealtad; la defensa de integridad de la Unión; el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, salvaguarda de fronteras exteriores. De este modo buscó otorgar mayor claridad con base en estos principios, favorecer posiciones y acciones comunes, privilegiando el procedimiento de mayoría calificada, siempre y cuando ningún Estado se oponga. Para los asuntos de mayor gravedad, se refrenda el procedimiento de unanimidad de votos.

Como reflexión final al tema que nos ocupa, Araceli Mangas reconoce que el Tratado es exiguo si se considera su propósito original, que era modificar instituciones. En ese sentido, el resultado es pobre, en palabras de la catedrática de Derecho Comunitario:

El balance de la UE tras Ámsterdam es pesimista. El distanciamiento cada vez mayor entre las dos percepciones de la Unión es bien visible y no se disimula; es sintomático que mientras un grupo estable de miembros hable de integración, otro —en aumento— sólo utiliza el término de cooperación europea.<sup>154</sup>

Niza recupera parte de las tareas pendientes, su entrada en vigor en 2003 coincide con la firma del Tratado de Adhesión, con lo que se señala que ambos sustentarían las bases de futuras transformaciones. Cabe recordar que en Ámsterdam se dio vuelta a la revisión de estructura institucional, por lo que fue remitida a un protocolo para ser resuelto en el futuro. En efecto, la CIG'96 que fincó el Tratado de Niza se deriva de la disposición contenida en el Protocolo sobre las Instituciones con Miras a la Ampliación de la Unión Europea. La misma establecía:

Al menos un año antes de que la membresía de la UE exceda 20, se llevará a cabo una conferencia de representantes de gobiernos y Estados miembros con el propósito de conducir una revisión comprensiva de disposiciones de los Tratados en la composición y funcionamiento de las instituciones.<sup>155</sup>

<sup>154</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 52.

<sup>155</sup>*Idem*.

El asunto que Ámsterdam dejó pendiente se refiere a la ampliación, y consecuentemente al mecanismo de votación en el Consejo, a la extensión del voto de mayoría en asuntos normalmente sujetos a unanimidad, tamaño y composición de la Comisión, y en sí la estructura institucional.<sup>156</sup> Era evidente que una estructura vieja y diseñada para seis miembros no funcionaría para más de 27. Niza sirvió para poner al día pendientes de Ámsterdam, de este modo se desarrollaron cuatro propuestas: 1) Ponderación del voto en Consejo. Particularmente por la demanda de Estados de mayor tamaño, los cuales acusaban que el sistema otorgaba mayor peso a los pequeños, a la luz de la ampliación a más Estados pequeños, con excepción de Polonia. 2) Ampliación de asuntos bajo el método de mayoría calificada. Surge por la necesidad de mejorar la capacidad de toma de decisiones de la Unión. 3) Tamaño y composición de la Comisión. En cuanto al número de miembros, la UE se había convertido en un órgano demasiado grande. Para la Europa de los 15 miembros, ahora había 20, lo que restaba eficiencia. Por ello, se hizo necesario revisarla, sobre todo a la luz de la ampliación, de tal suerte que se garantizara su funcionamiento. 4) Cooperación reforzada. El mecanismo todavía contenía condiciones estrictas que hacían difícil su operación. Niza buscó disminuir esta rigidez, con el propósito de que un grupo de países avanzara, más allá de la voluntad de los demás. Se creyó que podría constituir la *avant-garde*. Este punto no estuvo contenido desde el principio, en realidad surgió durante el curso de las negociaciones.<sup>157</sup>

Era necesario concluir estos grandes pendientes de Ámsterdam, tal y como observó el Reporte de la Presidencia de la CIG de junio de 2000.

Confrontados con el reto de virtualmente duplicar el número de miembros de la Unión, parece indispensable que la Conferencia adopte en la fecha más cercana, reformas que en el futuro aseguren la eficiencia de las instituciones de la Unión, al tiempo que se conserve su legitimidad en tanto que Unión de Esta-

<sup>156</sup>Cfr. John A. Usher, "Assessment of the Treaty of Nice-Goals of Institutional Reform", en Stefan Grillier *et al.*, *The Treaty of Amsterdam: Facts, analysis, prospects*, Springer-Verlag Wien Research Institute for European Affairs Wirtschafts Universität, Austria, 2000, p. 184.

<sup>157</sup>Cfr. Laursen Finn, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Constitutional Law Library, vol. 1, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2006, p. 2.

dos, pueblos y la balanza fundamental y originalidad de una empresa que ha demostrado su riqueza en más de 50 años.<sup>158</sup>

Con este ánimo se introdujeron cambios significativos en la forma de votación en el Consejo de Ministros. Para algunos complicó aún más el procedimiento por mayoría calificada. De esta manera, la coalición que busque el voto favorable debe cumplir los tres requisitos relativos al número de votos, de Estados y de la población, a saber: obtener 71 por ciento de votos del Consejo; representar 50 por ciento de Estados miembros y al menos 62 por ciento de población de la Unión. Se modificó el número de votos asignados a cada Estado para favorecer a los grandes (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) aun así, las naciones más pequeñas continúan sobrerrepresentadas.

Alemania, Reino Unido, Francia e Italia pasaron de 10 a 29 votos. Debemos insistir en que si el criterio hubiera sido estrictamente proporcional, entonces Alemania debió tener mayor un número de votos. España pasó de ocho a 27 y Polonia se ubicó en el mismo rango. Países Bajos obtuvo 13, en tanto que Bélgica 12. Otra modificación referente al número de asientos en el PE, es que recobró vida la antigua disputa entre Francia y Alemania. Al final se acordó que Alemania retendría 99 asientos, mientras que Francia, Italia y Reino Unido disminuirían de 87 a 72. Con el propósito de evitar cualquier tipo de parálisis, Niza amplió el número de temas que se definían bajo mecanismo de voto por mayoría calificada. Aunque también estos asuntos o actos legislativos que ahora están bajo la fórmula de mayoría calificada, serían sujetos a aprobación por el PE bajo el procedimiento de codecisión, materias todas ellas de gran importancia que la Comisión buscó transferir del procedimiento de unanimidad al voto por mayoría, aun cuando no fue posible incorporar las siguientes: política fiscal, social y de cohesión. Algún progreso se logró, no obstante, en visas, asilo y migración, puesto que se propuso su incorporación al sistema de voto por mayoría calificada en 2004.

<sup>158</sup>Richard Baldwin, Erik Berglöf *et al.*, *Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?*, Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration Reino Unido, 2001, 11, p. 7.

Cuadro 9  
PONDERACIÓN DE VOTOS EN CONSEJO UE-27

<i>País</i>	<i>Número de votos</i>
Alemania	29
Reino Unido	29
Francia	29
Italia	29
España	27
Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Grecia	12
República Checa	12
Bélgica	12
Hungría	12
Portugal	12
Suecia	10
Bulgaria	10
Austria	10
Eslovaquia	7
Dinamarca	7
Finlandia	7
Irlanda	7
Lituania	7
Letonia	4
Eslovenia	4
Estonia	4
Chipre	4
Luxemburgo	4
Malta	3
Total	345

Fuente: Laursen Finn, *op. cit.*, p. 423.

Cuadro 10  
ASIENTOS EN PARLAMENTO EUROPEO UE-27

<i>País</i>	<i>Población Millones</i>	<i>Población % de la UE</i>	<i>Asientos por Estado después de Niza</i>
Alemania	82.04	17.05	99
Reino Unido	59.25	12.31	72
Francia	58.97	12.25	72
Italia	57.61	11.97	72
España	39.39	8.19	50
Polonia	38.66	8.04	50
Rumania	22.49	4.67	33
Holanda	15.76	3.28	25
Grecia	10.53	2.19	22
República Checa	10.29	2.19	22
Bélgica	10.21	2.12	22
Portugal	9.98	2.07	22
Hungría	10.09	2.1	20
Suecia	8.85	1.84	18
Bulgaria	8.23	1.71	17
Austria	8.08	1.68	17
Eslovaquia	5.39	1.12	13
Dinamarca	5.31	1.1	13
Finlandia	5.16	1.07	13
Irlanda	3.74	0.78	12
Lituania	3.70	0.77	12
Letonia	2.44	0.51	8
Eslovenia	1.98	0.41	7
Estonia	1.45	0.3	6
Chipre	0.75	0.16	6
Luxemburgo	0.43	0.09	6
Malta	0.38	0.08	5
Total	481.18	100	73

Fuente: Laursen Finn, *op. cit.*, p. 428.

Otro asunto espinoso que se logró al integrar al sistema de mayoría calificada fue la política comercial, particularmente la propiedad intelectual. En efecto, al inicio de las negociaciones, se buscó que de 70 áreas que estaban regidas bajo el principio de unanimidad, 45 se traspasaran al método de mayoría calificada. Al final fueron 23, y la promesa de otras 12 en el futuro. En definitiva, 20 temas sensibles a la soberanía continuaron bajo el método de unanimidad.<sup>159</sup> Con referencia a la Comisión, Niza reconoció que el sistema de integración, sobre la base de un representante por Estado más uno adicional para los más grandes, tendría como resultado su ampliación a más de 30, lo que haría difícil la operatividad. Se acordó conceder uno para cada miembro, pero se dejó abierta la discusión para que cuando se integrara el Estado 27, por unanimidad se decidieran aquellos miembros que no contarían con representación. Se establecería un sistema de rotación en el que en determinado momento, algunos no siempre tendrían comisionado. Se fortaleció la figura del presidente en los siguientes aspectos: poder para decidir sobre la organización interna, distribuir responsabilidades y solicitar su dimisión, previa aprobación colectiva.

En el tema de cooperación reforzada, se reportaron avances: los Estados ya no tienen veto sobre la firma de acuerdos en el primer pilar (economía) ni en el tercero (justicia y asuntos internos), que Ámsterdam había introducido; el mínimo de miembros que la inician se establece en ocho, en Ámsterdam se requería la mayoría; ahora se permite en el segundo pilar (asuntos de seguridad), excepto en materias que tengan implicaciones de defensa y adicionalmente, se reconoce el veto para iniciar este procedimiento por cualquier Estado.<sup>160</sup> Para algunos, la introducción del segundo pilar representa el inicio de una nueva política de seguridad y defensa, en el que se aprecia un leve avance normativo al haberse inscrito la voluntad de construir de manera “progresiva” una defensa común, en lugar de la “eventual”, que se hallaba en el Tratado de Maastricht.<sup>161</sup>

<sup>159</sup>Cfr. Laursen Finn, *op. cit.*, p. 6.

<sup>160</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 8.

<sup>161</sup>Cfr. Stan Rynning, “The European Security and Defense Policy: Coming of Age”, en Laursen Finn, *op. cit.*, p. 479.

Cuadro 11  
PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN REFORZADA  
EN EL TRATADO DE NIZA

	<i>Primer pilar</i>	<i>Segundo pilar</i>	<i>Tercer pilar</i>
Inicio	La Comisión presenta propuesta  Consulta al Parlamento Europeo cuando descanse en áreas de política cubiertas por la codecisión  Consentimiento del Parlamento Europeo	La Comisión entrega opinión El Parlamento Europeo es informado  El Consejo toma decisión por voto de mayoría calificada con al menos 10 Estados Se abre posibilidad de referir un caso al Consejo	La Comisión presenta propuesta, o bien un grupo de al menos ocho Estados presentan propuesta  Se consulta al Parlamento  El Consejo decidirá por voto de mayoría calificada
Adhesión a acuerdos existentes entre Estados	La Comisión entrega opinión al Consejo  La Comisión decide	La Comisión presenta opinión al Consejo  Voto por mayoría calificada de los Estados que participan	La Comisión entrega opinión al Consejo  Voto por mayoría calificada de los Estados que participan

Fuente: Laura Lund Olsen en Laursen Finn, *op. cit.*, p. 470.

Cuadro 12  
POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

<i>Política</i>	<i>Capacidades</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Aliados</i>
Tareas humanitarias, de rescate, mantenimiento de la paz, fuerzas de combate en control de conflictos	Ámbitos militares: capacidad para desplegar 60,000 tropas en área de conflicto  Los mecanismos de planeación de fuerzas permanentes se discutirán	“Pilar político” con Comité Político y de Seguridad y Comité Militar  “Pilar burocrático” encabezado por el secretario general con personal militar	Consultas regulares con países candidatos y de la OTAN  Los aliados tendrán asegurada su participación si la UE desea apoyarse en activos y capacidades de la OTAN

Cuadro 12 (*Continuación*)

<i>Política</i>	<i>Capacidades</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Aliados</i>
Estrategias de jefes de Estado o de gobierno, decisiones de ministros	Ámbitos civiles: intervención amplia en policía y reconstrucción administrativa.		

Fuente: Stan Rynning, "The European Security and Defense Policy: Coming of Age", en Laursen Finn, *op. cit.*, p. 485.

Un aspecto primordial que no debemos soslayar es la Carta de Derechos Fundamentales, documento cardinal en el proceso, proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000, y que constituyó el primer cuerpo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, derivados de la condición ciudadana en UE, de un Estado o residente. La siguiente cita de la Comisión suministra más luces:

[...] existe la necesidad para una Carta de Derechos Fundamentales porque la Unión Europea ha entrado a una nueva y más resuelta fase de integración política. La Carta es piedra angular para Europa, en tanto fuerza política, que está evolucionando en un área de libertad, seguridad y justicia, simplemente como consecuencia de la ciudadanía. Es un instrumento indispensable para la legitimidad política y moral, tanto para los ciudadanos de Europa en relación con los políticos, las administraciones y poderes nacionales, como ante los operadores económicos y sociales. Es una expresión de los valores comunes que están en el corazón mismo de las sociedades democráticas.<sup>162</sup>

El ejercicio de tales derechos y su positivización, es decir, su aplicación plena, era indispensable como instrumento básico de legitimidad. Constituyó la síntesis de valores históricos consustanciales a la condición de hombre y ciudadano sobre el que cualquier proyecto debe descansar. Dichos derechos son los principios que guían la estructura institucional y la acción política. Sus fuentes las encontramos en: la Convención Europea

<sup>162</sup>Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union/\*COM/2000/0559 final\*/, citado en Cristina Pineda Polo y Monica Den Boer, "The Charter of Fundamental Rights: novel method on the way to the Nice Treaty", en Laursen Finn, *op. cit.*, p. 503.



de Derechos Humanos (1950), las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, la Carta Social del Consejo de Europa (1961), la Carta de la Comunidad de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) y en las convenciones internacionales.<sup>163</sup> No podría avanzarse sin una clara definición de competencias, a la luz de constituir un documento puramente declarativo, en uno jurídicamente vinculante. Se alcanzó dicha integración porque define, en muchos aspectos, el concepto de ciudadanía en la UE y por tanto sienta las bases para una mayor legitimidad. En el contexto de la ampliación fue particularmente importante al sustentarse como compromiso con valores mínimos compartidos.<sup>164</sup> Dio certeza respecto del derecho que aplica a la protección ciudadana que sólo garantizaba la Corte de Justicia con base en resoluciones por caso. De este modo, se convirtió en carta de referencia para la futura legislación que tendría que incorporar. Expresa también en derecho positivo, el tránsito de una integración económica a una política. Aplica para las instituciones europeas con la plena observancia del principio de subsidiariedad, y también para los Estados en lo que al DC se refiere.

## El Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa modifica tanto el Tratado de la UE, como el Constitutivo de la CE, firmado en Portugal el 13 de diciembre de 2007, el cual entró en vigor dos años después, el 1 de diciembre de 2009, según lo dispuesto en su artículo 6. Tras el fracaso del Tratado Constitucional o Constitución Europea de 2004, se decidió impulsar un Tratado tradicional que recogiera la esencia del primero e introdujera enmiendas a los vigentes, en lugar de refundar la Unión mediante la sustitución de los antiguos textos; de esta forma se pensó en uno solo, de carácter constitucional. Esta fórmula fue llamada por la doctrina “rescate selectivo”, en la medida que salva elementos fundamentales de la Constitución.<sup>165</sup> Efectivamente:

<sup>163</sup>Cfr. Cristina Pineda Polo y Monica Den Boer, en Laursen Finn, *op. cit.*, p. 503.

<sup>164</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, Gonzalo Porcel Quero y Roberto Domínguez Rivera, “Europa en transformación. Escollos finales para una reflexión futura”, en Chanona Burguete y Domínguez Rivera, *op. cit.*, pp. 457-460.

<sup>165</sup>Cfr. Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, 2a. ed., Marcial Pons, España, 2010, p. 29.

A pesar de la gran similitud sustancial entre el Tratado de Lisboa y el Tratado Constitucional de 2004, el Consejo optó por emitir una decisión propia relativa al Tratado de Lisboa. No se trataba de dos similares: el primero se presentaba como uno nuevo, destinado a sustituir a los anteriores, mientras que el segundo era “simplemente” modificadorio de los anteriores.<sup>166</sup>

Con este propósito, bajo la presidencia alemana se realizó el borrador. La propuesta revisada por delegados de 27 Estados, a principios de 2007, fue retomada cuando Portugal asumió la presidencia, en la segunda mitad de 2007, y se convocó entonces a la Conferencia Intergubernamental del 23 al 24 de julio, misma que concluyó con la redacción y posterior adopción en diciembre de 2009. El nuevo Tratado lleva a cabo el rescate sustantivo del Tratado Constitucional, ya que recoge 90 por ciento de reformas, de lo que se percibe una ingeniosa estrategia mediante la cual se asumen los elementos esenciales de la constitución en un Tratado a “fin de que la reforma parezca una cosa nueva de menor ambición, y por tanto, se pudiera ratificar a través de la vía parlamentaria, eludiendo los referendos”.<sup>167</sup>

Es un Tratado no autónomo, integrado por una serie de reformas a los Tratados constitutivos: al Tratado de la Unión y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, este último denominado en adelante como Tratado de Funcionamiento de la Unión (artículo 1° del Tratado de Lisboa), pero no lo sustituye. Tampoco reforma la Carta de Derechos Fundamentales, la cual sigue vigente y vinculante. El nuevo Tratado está compuesto por siete artículos, 11 Protocolos que se anexan al Tratado de la Unión, al Tratado de Funcionamiento de la Unión y en su caso al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica, así como dos protocolos que regulan temas como: cooperación estructurada permanente, protección de derechos humanos, libertades, mercado interior, competencia, aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión a Polonia y Reino Unido, competencias compartidas, servicios de interés general, entre otros.

Su objetivo es dotar de instituciones modernas, perfeccionar métodos de trabajo, reforzar la democracia y brindar mayores medios de participación. Asimismo, otorga al PE facultades en materia presupuestaria y acuerdos internacionales; se fortalecen los Parlamentos nacionales; se vuelven

<sup>166</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>167</sup>*Idem.*

públicas las decisiones de los miembros del Consejo de Ministros; se incluyen la cláusula de retirada voluntaria y la de iniciativa ciudadana. Se amplían los procesos de codecisión (Parlamento-Consejo) a otros campos: inmigración, cooperación judicial penal, cooperación policial (EUROPOL) y determinados aspectos de política comercial o agrícola; en materia presupuestaria se elimina la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, por lo que de manera conjunta el PE y Consejo los fijarán.

A los Parlamentos nacionales se les otorga control de subsidiariedad, el cual establece que la UE sólo actuará (excepto en ámbitos de su exclusiva competencia) cuando resulte más eficaz que sus miembros; en este sentido si un Parlamento considera que la propuesta no se ajusta a este principio, puede iniciar un procedimiento. Respecto de las instituciones, el Tratado no las modificó sustancialmente, simplemente incorporó a ellas nuevos elementos que las actualizan y eficientan. Dentro del Consejo, se crea la figura del presidente,<sup>168</sup> en la Comisión, la membresía será reducida al número de Estados que se registren en 2014 y el presidente se elegirá por el PE a propuesta del Consejo;<sup>169</sup> se crea el cargo de alto representante de la Unión para PESC y de vicepresidente de la Comisión. El PE logró más competencias y modificó su composición, no podrá tener más de 750 eurodiputados, más el presidente, repartidos mediante el principio de proporcionalidad regresiva. En las elecciones del 7 de junio de 2009, se aplicó todavía la composición fijada por Niza, y se eligieron 736 eurodiputados, en lugar de 785. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se incrementó su número a 754 hasta 2014, fecha en la cual no podrán ser más de 751.<sup>170</sup> El Consejo adoptará decisiones mediante mayoría cualificada (salvo en caso de que los Tratados establezcan otro procedimiento) para la cual se requieren: 1) 255 votos a favor, sobre un total de 345 (74 por ciento). 2) Representar voto favorable, como mínimo, de 14 miembros (la mitad más uno) si es a propuesta de la Comisión, o de dos tercios de los Estados si no lo es. 3) Si lo solicita un Estado, necesita el 62 por ciento de la población de la UE.<sup>171</sup>

<sup>168</sup>Véase Consejo Europeo en el Tratado de Reforma Lisboa, 2009.

<sup>169</sup>Véase La Comisión en el Tratado de Reforma (Tratado de Lisboa, 2009).

<sup>170</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>171</sup>Cfr. *Idem*.

Hasta 2014 se prevé la implementación del proceso de toma de decisiones por doble mayoría: 55 por ciento de Estados (14.85 miembros) y 65 por ciento de la población, lo que aumenta ligeramente los criterios de número de Estados y el porcentaje de la población. El Tribunal cambia su nombre por el de Corte de Justicia y amplía sus poderes para legislar en materia del espacio de libertad, seguridad y justicia. Uno de los sistemas novedosos es el fortalecimiento de los ciudadanos como sujetos activos, con lo que se crea la iniciativa mediante la cual un grupo de por lo menos un millón de personas de un significativo número de Estados, puedan pedir a la Comisión que presente una propuesta de legislación. Para instrumentar esta figura, podrán contar con 18 meses para recolectar firmas, y

no sea necesario presentar un carnet de identidad, con el fin de proteger los datos personales de los firmantes. Además, los europarlamentarios consideran que la edad mínima de quienes se adhieran a esta iniciativa deben ser de 16 años, y representar al menos la cuarta parte de los miembros.<sup>172</sup>

Otro aspecto es que se dota a la UE de personalidad jurídica única, por lo que podrá celebrar acuerdos y participar en organizaciones internacionales. Aunado a la creación del alto representante de PESC y al vicepresidente de la Comisión, cabe señalar que tiene doble competencia: por un lado, representar al Consejo y presidir reuniones de ministros de Asuntos Exteriores; y por el otro, fungir como comisario de Asuntos Exteriores, representando a la Unión en temas relacionados; dar continuidad, homogeneidad y congruencia a las acciones que tomen los Estados en el marco de la UE. Así, el Tratado de Lisboa “pone fin a la crisis constitucional, siendo el principal efecto de ésta, un retraso de al menos tres años en la vigencia de la reforma y una menor explicitación política de UE”,<sup>173</sup> recoge los preceptos del Tratado de Constitución, actualizando las instituciones y reforzando participación ciudadana y democracia, todo ello para hacer frente a los nuevos retos.

<sup>172</sup>Cfr. Europa, Tratado de Lisboa, artículos, La iniciativa ciudadana, “una nueva dimensión democrática” para la Unión Europea [en línea] [consultado: 20-09-2011], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/es/headlines/content/20101001STO84608/html/La-iniciativa-ciudadana-una-nueva-dimensi%C3%B3n-democr%C3%A1tica-para-la-Uni%C3%B3n-Europea>

<sup>173</sup>Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, *op. cit.*, p. 30.

## Las instituciones comunitarias

El debate en torno a la construcción y andamiaje de las Instituciones Comunitarias debe ubicarse en los albores del proceso. Su definición institucional en que se ven representadas y participan, se enmarca en la vieja disputa de lo que hoy denomina la academia: “maximalismo y minimalismo”.

El fin de la Segunda Guerra Mundial planteó a Europa la necesidad de configurar un nuevo arreglo que pusiera fin a las antiguas alianzas. La recomposición debía sustentarse en un tipo de organización, de acuerdo entre Estados que permitiera la gestión común en ciertos asuntos y que a la vez fincara las cimientos del proceso. La forma en que se debía llevar a cabo fue materia de numerosas discusiones, pero el punto principal se centró en el grado de autonomía y soberanía que cada país tendría que ceder. Hubo dos visiones, la minimalista, que se mencionó anteriormente, y la maximalista que se inclinó por la creación de una estructura federal estrechamente vinculada a la de una Federación: Estados unidos de Europa, en tanto que el enfoque minimalista procuró “unión” menos vigorosa, fincada en relaciones comerciales.<sup>174</sup>

La primera, impulsada por el politólogo italiano Altiero Spinelli, en tanto que el primer ministro de Reino Unido promovió la otra: para Churchill, la seguridad, la paz y la prosperidad tendrían que sustentarse en relaciones más estrechas entre los Estados, lo cual podría alcanzarse con lazos comerciales fuertes. Esto último convenía al Reino Unido, pues con ello podría establecer un bloque de tradición democrática, surgido de las cenizas del enfrentamiento nazi, pero que ahora haría lo propio con el bloque soviético, al tiempo que establecía una *Commonwealth*<sup>175</sup> vinculada a Estados Unidos.

En su discurso de la Universidad de Zurich, Churchill hace referencia a la herencia y los valores comunes; lanza un llamado para reconstruir a la “familia europea” sobre la base de una estructura a la que denomina: “especie de Estados unidos de Europa”. Debemos subrayar que fue cauteloso en cuanto a dar una definición y por supuesto a la forma que ésta tomaría al paso del tiempo.<sup>176</sup> Como puede observarse, la discusión alrededor de la

<sup>174</sup>Cfr. Andreas Staab, *op. cit.*, p. 4.

<sup>175</sup>Riqueza común o mancomunidad.

<sup>176</sup>Cfr. Winston Churchill, *Discurso en la Universidad de Zurich* [en línea], Universidad Autónoma de Barcelona-Institut Universitari d'Estudis Europeus, España, 19 de septiembre de 1946 [consultado

construcción se diluyó entre dos visiones, y llegó hasta nuestros días el debate que ha configurado el carácter y las acciones de las instituciones; la historia de la UE, las modificaciones y los cambios que se han registrado, son su reflejo. El enfoque supranacionalista favorece la creación de instituciones fuertes, políticas y comunes que se alzan por encima de los Estados, cediendo porciones de soberanía. En contraposición, el intergubernamentalismo se inclina por mecanismos de cooperación con los cuales las instituciones quedan limitadas y, en todo caso, sujetas a la voluntad soberana de las naciones.

Cuadro 13  
CONCEPTOS DE INTEGRACIÓN EUROPEA

<i>Intergubernamentalismo</i>	<i>Supranacionalismo</i>
Cooperación entre Estados nacionales, rechazando nuevas instituciones. Ejemplo: Política exterior de UE	Establecimiento de nuevas instituciones y políticas por arriba de Estados nacionales Ejemplo: moneda común europea

Fuente: Andreas Staab, *The European Union Explained: institutions, actors, global impact*, Indiana University Press, Indiana, 2008, p. 6.

Cuadro 14  
TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>Tratado</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Comunidad Europea del Carbón y del Acero	1951	1952
Comunidad Económica Europea	1957	1958
Comunidad Europea de la Energía Atómica	1957	1958
Acta Única Europea	1986	1987
Tratado de la Unión Europea (Maastricht)	1992	1993
Tratado de Ámsterdam	1997	1999
Tratado de Niza	2001	2003
Tratado de Reforma (Tratado de Lisboa)	2007	2009

Fuente: Andreas Staab, *op. cit.*, p. 9.

## La Comisión Europea. Composición, características y evolución

El origen de la Comisión puede ubicarse en tres instituciones: Alta Autoridad de la CECA establecida en 1952; Comisión de la EURATOM de 1957, y CEE creada en 1958. El debate en torno a la creación de las instituciones estuvo desde siempre marcado por criterios económicos y de seguridad. De ahí que sus funciones no fueran prioritarias, y en consecuencia no se definieron estos aspectos. Su naturaleza indefinida se explica porque se trata de una institución *sui generis*, que no tiene precedente. Incluso en algunos estudios comparados que surgieron en la década de los años sesenta respecto del sistema de organización, no prosperó por tener naturaleza distinta a la de otros organismos internacionales. Algunos autores encuentran una similitud entre la historia de la UE y la propia Comisión. Los altibajos a los que se ha sometido también se replican.

Hasta el Tratado de Roma de 1957, se establece en el artículo 155 como responsabilidad primaria: “[...] el funcionamiento y desarrollo adecuado del mercado común”, de cuya provisión se deriva, en términos interpretativos, que es la responsable de asegurar que las instituciones apliquen las medidas contempladas en el mismo.<sup>177</sup> También formula recomendaciones y opiniones sobre aquellos asuntos vinculados a la materia, y se acordó su participación en el diseño de las disposiciones tomadas por el Consejo y el PE, facultándola a emitir reglas para asegurar su adecuada instrumentación. El periodo que va de 1950 a 1960, significó para dicha Comisión una redefinición del papel en la construcción y el fortalecimiento del mandato a partir de delimitar funciones, objetivo que no se logró. Gracias a la visión técnica y funcionalista que la Comisión adoptó en sus inicios, fue posible avanzar en la elaboración de estudios y en la redacción de documentos económicos relativos a la remoción de tarifas, cuotas y otras barreras. En 1962, con los progresos en torno a la liberalización fue posible acercarse hacia el objetivo de unión aduanera y el establecimiento de arancel exterior común, junto con el diseño de objetivos de más largo alcance, así como a una definición de políticas comunes en el sector agrícola.

<sup>177</sup>Alex Warleigh-Lack, *Understanding European Union Institutions*, Routledge, Reino Unido, 2002, p. 42.

En enero de 1963, cuando el presidente francés Charles de Gaulle se manifestó en contra de la integración de Reino Unido, bajo la presidencia de Walter Hallstein, la Comisión tomó una postura de bajo nivel, con el propósito de no fracturar, logrando salir sin mayores daños. Sin embargo, en la llamada crisis de la silla vacía las cosas se desarrollaron de manera diferente, puesto que los impactos fueron negativos. Esta crisis consistió en que el gobierno francés intentó frenar la introducción del voto por mayoría que estaba previsto para enero de 1966, al tiempo que buscó reducir el amplio activismo “supranacional” de las instituciones, en particular el de dicha Comisión.

La solución se concretizó con el Acuerdo de Luxemburgo, por medio del cual la Comisión modificó su forma de trabajar, lo que alteró la relación entre ésta y los Estados. Se adoptó una provisión por la que se obligaba a consultar con los gobiernos antes de iniciar cualquier nueva política. De igual manera, se vio imposibilitada para hacer público cualquier texto, sin que éste fuera previamente enviado a los Estados. Así, los mecanismos de cooperación y consulta tomaron mayor importancia.<sup>178</sup> En efecto, a lo largo de este periodo no se registró una ampliación sustancial, sin embargo, se reportó un importante crecimiento en la estructura de dicha Comisión, particularmente, a partir de la década de los sesenta, tanto en su rama ejecutiva, como administrativa. Lo anterior se explica por los procesos de ampliación de los años setenta, ochenta y noventa.<sup>179</sup>

La rama ejecutiva —Colegio de Comisionados— se considera un órgano político, cuyas responsabilidades son la toma de decisiones y la definición de agenda. Debe advertirse que su nombramiento es un acto político que le corresponde a cada Estado. El Tratado de Niza de 2001 significó la reforma más importante en cuanto a organización y estructura se refiere. Los Estados miembros tienen derecho a nombrar a un representante, cuyo conjunto no debe ser superior a 27. Con esta disposición se pone fin a la antigua práctica, en la que los más grandes —Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España— tenían dos representantes.

Respecto del proceso de elección, se determinó llevarlo a cabo con base en el sistema de voto de mayoría calificada, lo que en principio buscó disminuir su influencia política. Sin embargo, su independencia a pesar del

<sup>178</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 48.

<sup>179</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 43.



juramento de no recibir instrucciones es relativa, puesto que se mantienen en estrecha consulta con sus gobiernos.

Asimismo, se ubica el “gabinete”, que está conformado por un pequeño grupo de expertos que auxilia de manera directa al comisionado en los temas de su cartera. Por lo regular, el comisionado nombra a estos expertos de forma directa. Hoy en día, se registra un debate acerca de sus funciones, que son apreciadas como extralimitadas, y en todo caso, se dice que éstas deben ser conducidas por la rama administrativa, conformada por oficiales permanentes y no permanentes. Entre los primeros, los más importantes son los directores generales responsables políticos. A la asesoría legal que ofrece el personal administrativo o el personal técnico, se le conoce como “servicios horizontales”. Aquí destaca el papel de la Secretaría General, que coordina.<sup>180</sup>

La evolución de la Comisión encuentra su más claro antecedente en la antigua Comisión de la CEE, y comparte su historia con la Alta Autoridad de CECA, que presidió Jean Monnet con un criterio de buena administración y gobernanza, a su vez inspirado en otras instancias como la Autoridad Internacional para el Rin. Bajo esta lógica, la Comisión evitó tener una amplia estructura jerárquica, y prefirió un grupo pequeño y funcional. En su visión, el mejor método para la toma de decisiones —eficiente y fluido— está basado en el consenso de expertos independientes y no está sujeto a intereses estrechos, ni a disputas de decisiones altamente contenciosas o políticas. Se observa una naturaleza funcionalista-supranacionalista, que llegó a conocerse con el nombre de método Monnet o método comunitario.

Y al respecto apunta Alex Warleigh:

Este método se basa en una lógica funcionalista de derrame *spill over*, proceso que se finca en la toma de decisiones tecnocráticas y de élite, en la que la integración de un sector o de un campo político conduciría a presiones para avanzar en la integración de otras áreas vinculadas.<sup>181</sup>

Así, la Comisión privilegió eficiencia, experiencia, conocimiento y participación de élites e intermediación “funcionalista” de intereses. Sin embargo, muy pronto la Alta Autoridad comenzó a desarrollar una creciente

<sup>180</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 44.

<sup>181</sup>*Ibidem*, p. 47.

estructura.<sup>182</sup> En consecuencia, con el Tratado de Lisboa (TL) se modificaron otros Tratados sobre los que se fundamenta, y se incorporaron importantes modificaciones, particularmente dos:

1. El presidente se elegirá por el PE, a propuesta del Consejo. Debe observarse la conformación del PE como resultado de las elecciones. Como vemos, de un modo u otro, el presidente refleja también la representación de fuerzas políticas, y así expresa el mandato popular. El PE tendría mayor capacidad de escrutinio sobre la Comisión por el simple hecho de intervenir en su elección. Esta forma de hecho, traslada una porción de legitimidad a la Comisión. Una consecuencia de la nueva política incorporada es que la fuerza más grande en el PE podría vincular su campaña a la persona de un hombre para ser presidente.<sup>183</sup> Si este fuera el caso, entonces el Consejo estaría limitado en proponer a otra persona que no represente a la mayoría y por la que de algún modo el pueblo habría votado. Sin lugar a dudas, esto último incrementaría el ascenso del PE en el entramado institucional, pero también se correría el riesgo de representar los intereses y proponer una agenda que beneficie a la mayoría, en menoscabo de los minoritarios.
2. La membresía a la Comisión será reducida al número de países miembros que se registren en 2014. A partir de este año, el número de sus integrantes será igual a dos tercios del número de Estados afiliados. Todos tomarán turnos equitativos para formar parte. Asimismo, se establece que la Comisión será asistida por los Comités Económico-Social y de las Regiones, con carácter consultivo.

## El Consejo. Composición, características y evolución

Philippa Sherrington señala: “A lo largo del tiempo (el Consejo) ha asumido identidades diferentes y en ocasiones confusas, porque lo mismo legisla, que negocia, o establece agenda y la desarrolla”.<sup>184</sup> Y es que el Consejo tiene

<sup>182</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>183</sup>Cfr. Alina Kaczorowska, *op. cit.*, p. 57.

<sup>184</sup> Philippa Sherrington, “The Council of Ministers and the European Council”, en Alex Warleigh-Lack, *Understanding European Union Institutions*, Routledge, Reino Unido, 2002, p. 26.

carácter intergubernamental, lo que se advierte en la supremacía que adquieren los Estados en la persona de sus ministros, y llega hasta nuestros días como una de las instituciones originales, que protege intereses nacionales. Por otra parte, debe ubicársele, como una extensión del Consejo de Ministros, en el que los jefes de Estado discuten líneas generales de política, o la modificación de algún Tratado. Por lo regular, sus decisiones se adoptan por consenso, con excepción de la elección del presidente, que se realiza por mayoría calificada.

### El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es una de las instituciones originarias, establecida por el artículo 145 del Tratado de Roma. Se destaca su naturaleza intergubernamental, tanto por su propia estructura, compuesta por representantes ministeriales, como por los intereses nacionales a los que se aboca. Uno de sus principales objetivos es la negociación para alcanzar decisiones políticas y legislativas, que posteriormente sean aceptadas. Sin embargo, sería imprudente establecer de manera definitiva su carácter intergubernamental o supranacional, más allá de un propósito didáctico. En consecuencia, se está en condiciones de reconocer su naturaleza intergubernamental primigenia, no obstante que presenta rasgos de supranacionalismo.

Por ejemplo, su función esencial es constituirse en la última instancia de las propuestas legislativas, pero bajo este mecanismo se deben establecer consultas, o bien compartir esta facultad legislativa con el PE, bajo el procedimiento de codecisión. De forma paralela, el Consejo mantiene una relación estrecha con los Comités Económico-Social y de las Regiones. En términos formales no puede actuar de manera aislada, puesto que está obligado a consultar y a apoyarse en las propuestas de la Comisión, y no es menos cierto que los Estados presionan para avanzar en sus proposiciones políticas, por lo que se puede reconocer entre ellos una acción indirecta. Asimismo, el Consejo tiene la facultad de instruir a la Comisión para que actúe en representación de los Estados, en áreas como la instrumentación de Política Agrícola Común o en la firma de acuerdos de asociación con terceros. Y en

materia presupuestaria es responsable, junto con el PE, de aprobar el presupuesto anual.<sup>185</sup>

Adicionalmente, tiene facultades —fuera del procedimiento legislativo formal— para hacer declaraciones, emitir opiniones o recomendaciones, que de algún modo sugieren la dirección que debe tomar alguna política. En efecto, ejerce influencia en la confección de una agenda, en el desarrollo de políticas de la UE, en la discusión de líneas económicas de los Estados o en la ratificación de acuerdos.<sup>186</sup> El poder que detenta para el establecimiento de la agenda es particularmente importante. Su definición es pieza clave en cualquier cuerpo político, puesto que se considera como un primer paso para definir el futuro de una política. Si en la agenda de la Comisión está incluido algún asunto, es probable que se convierta en acción; de lo contrario, marca su fin prematuro. En este último caso, se define como una especie de veto.<sup>187</sup> Pero aun en el supuesto de que incorpore algún tema, su futuro podrá apreciarse por la forma en que fue concebido, presentado y por las instituciones que sean responsables de ejecutarla. De alguna forma, la Comisión determina el proceso a seguir en cualquier asunto.

Asimismo, la Comisión toma sus decisiones por mayoría simple, calificada y por unanimidad, si bien se ha observado un incremento en el número de asuntos que se gobiernan por el de mayoría calificada. Regularmente, los asuntos originados en la Comisión siguen este procedimiento, equivalente a 62 de 87 votos. Otros temas, como se detallará más adelante, requieren que los 62 votos sean emitidos al menos por tres Estados. El número de votos que se asigna a cada país en la Comisión, depende de su población. Debe advertirse, sin embargo, que la correspondencia no se resuelve en una proporción exacta, sino aproximada. A los Estados grandes les corresponde el mismo número de votos y a partir de ello, se establece una escala descendente. Hemos señalado anteriormente que el Consejo es el cuerpo en el que convergen representantes de todas las naciones, pero también, se puede referir al nombre genérico de otro tipo de consejeros para designar otros órganos responsables de asuntos específicos. Estos consejos, técnicos o sectoriales abarcan una amplia gama que va desde el Consejo de Pesca al de

<sup>185</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 27.

<sup>186</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>187</sup>Cfr. Peters Guy, "Agenda setting in the European Union", en Jeremy J. Richardson, *op. cit.*, p. 62.

Telecomunicaciones. Con base en este mecanismo, cada ministro participa en aquel cuya cartera corresponda a la que tiene en su país. Por ejemplo, los de transporte se integran al Consejo Europeo de Transporte. En conjunto, de los consejos técnicos destaca, por su amplitud e importancia el de Asuntos Generales, compuesto por ministros de Relaciones Exteriores que en el ámbito de su responsabilidad se ocupan de ver temas políticos y económicos externos. También resuelven otras agendas, en virtud al mayor número de reuniones que sostienen (12 al año), en comparación con las ocho o nueve de los otros Consejos y de la eficiencia de sus trabajos.

Cuadro 15  
PONDERACIÓN DE VOTOS

<i>Estado</i>	<i>Número de votos</i>
Alemania, Francia, Italia, Reino Unido	29
España, Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Portugal	12
Bulgaria, Austria, Suecia	10
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia	7
Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia	4
Malta	3
Total	345

Para agilizar las decisiones existen encuentros informales a la hora de tomar alimentos o en las reuniones de fin de semana, cuyo común denominador es mantener la sustancia de las negociaciones ajenas a cualquier registro. También se pueden conjuntar dos o más Consejos. Al observar la estructura que tiene el Consejo de Ministros se le ubica en la cúspide, y se dan cita para las reuniones en la cumbre, los jefes de Estado y de gobierno. Por lo regular estas juntas se convocan al final de cada periodo, si bien pueden confirmar encuentros informales motivados por alguna emergencia.<sup>188</sup> La frontera entre un Consejo y la CE, se distingue porque el primero se limita a atender asuntos

<sup>188</sup>Cfr. Philippa Sherrington, *op. cit.*, p. 28.

catalogados como cotidianos, relativos a la definición de políticas rutinarias, en tanto que las decisiones del segundo están entre los grandes temas de conducción general de la Unión, es decir, en la discusión de políticas generales, o negociaciones con miras a modificar algún Tratado. De este modo, su responsabilidad es tomar cualquier decisión trascendental.

El trabajo de los Consejos y de la CE, se sostiene en gran medida por otros órganos, entre ellos: el Comité de Representantes Permanentes, los Comités Especiales, los Grupos de Trabajo y la Secretaría General del Consejo. El COREPER conocido así por su acrónimo en francés, se compone de embajadores y servidores públicos de primer nivel, y es responsable de preparar las reuniones del Consejo y conducir las negociaciones preliminares respecto de las políticas que habrán de adoptarse. Debido a su complejidad, se apoya en Comités Especiales y Grupos de Trabajo, por ejemplo, un Comité Político atiende al Consejo de Asuntos Generales en el desahogo de actividades. Regularmente se establecen sobre una base *ad hoc* los temas que tratan.

Por su parte, la Secretaría General también apoya al Consejo en todo lo relativo a requerimientos administrativos. Dado que se subdivide en áreas de política, los integrantes del Consejo son expertos en diversos campos, lo que les permite proveer información durante las negociaciones. Su naturaleza técnico-burocrática e imparcial, otorga al personal la posibilidad de participar en procesos y hacer avanzar todos los asuntos. La presidencia concede al Estado un gran poder que despliega en el establecimiento y la gestión de agenda, ya que encabeza reuniones en todos sus niveles y es responsable externo. Originalmente, cada país tenía derecho a presidir durante un periodo de seis meses, de enero a junio o de julio a diciembre, bajo una orden de precedencia alfabético, y con base al nombre de su Estado en el idioma oficial; por ejemplo, Deutschland (Alemania) España, France, Polska, etcétera. A este procedimiento le siguió la reforma de 1993, a fin de evitar que la presidencia recayera siempre en el mismo periodo para un mismo Estado. La rotación que se impuso aseguró que no repita, por ejemplo de enero a junio, sino también que la repetición se evite de julio a diciembre.

Esta reforma se sostuvo, puesto que durante el primer periodo los trabajos suelen ser más largos y pueden influir en la agenda del segundo, disminuyendo de esta forma la capacidad del Estado en la segunda gestión.<sup>189</sup> La adhesión de Finlandia, Suecia y Austria en 1995, puso sobre la mesa la necesidad de revisar su Constitución. Se resolvió lo que algunos autores denominan *Troika*. A partir de entonces, esta fórmula aseguró la participación de por lo menos algunos de los Estados grandes en los trabajos. Así, Portugal y Francia presidieron en 2000; en 2001 lo hicieron Suecia y Bélgica, y en 2002 les tocó a España y Dinamarca. En virtud a este arreglo se acordó establecer un calendario con presidencias rotativas como sigue:

Cuadro 16  
PRESIDENTES ROTATORIOS DEL CONSEJO

<i>Año</i>	<i>Periodo</i>	<i>País</i>	<i>Representante</i>
2000	1er.	Portugal	Jaime Gama
	2do.	Francia	Hubert Védrine
2001	1er.	Suecia	Anna Lindh
	2do.	Bélgica	Louis Michel
2002	1er.	España	Josep Piqué
	2do.	Dinamarca	Per Stig Moller
2003	1er.	Grecia	George Papandreou
	2do.	Italia	Franco Frattini
2004	1er.	Irlanda	Brian Cowen
	2do.	Países Bajos	Bernard Bot
2005	1er.	Luxemburgo	Jean Asselborn
	2do.	Reino Unido	Jack Straw
2006	1er.	Austria	Ursula Plassnik
	2do.	Finlandia	Matti Vanhanen
2007	1er.	Alemania	Frank Walter Steinmeier
	2do.	Portugal	Luis Amado
2008	1er.	Eslovenia	Dimitri Rupel
	2do.	Francia	Bernard Kouchner

<sup>189</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 29.

Cuadro 16 (Continuación)

<i>Año</i>	<i>Periodo</i>	<i>País</i>	<i>Representante</i>
2009	1er.	República Checa	Karel Schwarzenberg/Jan Kohout
	2do.	Suecia	Fredrik Reinfeldt
2010	1er.	España	José Luis Rodríguez Zapatero
	2do.	Bélgica	Liam Cosgrave
2011	1er.	Hungría	Viktor Orbán
	2do.	Polonia	Mikolaj Dowgielewicz
2012	1er.	Dinamarca	Nicdai Wammen
	2do.	Chipre	Dimitris Christofias
2013	1er.	Irlanda	Herman Van Rompuy
	2do.	Lituania	Dalia Grybauskait
2014	1er.	Grecia	Károlos Papoúlias
	2do.	Italia	Giorgio Napolitano
2015	1er.	Letonia	
	2do.	Luxemburgo	
2016	1er.	Países Bajos	
	2do.	Eslovaquia	
2017	1er.	Malta	
	2do.	Reino Unido	
2018	1er.	Estonia	
	2do.	Bulgaria	
2019	1er.	Austria	
	2do.	Rumania	
2020	1er.	Finlandia	

El Tratado de Ámsterdam (1992), introdujo otro cambio fundamental en la forma de organizar la presidencia. Se creó la figura del Alto Representante para PESC, que pasó a formar parte de la *Troika*, junto con el presidente de la Comisión. Sin embargo, más allá de la nueva estructura compartida de presidencia del Consejo y del juego político y de generación de consensos que ello supone, es clara la primacía e intereses de los Estados en la definición de las decisiones que se toman en su seno, así como el fortalecimiento de su identidad intergubernamental y supranacional.



## El papel del Consejo, generador de políticas

Al abordar en conjunto las instituciones, a la luz de sus capacidades para dirigir destinos, ciertamente el Consejo tendría mayor ascendencia, dado su poder para tomar decisiones finales. Si bien es cierto que forma parte de un complejo sistema interinstitucional, también lo es que su autoridad en el entramado es superior.<sup>190</sup> Es por ello que se observa en la Comisión, un creciente celo con respecto del incremento de su influencia, a pesar de la facultad iniciadora de políticas comunitarias. En el mismo sentido, debemos recordar la capacidad legislativa que posee, si bien se reporta una innovación significativa en el método de cooperación y codecisión que debe mantener con el PE. Para algunos autores, este método concede al PE mayor espacio de legitimación de políticas de la UE, y prevé que en el futuro se convierta en norma para la toma de decisiones. La novedad que impuso la codecisión al juego interinstitucional, también tuvo como efecto una percepción renovada del Consejo y del PE, de tal suerte que entre ambos se ha generado un espacio de negociación indispensable.<sup>191</sup>

De acuerdo con estos criterios, para acercarnos al estudio de la UE, requerimos de un redimensionamiento del nuevo institucionalismo —entendido éste como novedosos mecanismos decisorios- instrumento útil de análisis para entenderlo. En particular, el caso del Consejo, nos lleva a visualizar de qué manera los nuevos estilos dan forma a los resultados. Para ilustrar esta reflexión, cabe citar la forma en que el Consejo ha establecido un procedimiento para la construcción de consensos relativos a su rol como legislador, esto es claramente importante para entender su posición dentro del sistema dirigente, como su carácter en cuanto institución.<sup>192</sup>

Y es que su contribución es importante no sólo a la luz de mecanismos formales, sino también de prácticas que se registran en varias fases. Esta idea se ilustra mejor, si observamos que la mayoría está de acuerdo en incrementar el número de asuntos que deben decidirse bajo el voto calificado, aun cuando se corra el riesgo de perder y en consecuencia, debilitar su

<sup>190</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 34.

<sup>191</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 35.

<sup>192</sup>Cfr. *Idem*.

capacidad, lo cual se traduce en una intensa campaña de negociación. De igual manera, con el procedimiento de unanimidad es preciso entrar en arduas negociaciones para alcanzar el voto por consenso. Los estudiosos han identificado esta lógica como la sombra del voto.

Bajo esta lente, podemos observar la importancia que tiene la presidencia del Consejo. El Estado que la ocupe tiene la oportunidad no sólo de dirigir asuntos, sino primordialmente de avanzar en aquellos que son de su interés, así como en las formas de solución y de generar los espacios en que éstas se compartan. En una palabra, el Consejo funciona como interlocutor para construir consensos. En este sentido, se advierte como foro privilegiado para negociaciones, gestión de agenda y control del proceso decisorio. Hay que recordar el trabajo detrás de telones que la Secretaría General y el COREPER conducen, sobre todo con apoyo técnico. Este sistema es objeto de severas críticas respecto de la transparencia y rendición de cuentas, sobre todo al conducir las pláticas en una cámara cerrada. Como respuesta, el Consejo ha realizado un proceso paulatino de transparencia para aportar al pueblo la agenda de cada presidencia y de cada reunión. También hay sesiones públicas como mecanismo de comunicación. Asimismo, se lleva un registro histórico de las votaciones. Aun con estos adelantos, la transparencia continúa siendo gran preocupación, porque se ve limitada por varios criterios, que protegen asuntos con base en: interés público, privacidad, secreto comercial, interés financiero y confidencialidad de la información.

Hoy en día, ya se puede tener una idea de la gama de temas cuya información es negada. Si esto no fuera suficiente, en 2000 se introdujo la llamada Decisión Solana, mediante la cual se sumaron otros criterios: altamente secreto, secreto y confidencial. En consecuencia, el número y tipo de asuntos que se sujetan a secrecía se han incrementado y con ello la opacidad. El debate sigue vigente y en el centro de éste se identifica el problema de legitimidad. La transparencia junto con otros asuntos, como el procedimiento de toma de decisiones, la codecisión y el voto por mayoría ponen en la mesa de debates la naturaleza y el futuro del Consejo. Para algunos analistas, más allá de las modificaciones que pueda haber en los procesos decisorios tanto de Estados como de instituciones, la Comisión sigue conservando su carácter original y dominante.

La discusión continúa acerca del balance entre intergubernamentalismo y supranacionalismo, representación de Estados grandes y pequeños y colaboración con instituciones. El arqueo que supone la integración de todos estos elementos en la conformación del Consejo, alcanza un punto álgido cada vez que se enfrentan ampliaciones. Esto puede simplificarse en la advertencia: “El reto (del Consejo) está en los ajustes a sus mecanismos internos que posibiliten una representación continua, eficiente y eficaz, en una Unión cada día más amplia y diversa”.<sup>193</sup> En realidad este asunto no sólo corresponde al Consejo, en una visión más amplia tiene que ver con la forma en que se integran y organizan una multiplicidad de Estados-nación, en una entidad más o menos coherente, que supone nuevas formas de interacción y grado en que deben preservar autonomía y soberanía.<sup>194</sup>

### El Consejo Europeo en Tratado de Lisboa (TL)

En el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo ratificó su composición, integrada por jefes de Estado o de gobierno, así como su presidente y el de la Comisión, al tiempo que estableció que participara en sus trabajos el Alto Representante para PESC. La elección del presidente se estableció bajo el método de mayoría calificada, con un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. Sus funciones se definieron así: presidir e impulsar los trabajos; velar por la continuidad en cooperación con el presidente de la Comisión y con base en los del Consejo de Asuntos Generales; facilitar la cohesión y el consenso; presentar un informe al PE; asumir la representación exterior sin menoscabo de las atribuciones del Alto Representante. En este punto, corresponde al Consejo fijar los intereses estratégicos, así como los de defensa. Ante la exigencia de un evento internacional, el Consejo está facultado para convocar a reunión extraordinaria en la que se definan líneas a seguir. La toma de decisiones se adopta con base en el consenso, a excepción de aquellos Tratados que dispongan otra cosa.

<sup>193</sup>*Ibidem*, p. 37.

<sup>194</sup>Cfr. Andreas Staab, *op. cit.*, p. 4.

## El Consejo en el Tratado de Lisboa (TL)

Se ratifica la conformación del Consejo por un representante de cada Estado de rango ministerial, con capacidad para decidir y ejercer el derecho al voto. Dicho organismo lleva a cabo funciones legislativas conjuntamente con el PE, así como la función presupuestaria. Por lo regular, sus resoluciones son por mayoría calificada. En estos casos y suponiendo que participen todos sus integrantes, se reformó el procedimiento a partir del 1 de noviembre de 2014, estableciendo un sistema compuesto de dos partes: que por lo menos 55 por ciento estén a favor, lo que en una UE de 28 Estados miembros significa que 15 de ellos están de acuerdo y que por lo menos la población total de los países que forman la mayoría represente un 65 por ciento.

Para impedir que un número pequeño de Estados, pero con gran población bloquee las decisiones, se reguló que aquellos que conforman la minoría, deban ser en número no menor a cuatro; de otra manera, la medida se adoptaría, incluso si no se cumple con el requisito poblacional. Si la propuesta no se origina en la Comisión o en el Alto Representante, se requerirá que se forme con un mínimo del 72 por ciento de miembros y que representen a Estados que reúnan 65 por ciento de la población. En caso de que no todos participen, entonces se procederá a definir por mayoría calificada, con un mínimo del 55 por ciento que represente a los Estados y que signifique al menos 65 por ciento de la población.

Adicionalmente, cuando no todos participen y la propuesta no provenga de la Comisión, o del Alto Representante, la mayoría calificada se definirá con un mínimo del 72 por ciento, que represente a los Estados que reúnan un 65 por ciento de su población. Por su parte, la minoría de bloqueo estará compuesta por al menos, del número de miembros que represente —es decir más del 35 por ciento de los participantes— más uno, sin lo cual la mayoría calificada se considerará alcanzada. Asimismo, y como medida transitoria (del 1 de noviembre al 31 de marzo de 2017), se prevé como mecanismo de votación alternativa, que cuando el asunto sujeto a consideración sea sensible para un Estado, éste podrá solicitar que la votación se conduzca de acuerdo con el sistema de mayoría calificada del actual Tratado Constitutivo de la Comunidad.<sup>195</sup>

<sup>195</sup>Cfr. Alina Kaczorowska, *op. cit.*, p. 56.

El Tratado también introdujo un compromiso parecido a la denominada Ioánnina,<sup>196</sup> mediante la cual, cuando la minoría es significativa en virtud al número de miembros que la integran, pero no es capaz de bloquear la adopción de una medida, el Consejo buscará una solución satisfactoria y pospondrá el voto para otra oportunidad. Lo anterior no significa un veto, sino la postergación del voto para permitir que los votantes tengan mayor información y conseguir su apoyo. Al evaluar el nuevo sistema, debe tomarse en cuenta que este órgano rara vez adopta un asunto por votación, pues prefiere la construcción del consenso, dada la amplia base de apoyo que ello significa y por el trabajo previo que conduce la COREPER que facilita el proceso. De esta forma, el nuevo sistema no modificaría sustancialmente la forma en que se decide.

El voto por mayoría calificada se extenderá a las 21 nuevas áreas que antes se sujetaban al proceso de unanimidad, el cual se mantiene con respecto a: impuestos directos, asuntos sociales y culturales. Tanto sus deliberaciones, como la votación de un proyecto de acto legislativo serán públicas. Así pues, las sesiones se dividen en dos: una dedicada a los actos legislativos y otra a actividades no legislativas. El Consejo de Asuntos Exteriores, que forma parte de la nueva configuración, es presidido por un Alto Representante. Su designación recae en la CE, que lo nombrará por mayoría calificada, con la aprobación del presidente, y tendrá la responsabilidad de elaborar la política exterior, para lo cual atenderá las líneas estratégicas que marque el Consejo y será quien la ejecute. Actuará de manera semejante con relación a la política común de seguridad y defensa.

El alto representante funge también como representante en los asuntos que tocan a la PESC. Destaca su función de facilitador del diálogo con terceros y de portavoz en foros y conferencias. De igual manera, cuidará de que haya coherencia en la acción. Con excepción de la presidencia del Consejo

<sup>196</sup>“El compromiso de Ioánnina deriva su nombre de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en la localidad de Ioánnina, Grecia, el 29 de marzo de 1994. Durante esta reunión, el Consejo adoptó una decisión sobre la cuestión del voto por mayoría cualificada en una Unión ampliada a 16 miembros. Más tarde, esta decisión se adaptó para tener en cuenta la fallida adhesión de Noruega. El compromiso alcanzado preveía que si unos miembros del Consejo que representasen entre 23 (límite antiguo de la minoría de bloqueo) y 26 votos (nuevo límite) indicaban su intención de oponerse a una decisión del Consejo por mayoría cualificada, el Consejo haría todo lo posible para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pudiera ser aprobada por un mínimo de 68 votos sobre 87”. Véase EUROPA, Síntesis de la legislación de la UE, Glosario, formato HTML, disponible en línea: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/ioannina\\_compromise\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ioannina_compromise_es.htm)

de Asuntos Exteriores, las demás funciones serán desempeñadas por representantes de los Estados, mediante el esquema de rotación. En el cumplimiento de sus funciones, se establece que el Alto Representante se apoyará en un servicio exterior; es decir en un cuerpo formado por funcionarios vinculados a temas provenientes de la Secretaría General y de la Comisión, así como por personal diplomático de los servicios nacionales. La forma en que se organiza y su funcionamiento serán establecidos por decisión del Consejo, previa consulta al PE y a la aprobación de la Comisión. Ante un evento internacional que exija la acción de la UE, procederá a adoptar decisiones, formas de ejecución y tiempo de duración de las mismas, que serán vinculantes para los Estados en las acciones que desarrollen. En este sentido, atendiendo a las directivas del Consejo, le informarán a sus países sobre las posiciones que adopten y las acciones que lleven a cabo. De esta forma, los Estados aseguran que sus políticas sean congruentes con los lineamientos unionistas.

### El Parlamento Europeo (PE). Su composición

Desde su creación hasta el día de hoy, el Parlamento Europeo ha experimentado cambios importantes tanto en su composición como en sus facultades. En un principio se erigió como una Asamblea, cuyos integrantes eran a la vez representantes de los órganos legislativos. Fue hasta 1987, cuando se firmó el Acta Única Europea (AUE) que adquirió estatus de Parlamento y a partir de entonces también se modificó su forma de elección. Desde esa fecha y con el ánimo de generar un cuerpo de instituciones cercano a los ciudadanos —intención que sigue vigente y alienta los ánimos supranacionales—, se decidió que cada Legislatura del PE fuera por sufragio universal directo para un periodo de cinco años.<sup>197</sup>

Ahora bien, el PE tiene un carácter *sui generis*<sup>198</sup> que se observa en la forma en que está constituido. Se compone de 732 (hoy son 751) asientos, cuya distribución no corresponde a la población. La fórmula que se

<sup>197</sup>Cfr. Damian Chalmers *et al.*, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2007, p. 111.

<sup>198</sup> De su propio género o especie.

aplica asegura a los países más pequeños una presencia mayor a la de aquellos con población grande. Por ejemplo, Luxemburgo —con 400,000 habitantes— tiene un asiento en el PE por cada 65,550 ciudadanos; en tanto que Alemania —con 82 millones de habitantes— tiene uno por cada 828,000.

En 2002 se establecieron reglas basadas en la representación proporcional. Fue en las elecciones de 2004 cuando se aplicaron por vez primera, si bien cada Estado decide la forma en que ejerce este criterio. Otra característica que no debe escapar y que define en gran medida el carácter de sus miembros, es la inexistencia de partidos europeos, aunque en el TL ya se prevé el impulso de institutos políticos a escala europea. En consecuencia, lo que el PE expresa es la organización partidista al interior de cada Estado y sus agendas.

Así los candidatos a formar parte del PE surgen del seno de partidos y responden sobre todo a asuntos domésticos antes que a los europeos, más aún si buscan reelegirse. Por otra parte, llevan al debate las demandas internas, disminuyendo una visión legislativa en su conjunto, de tal modo, que su función como órgano que represente intereses del pueblo europeo se ve disminuida, así como sus credenciales democráticas y su capacidad deliberativa.<sup>199</sup> También debemos señalar que el agrupamiento de agendas tiende a formar bloques con filiación común y que, de un modo u otro, éstos afectan su comportamiento. Bajo esta lógica, se organizan ocho grupos, entre los que destacan el Partido Popular, que aglutina a los de centro derecha; y el Socialista, en el que están representados los de centro izquierda. La asociación de partidos en esta suerte de grupos de interés, también tiene efecto en la forma como actúan para conformar comisiones. Si bien su participación debe definirse con base en la composición territorial e ideológica en su conjunto, lo cierto es que grupos y fuerzas concretan su composición. Finalmente, hay que decir que con base en las negociaciones se decide la actividad de sus miembros en las Comisiones y particularmente en las presidencias.

<sup>199</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 113.

## Poderes

La literatura política define algunos rasgos de la naturaleza y funciones de los Parlamentos. Según el sistema vinculado al parlamentario o presidencial, puede hallarse uno fuerte o uno débil. Pero más allá de esta distinción, encontramos algunas características que los rigen. En primer lugar, los parlamentos conforman leyes y tienen influencia en la definición de políticas públicas; poseen mecanismos de control y supervisión sobre el Ejecutivo, y en ocasiones —muy importante— sobre ingresos y egresos. En este contexto, debe aclararse que el PE tiene poderes que varían de acuerdo con el procedimiento que se adopte, que a su vez depende del campo de política. De esa forma, se advierten dos procedimientos: consulta y codecisión. En el primero, debe consultársele sobre propuestas de política y tiene facultad de proponer enmiendas. En el segundo, además de adicionarse el primer procedimiento, posee la facultad de vetarlas. Como comparsa a estos procedimientos, se añade la capacidad de negociar textos con el Consejo a partir del Comité de Conciliación.<sup>200</sup> Destacan asimismo otros procedimientos en la designación y renuncia de miembros de instituciones, como por ejemplo su responsabilidad de nombrar al Ombudsman, así como de solicitarle su renuncia a la CJ cuando se considere que no cumple con sus deberes o se aprecie una conducta indebida.

Más importante aún son las facultades del PE para designar a la Comisión, pues esta última debe aprobar al presidente que ha sido propuesto por los jefes de Estado o de gobierno. También ratifica a los integrantes del Colegio de Comisionados que fueron sugeridos tanto por el presidente como por los jefes de Estado o de gobierno. El protocolo señala que todos los aspirantes están sujetos a comparecer ante el PE.<sup>201</sup> Regularmente, para que sean elegidos deben tener: experiencia profesional de los aspirantes, visión sobre integración y agenda legislativa. El poder del PE no es menor, se ha aplicado y hecho sentir, tal como ocurrió en el 2004, cuando rechazó tres nombramientos: el del italiano Rocco Buttiglione por su posición respecto de las mujeres y la homosexualidad; el de la letona Ingrida Udre por sus puestos casos de corrupción, y el del húngaro László Kovács por su falta de

<sup>200</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 114.

<sup>201</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 115.



conocimiento en materia energética, cuyo portafolio se candidateó. El asunto fue resuelto con la remoción del italiano y la letona y la contrapropuesta del húngaro para encabezar la cartera de impuestos y aduanas, un asunto más afín a su experiencia profesional.

El PE tiene también el poder de remover a la Comisión si se aprueba una moción de censura por mayoría de dos tercios. De ser el caso, la destitución aplica sobre su conjunto y no sobre alguno de sus miembros. Este método y la posibilidad de que se aplique sólo a miembros particulares ha sido ampliamente debatida, sin ninguna modificación, sobre todo a partir de los eventos de 1998. Aquel año se discutió votar la moción de censura, en virtud a los señalamientos de corrupción y mala administración por parte de algunos. Ante tal evento, la Comisión de Jacques Santer se vio obligada a dimitir un día antes de que se llevara a cabo la votación.

Otro poder importante es el de investigación. Con el propósito de cumplir con esta prerrogativa, se estableció en 1987 una Comisión de Peticiones, en donde los ciudadanos y residentes pueden presentar demandas. Regularmente se registran demandas sobre violación de derechos humanos, bienestar social o daños causados por una institución comunitaria, una autoridad nacional o un organismo privado.

De esta forma, el PE puede proceder convocando a una audiencia para escuchar a las partes, investigando de manera directa cuando se trate de mala administración de alguna institución o bien, solicitando a la Comisión su intervención cuando sea un asunto que involucra a algún Estado. El PE detenta asimismo poderes para requerir información y recibir informes de las otras instituciones, con lo que se refuerza su capacidad de fiscalización y transparencia. La Comisión está obligada a presentarle un reporte anual que es discutido y votado. Asimismo, tiene la obligación de responder los cuestionamientos que el PE le dirija. En el mismo tenor, el CE en virtud al artículo 4º del Tratado de Unión, debe enviar al PE un reporte de cada una de sus reuniones y un informe anual. En lo que toca al Consejo de Ministros, se reconoce como la institución que menos cuentas rinde. Sin embargo, debido al diálogo que existe entre ésta y el PE, se crea cierta transparencia. Se ha fortalecido la costumbre de que el presidente del PE presente el plan de trabajo y exprese sus cuestionamientos. De igual forma, el BCE debe exigir

a todas las instituciones su informe anual, y los miembros de su Consejo Ejecutivo pueden ser llamados a audiencia o reclamar esta prerrogativa por derecho propio.

Del conjunto de poderes que conducen a un procedimiento de rendición de cuentas, debe destacarse la facultad del PE de entablar litigio en la CJ, cuya prerrogativa se incrementó a partir de Niza (2003). Antes de este instrumento sólo se podía iniciar una controversia por actos de otras instituciones comunitarias que menoscabaran o interfirieran en su trabajo. A partir de las reformas, el Parlamento puede iniciar proceso contra otras instituciones, si observa que se ha omitido o incumplido la ley. En realidad, en el campo de los juegos políticos, el PE ha utilizado esta potestad para ganar batallas que por el procedimiento del veto legislativo no le es factible. De esta forma, ha incrementado sensiblemente su influencia. Como ejemplo recuérdese el caso del acuerdo signado entre la UE y EUA para informar de la lista de pasajeros proveniente y con destino a dicha Nación, que incluía datos de tarjetas de crédito y correos electrónicos. El PE lo consideró violatorio de los derechos de privacidad, por lo que llevó el asunto a la CJ.<sup>202</sup>

Otro rubro de gran importancia es su capacidad para rechazar el proyecto de presupuesto, con base en el voto de dos tercios, si considera que existen razones. En este caso, la Comisión tendría que presentarle un presupuesto nuevo.

Pero el PE también puede hacer propuestas de modificación al proyecto de gasto. Sobre el particular, debe distinguirse sin embargo, que la UE divide el gasto en dos rubros: obligatorio y no obligatorio. El primer rubro etiqueta todos los rubros requeridos para cumplir con las obligaciones. El segundo, puede hacer propuestas de modificación, e incluso con ciertos límites, tiene la última decisión. En efecto, puede proponer incrementos sujetos a una tasa que establezca la Comisión. Si considera necesario un incremento superior, sólo puede lograrlo a través de un acuerdo con el Consejo. En el caso del proyecto de ingresos, el PE no goza de iguales poderes, toda vez que corresponde al Consejo establecer el monto de ingresos comunitarios, lo que se traduce en una incapacidad para balancear el presupuesto.

<sup>202</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 119.

## El Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa

Con el Tratado de Lisboa se introdujeron en el PE nuevas facultades y se reforzaron otras. Se destaca que el número de representantes no excederá de 750, más el presidente. Los representantes serán los ciudadanos, quienes votarán por sufragio universal, directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años. Su presidente y la mesa directiva se elegirán entre sus miembros. La forma en que se organizará la representación del pueblo en esta institución será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado. El límite de representantes para un país no superará los 96. Respecto de su organización, establece su estatuto y los procedimientos generales para el ejercicio de funciones, mismas que irán acompañadas de un dictamen de la Comisión y aprobación del Consejo. Su reglamento interno lo adopta por mayoría de votos. En materia de régimen fiscal y de sus integrantes, se decidirá por unanimidad en el Consejo. En el impulso de partidos a escala europea se conviene en que el PE y el Consejo acordarán, de conformidad con el procedimiento ordinario, los estatutos de tales Comisiones y en particular lo referente a su financiación. Sin menoscabo de las competencias de otras instituciones u órganos, el PE está facultado para establecer una comisión temporal de investigación sobre infracciones o mala administración, limitándose cuando exista un procedimiento jurisdiccional.

El Tratado de Lisboa también prevé, que cualquier ciudadano o persona que resida en un Estado miembro, podrá presentar petición sobre un asunto de los ámbitos propios a la UE, que considere que le afecta directamente (artículo 227). Un aspecto que cabe subrayar y que señala su naturaleza que lo acerca a los ciudadanos, es su capacidad para elegir (después de la elección del PE en cada legislatura) al Defensor del Pueblo Europeo (DPE). La CJ, a petición del PE, puede destituir al DPE sobre una causa justificada de haber incumplido sus funciones, o en su caso, de haber cometido alguna falta grave. El DPE está facultado para recibir e investigar reclamaciones que provengan de cualquier ciudadano respecto de la mala administración de las instituciones. Las investigaciones puede hacerlas por iniciativa propia, o bien por petición de un ciudadano o diputado. En caso de que encontrase pruebas de que se ha incurrido en alguna de las faltas mencionadas, lo hará del

conocimiento del órgano interesado, el cual gozará de un periodo de tres meses para contestar. A continuación, enviará su informe a la institución involucrada, al promovente y al PE, y este último definirá el estatuto y los procedimientos para el ejercicio de sus funciones, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo. El PE, en el cumplimiento de sus cometidos, podrá ser asistido por el Comité Económico y Social y por el Comité de las Regiones con carácter consultivo.

### El Tribunal de Justicia de Unión Europea (TJUE)

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se estableció en 1952 y tiene su sede en Luxemburgo, al igual que las Cortes de Primera Instancia. Se compone de un juez por cada Estado miembro, y si bien sólo 13 de ellos están capacitados para escuchar sobre algún asunto, al mismo tiempo es asistida por una corte menor, conocida como Corte de Primera Instancia. Paralelamente a ello, hay dos cortes que revisan otro tipo de asuntos: el Tribunal de Servicios Civiles (para empleados de la UE) y el Tribunal de Auditoria (rendición de cuentas). El propósito fundamental es asegurar que la interpretación y aplicación del Tratado se realice conforme a la ley. Sin embargo, este mandato se ve constreñido a su capacidad de jurisdicción. En efecto, el Tratado de la Unión establece límites, así como circunstancias en que las partes pueden iniciar una acción. Por ejemplo, posee total jurisdicción para considerar cualquier asunto que esté en el ámbito del primer pilar de los tres que conforman la arquitectura de la UE. Sin embargo, no tiene ninguna jurisdicción sobre asuntos del segundo pilar que corresponde a la PESC. Su participación en el tercer pilar (cooperación policial y judicial en materia penal) es aún más compleja, toda vez que no tiene jurisdicción general, pero sí la tiene sobre las leyes secundarias que se adopten. Tiene el poder de interpretar y considerar la validez de las decisiones, pero no puede declarar inválidas las convenciones.

En cualquier controversia que surja en el ámbito de este tercer pilar, la corte no tiene poder para revisar la validez o proporcionalidad de las operaciones llevadas a cabo por fuerzas policíacas o agencias encargadas del orden de cualquier Estado, o sobre el ejercicio de autoridades nacionales relativas

al mantenimiento del orden, la observancia de la ley o la seguridad interna. En asuntos que sí tiene jurisdicción, vinculada a la interpretación de DC, es en el procedimiento para modificar Tratados, o bien en la adhesión o expulsión de un Estado. Asimismo, tiene competencia sobre: reclamo de la CE respecto de un Estado que ha incumplido en la instrumentación de una directiva o cualquier otro requerimiento legal; demanda de cualquier Estado referente a un exceso de la Comisión y solicitudes de interpretación sobre el significado o validez de apartados de DC por parte de tribunales, los cuales son sus sentencias vinculantes. Como puede observarse, esta indefinición o debilidad en la capacidad de jurisdicción ha llevado a severas críticas sobre el sistema jurisdiccional que prevalece. Ello se ilustra por el comentario del presidente de la CJ en el marco de la Convención sobre el “Futuro de Europa”, donde argumentó que esta irregularidad conduce a la falta de respeto hacia el Estado de Derecho: es parte esencial de cualquier sistema constitucional y su responsabilidad asegurar que éste se observe... Sobre tal punto, la situación que prevalece no es enteramente satisfactoria. Puede señalarse que la transición de las Comunidades Europeas a la Unión no registró una correspondiente extensión de las garantías de observancia de la ley. En su lugar, resultó en una situación en que los mecanismos para la protección judicial varían.<sup>203</sup>

### La organización del Tribunal Europeo (TE)

El TE se compone de 28 jueces y ocho abogados generales (su número puede incrementarse cuando actúa unánimemente con el Consejo), que son nombrados por acuerdo común de los Estados y sirven durante un periodo de seis años. Cada uno de los Estados miembros selecciona a los integrantes entre sus mayores expertos. El presidente del TE se elige entre pares por un periodo de tres años, el cual puede renovarse.

Entre las funciones del presidente destacan: presidir audiencias y deliberaciones, dirigir asuntos judiciales y administrativos; también tiene capacidad para asignar casos.

<sup>203</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 121.

El TE puede sesionar en pleno (la Gran Sala), con la participación de 13 integrantes, o bien en Salas de tres a cinco, y se constituye en sesión plenaria cuando algún Estado o institución es parte del procedimiento y así lo requiere. O cuando un asunto por su extraordinaria importancia o complejidad lo demanda. De esta forma, la mayoría de los casos son escuchados en las salas. En la Gran Sala, el presidente de la misma se elige por un periodo de tres años, y en las otras por uno.

### La jurisdicción del TE

De conformidad a su función primaria, a saber, asegurar la observancia e interpretación de la ley en la aplicación de Tratados, y en las provisiones que las instituciones competentes desarrollen, el TE tiene jurisdicción para escuchar diversos tipos de acción. Por ejemplo, posee competencia sobre Estados que no hubieren cumplido sus obligaciones o también como corte de apelaciones contra sentencias de primera instancia.<sup>204</sup> Hay tres categorías de procedimiento: contenciosos, no contenciosos y consultivos. Los asuntos contenciosos son aquellos contra los Estados que no cumplan con sus obligaciones (artículos 226 y 227 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea TCCE); contra un Estado, e incluso ante la imposición de penas financieras que no hubiera cumplido con una sentencia anterior de la CJE o la Corte de Primera Instancia (artículo 228 del TCCE); contra un Estado que no cumpla con sus obligaciones bajo el estatuto del Banco de Inversiones Europeo o el BCE (artículo 237 del TCCE); contra disputas que surjan del acuerdo para el establecimiento del área económica; contra la creación de un área de libertad, seguridad y justicia; contra acciones en las cuales, en lugar de dejar el asunto a la Corte de Primera Instancia se reserva el derecho para escuchar y determinar sobre el caso, y para escuchar apelaciones de juicios de la Corte de Primera Instancia, pero sobre cuestiones únicamente de derechos.<sup>205</sup>

En procedimientos no contenciosos, el TE determina cuestiones de DC, su interpretación, o sobre actos de instituciones o validez de los mismos, cues-

<sup>204</sup>Cfr. Richard Wallis, *Guide to European Union Law and Institutions*, Straightforward Publishing, EUA, 2007, p. 49.

<sup>205</sup>Cfr. Alina Kaczorowska, *op. cit.*, p. 177.

tionamientos que por lo regular surgen de foros nacionales. En este sentido, el juicio de los principales aspectos se desahoga en una corte nacional y sólo se refiere a aspectos específicos que tocan al DC. En procedimientos consultivos, por lo regular se eleva a la Sala Superior alguna disputa. Si bien estos procedimientos tienen el carácter de consulta o referencia, lo cierto es que sus decisiones adquieren naturaleza vinculante. Asimismo, es consultada cuando se negocia un acuerdo entre la UE y un tercero, o bien cuando alguna de las instituciones o Estados, negocian algún Tratado con otro Estado u organización. En este caso, el TE determina la correspondencia del contenido con el DC y señala la existencia de puntos que lo contravengan.

## El Tribunal de Justicia en el Tratado de Lisboa

A partir del Tratado de Lisboa, la CJE modificó su nombre por el de TJE, el cual comprende tanto a la CJ como al Tribunal General y los tribunales especiales.

Asimismo, su función garante se ratifica respecto de la interpretación y aplicación de Tratados. Corresponde a los Estados determinar las vías de recursos para garantizar la tutela judicial de los ámbitos cubiertos por el DC. De este modo, deberá pronunciarse sobre: recursos interpuestos por un Estado, una institución, persona física o jurídica e interpretación del DC o sobre la validez de actos adoptados por instituciones, y será vinculante.

Asimismo, se le dota de nuevos poderes para legislar en materia del espacio de libertad, seguridad y justicia. La Corte de Primera Instancia cambia su nombre por el de Corte General. El PE y el Consejo podrán, bajo el mecanismo de codecisión, establecer cortes especiales vinculadas a la Corte General. El número de los abogados generales se incrementa, de ocho a 11.

## La Corte de Auditores (CA)

La Corte de Auditores se reconoce a sí misma como conciencia financiera, establecida por el Tratado de Bruselas (Tratado de Presupuesto de 22 de julio de 1975), si bien se constituyó hasta 1997. En virtud del Tratado de Maastricht, se convino que formara parte de las instituciones. No tiene

facultades judiciales, por lo que en sentido estricto no es un tribunal, sino un cuerpo independiente de auditoría que vigila el buen ejercicio del presupuesto.<sup>206</sup> Se compone de un representante por cada Estado (28 auditores) nombrados por los miembros, y designados por el Consejo bajo el método de voto de mayoría calificada, después de haber consultado al PE. Sus integrantes ocupan el cargo por un periodo de seis años, que puede ser renovado, y ellos mismos eligen a quien la presidirá por un periodo de tres años, renovable. Se auxilia de 700 auditores altamente especializados, de los cuales, 250 se organizan en equipos que sirven a sus decisiones. Con el propósito de hacer más eficiente el trabajo, se remiten los diversos asuntos que debe analizar a determinada cámara (Sala) para la emisión de un informe u opinión.

Su misión es la de auditar de manera independiente el ingreso y el gasto de cualquier persona u organización responsable de fondos, para conocer la forma en que se conducen sus funciones. Sin embargo, no tiene facultades persecutorias, ni puede iniciar un proceso judicial sobre malos manejos. En caso de que detecte malversación, fraude, corrupción u otra actividad ilegal, lo hará del conocimiento de la Oficina Europea Anti-fraude. Una de sus funciones prioritarias es la de dotar de información a los órganos presupuestarios (el Consejo y el PE), y servir de base para la discusión y configuración de la política de ingresos y egresos. Los reportes que entrega sobre el año fiscal anterior sirven también al PE para autorizar el proyecto de presupuesto que le presenta la Comisión.

En general, la CA vela por las finanzas y por el ejercicio eficiente del presupuesto comunitario, verificando la transparencia,<sup>207</sup> haciendo una revisión documental de cualquier órgano involucrado en el ingreso o gasto, y lleva inspecciones de sitio. Con base en estas investigaciones, presenta un informe a la Comisión. El Tratado de Lisboa le reconoce estatus de institución.

<sup>206</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 181.

<sup>207</sup>Cfr. Richard Wallis, *op. cit.*, p. 50.



Cuadro 17  
PRINCIPALES FUNCIONES DE LA CORTE DE AUDITORES

---

Auditar ingreso y egreso

Asegurar la buena administración de recursos financieros, en particular cuidar que se hayan recibido todos los ingresos y que el gasto se ejecute de forma regular y de acuerdo con la ley

Presentar reporte anual al final de cada año fiscal, junto con indagatorias y respuestas de las instituciones involucradas

Preparar reportes oficiales y opiniones a solicitud de instituciones de la Unión

Servir de órgano consultivo sobre cualquier asunto de naturaleza financiera o bien sobre medidas para erradicar el fraude. (Sus opiniones no son vinculantes)

Presentar reportes sobre efectos financieros de programas o medidas de la UE

Auxiliar al Consejo y al PE en sus tareas de control del presupuesto

---

Fuente: Elaboración propia con base en Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge, 2013, pp. 59-107.

## El Banco Central Europeo (BCE). Estructura y toma de decisiones

El Banco Central Europeo fue creado en 1998, como conclusión lógica del incremento de flujos de comercio e inversiones que hicieron necesaria la base monetaria y un banco que administrara. Algunos destacan los siguientes factores que determinaron su constitución, a saber: el proceso de unificación alemana (1989-1990), que otros observaron con recelo y temor por el resurgimiento de una Alemania agresiva, lo que hizo necesario anclarla a algunas instituciones; un BCE, que disminuiría la importancia y el dominio del Bundesbank<sup>208</sup> como Banco Central *de facto*, cuya política dominaba al resto, y por otro lado causaba recelos puesto que construía el único mecanismo viable para asegurar la estabilidad no sujeta a sus políticas, mismas que marcaron el camino irreversible en la creación de una institución responsable, y el impulso decidido de eurofederalistas como Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmit y Jacques Delors.<sup>209</sup>

<sup>208</sup>Banco Federal Alemán.

<sup>209</sup>Cfr. Karl Kaltenthaler, *Policymaking in the European Central Bank: the master of Europe's money governance in Europe*, Rowman & Littlefield, EUA, 2006, p. 12.

En los inicios del proceso de integración europea, no era evidente ni existía voluntad, menos aún circunstancias para avanzar en la creación de la Unión Monetaria. En la década de los años cuarenta, EUA buscó el fortalecimiento de Europa. En 1949, insinuó un plan de unión monetaria que no tuvo eco. Gran Bretaña rechazó la idea, en virtud de la disminución de su poder económico y por desconfianza de ceder soberanía a un ente supranacional, como era Estados Unidos. En Francia, algunos círculos nacionalistas veían esta propuesta con suspicacia. Adicionalmente, Europa occidental estaba inserta en el sistema de Bretton Woods con base dólar, el cual funcionaba a ambos sistemas. Ha habido también otros intentos que se registran en la historia de la Unión Monetaria y la creación de un banco central. Sobre esta base de planes, ejercicios y empuje, Alemania fue quien condujo los ánimos del Consejo de Hannover de junio de 1988, logrando consenso. El grupo que se formó al amparo de este mandato sumó a los responsables de los bancos centrales, si bien a insistencia de los gobiernos británico y danés, se especificó que el mandato no incluía un diseño de banco central. La acción respondió a sus dudas sobre la Unión Monetaria.

El Comité para el Estudio de Unión Económica y Monetaria o Comité Delors, otorgó papel definitorio a los bancos centrales; sin lugar a dudas, el Bundesbank gozaba de mayor respeto e influencia y estaba capacitado para vetar cualquier proyecto. Su propuesta se inclinó por un banco independiente, que uniera a todos bajo la dirección de un ejecutivo responsable. El mandato primordial sería garantizar la estabilidad de precios.<sup>210</sup> El Consejo Europeo de mayo de 1988 dio paso oficial a la Unión Monetaria que iniciaría en enero de 1999. El debate giró alrededor del consejo ejecutivo y su presidente. Los alemanes, así como la mayoría de los países que habían cumplido criterios de convergencia en el Tratado de Maastricht, pugnaron por la candidatura del presidente del Bundesbank, Win Duisenberg, contra la propuesta francesa que impulsó a su banquero central, argumentando que había cedido la sede de Lyon a Frankfurt. El 1 de enero de 1998, el euro reemplazó a las monedas de 11 países y, consecuentemente, el BC inició su tarea de administrar la política financiera de la zona euro.

<sup>210</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 23.

Lisboa lo incorporó como institución, sin que perdiera su carácter autónomo, pues es única en su tipo. Y es que el Banco Central Europeo es una organización internacional, pero constituye el primer banco supranacional del mundo facultado para tomar decisiones de política monetaria que afectan a Estados independientes. Su naturaleza *sui generis* no se extiende a ninguna estructura organizacional, facultades y estrategia de política monetaria, ya que en muchos aspectos es copia del Bundesbank, particularmente en su cometido. Este fenómeno se ha expresado no sólo en los procedimientos y objetivos del propio banco, sino también en la adopción de estos elementos. Su objetivo principal es la estabilidad de precios. Si bien el Tratado no ofrece una definición concreta a esto último, el Consejo de Gobernadores de 1998 estableció: “El incremento en una base anual del Índice Armonizado de Precios al Consumidor para la zona euro, que no debe exceder de 2 por ciento a mediano plazo”.<sup>211</sup> En realidad, lo que existe es un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

El SEBC se estructura en dos segmentos: por un lado el conjunto de bancos centrales, incluidos los de aquellos países que no forman parte de la zona euro, y por el otro, el propio Banco Central Europeo, que señala:<sup>212</sup> “Artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la UE: El BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión”.<sup>213</sup>

Por su parte, el BCE se divide en dos órganos que intervienen en el proceso de toma de decisiones y diseño de políticas: el Consejo Ejecutivo conformado por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros adicionales, nombrados por el CE, a propuesta y por acuerdo común de los jefes de Estado o de gobierno. Es asimismo responsable de la preparación de reuniones del Consejo de Gobernadores, instrumentación de decisiones de política monetaria y desarrollo del trabajo cotidiano. En el cumplimiento de sus obligaciones, puede girar instrucciones a los bancos centrales. El Consejo de Gobernadores, principal órgano de toma de decisiones,

<sup>211</sup>Sylvester de Jakob, Eijffinger Haan *et al.*, *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, CESifo Book Series, MIT Press, EUA, 2005, p. 11.

<sup>212</sup>Cfr. Karl Kaltenthaler, *op. cit.*, p. 62.

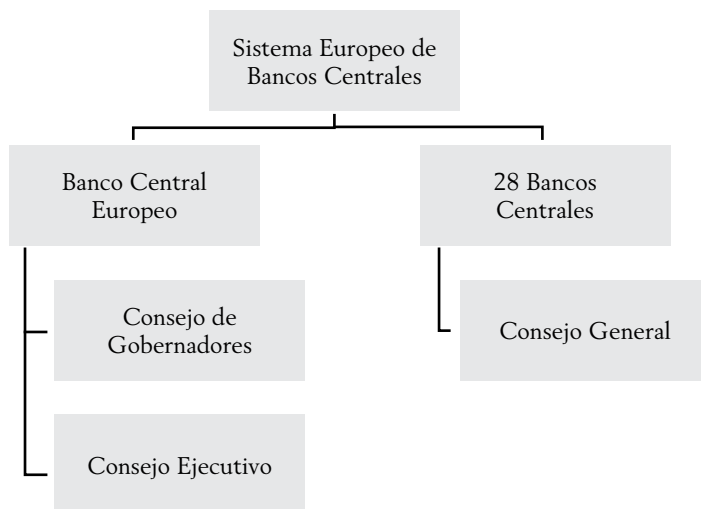
<sup>213</sup>European Central Bank, *Organization* (en línea), Frankfurt, European Central Bank, enero de 2010 [consultado 7-10-2010], PowerPoint, disponible en [http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or\\_002.en.html](http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_002.en.html)

es responsable de formular la política monetaria, el establecimiento de objetivos a mediano plazo y de fijar tasas de interés.<sup>214</sup> El Consejo está formado por los miembros del Consejo Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales establecidos en los países de la unión monetaria. Sus reuniones se realizan por lo general cada dos semanas. El presidente del Consejo Ejecutivo ejerce una amplia influencia en la dirección de los trabajos e imagen del BCE. En esta institución recae la formulación de la agenda de trabajo, al tiempo que preside las reuniones del Consejo de Gobernadores y es representante en los foros internacionales. Por ello, la forma en que se expresa tiene efecto directo en la confianza pública y en los mercados. Se dice en este contexto, que además de buen comunicador, debe ser políticamente astuto.

Como ejemplo de lo anterior, es importante recordar la primera presidencia de Wim Duisenberg, que en el contexto de la devaluación del euro mostró una actitud y expresó comentarios de escaso interés por el tema, lo que generó una percepción negativa. Adicionalmente, rompiendo con el protocolo, anunció precipitadamente sobre la forma y tiempo que el BCE intervendría en los mercados monetarios internacionales, lo que provocó una mayor caída. Esta imprudencia y mal manejo de la información, es claro ejemplo de las dotes personales que se exigen. Un economista en jefe que forma parte del Consejo Ejecutivo, también es pieza clave en el proceso de diseño, y es asimismo responsable de presentar ante la Junta de Gobierno el panorama económico y monetario que sirve de base para la toma de decisiones. Es también uno de los principales impulsores y defensores de prioridades y estrategias de política monetaria, aun cuando su exposición pública es menor y por tanto su vulnerabilidad también. En este sentido, se estructura con la participación del presidente y vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales de todos los países miembros de la UE. Sirve de foro para la discusión de la política monetaria y el establecimiento del tipo de cambios entre el euro y las demás divisas. Sus deliberaciones no forman parte de la política monetaria del euro.

<sup>214</sup>Cfr. Sylvester de Jakob, Haan Eijffinger *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

Diagrama 1



### El Comité Económico y Social (CESE)

El Comité Económico y Social se creó en virtud al Tratado de Roma de 1957. Su propósito fue generar un espacio en el que actores económicos y sociales pudieran coadyuvar en políticas públicas vinculadas al fortalecimiento del mercado. Asimismo, ha sido un mecanismo institucional para impulsar la participación social en la conformación comunitaria. Los dictámenes que elabora este Comité se presentan al Consejo, a la Comisión y al PE y tienen carácter consultivo. El CESE está compuesto por 344 representantes de los Estados, provenientes de diversas actividades económicas: ganaderos, obreros, artesanos, empresarios, así como de otros sectores sociales. En principio, la distribución de los representantes se realiza en proporción a la población con que cuenta cada Estado, y éstos son designados por el Consejo, con base en la votación de mayoría calificada, tras consultar con el PE y para un periodo de cuatro años renovable. El Comité se estructura en tres grupos que representan grandes intereses económicos y sociales: los empresarios que aglutinan a la industria pública y privada, a organizaciones y cámaras de comercio, a la banca, al transporte, a los seguros y la agricultura; los trabajadores, grupo que reúne a los sindicatos, y fi-

nalmente un grupo compuesto por distintos actores que convoca a pequeños negocios, profesionistas, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, artesanos, academia, granjeros, entre otros. Para efectos de desarrollo de los trabajos, sus integrantes se subdividen, a su vez, en seis secciones.

En suma, el Comité funciona como órgano consultivo, que elabora opiniones no vinculantes para apoyar la labor legislativa del Consejo y de la propia Comisión. El PE también puede consultarlo si lo considera necesario. Su apoyo es brindar información respecto de las diversas áreas de la política.

Cuadro 18  
MIEMBROS DEL CESE POR PAÍS

<i>Estados</i>	<i>Miembros</i>
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	24
Polonia y España	21
Rumania	15
Bélgica, Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia	12
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia	9
Estonia, Letonia y Eslovenia	7
Chipre y Luxemburgo	6
Malta	5
Total	344

Fuente: Comisión Europea, *El Comité de las Regiones* (en línea), Bruselas, Departamento de Comunicación de la Unión Europea, s.f. [consultado 7-10-2010], [http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index_es.htm)

Si bien las opiniones del Comité no son vinculantes y las instituciones solicitan sus servicios de manera opcional, existe un rango de materias o áreas en las que por ley la Comisión debe consultarle, y son: PAC, movilidad, laboral, transporte, política social, capacitación, Fondo Social Europeo y salud pública. La importancia es que debe advertirse como un órgano en el que se dan cita los más variados intereses, organizados temáticamente y en el que la transnacionalidad se finca precisamente en acciones comunes a grupos de ciudadanos, con lo cual se construye una visión sectorial, no sólo a partir de los Estados, sino propiamente ciudadana.

## El Comité de las Regiones

Creado en 1994 al amparo del Tratado de la Unión, el Comité de las Regiones está compuesto de 344 representaciones locales o regionales. Sus integrantes deben ser autoridades que han sido elegidas para ocupar cargos municipales, regionales o bien para ser responsables ante una asamblea.

Cuadro 19  
DISTRIBUCIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

<i>Estados</i>	<i>Miembros</i>
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	24
Polonia y España	21
Rumania	15
Bélgica, Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia	12
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia	9
Estonia, Letonia y Eslovenia	7
Chipre y Luxemburgo	6
Malta	5
Total	344

Fuente: Comisión Europea, *El Comité de las Regiones* (en línea), Bruselas, Departamento de Comunicación de la Unión Europea, s.f. [consultado: 7-10-2010], disponible en [http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_es.htm)

Sus integrantes son designados por el Consejo (por votación de mayoría calificada) a propuesta de los Estados y después de haber consultado con el PE. Se mantienen en el cargo cuatro años y pueden ser reelectos. De entre ellos se elige al presidente por un periodo de dos años. La lógica de este organismo respondió a la necesidad de abrir un espacio de consulta e influencia en el proceso legislativo a las regiones y autoridades locales. Tradicionalmente, el Comité de las Regiones era consultado en áreas como educación, medio ambiente y transporte. Ahora, sus ámbitos son similares a los del CESE y se suma a ellos el de cooperación transfronteriza.

Existe un mecanismo mediante el cual las consultas que de manera obligada deben realizar la Comisión o el Consejo al CESE, han de pasar a

este Comité, con el propósito de emitir su opinión. Y adquiere mayor relevancia cuando trata asuntos que son del interés de las autoridades locales o regionales, lo que se cumple sin menoscabo de la facultad de las instituciones cuando se le consulta, o bien cuando emite alguna recomendación por iniciativa propia. Al igual que el CESE, sus dictámenes no son vinculantes. Las consultas obligatorias establecen un tiempo límite para obtener respuestas, que en ningún caso será menor a un mes. De no contar con las respuestas, los asuntos podrán continuar su proceso.

El Comité de las Regiones lleva a cabo cinco sesiones plenarias por año, y el trabajo se organiza en seis comisiones, que preparan dictámenes acerca de: Política de Cohesión Territorial (COTER), Política Económica y Social (ECOS), Desarrollo Sostenible (DEVE), Cultura y Educación (ECUC), Asuntos Constitucionales y Gobernanza (CONST) y Relaciones Exteriores (RELEX).<sup>215</sup>

### El Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Creado en 1958, en virtud al Tratado de Comunidad Económica Europea, el BEI tiene su función primaria establecida en el artículo 267: “Contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad”. En la consecución de su cometido, puede otorgar créditos y garantías, sin fin lucrativo, recurriendo a los mercados de capitales. En la composición de sus préstamos intervienen fondos estructurales y otros instrumentos. Hoy en día, el BEI se ha convertido en principal gestor y fuente de financiamiento. En el otorgamiento de la financiación, su Consejo de Gobernadores, ha fijado básicamente tres lineamientos generales: *a)* factibilidad técnica de proyectos, además de garantías adecuadas. Es importante recordar, que si bien no tiene naturaleza lucrativa, tampoco arriesga capital; *b)* objetivos de proyectos, que deben responder a tres criterios: dirigidos a regiones más atrasadas; orientados a renovar o reconvertir empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias a la consolidación del mercado común, cuyo monto supere la capacidad de financiación de los Estados, y *c)* proyectos de interés a varios miembros, que

<sup>215</sup>Cfr. Comisión Europea, *El Comité de las regiones, ibidem*.



por sus características, o por las características del fondeo, requieran de fuentes adicionales.<sup>216</sup>

Por ejemplo, de 10,000 millones de ecus<sup>217</sup> en 1998, el volumen anual se incrementó a 45,000 millones de euros a mediados de 2000, antes de saltar a 79,000 en 2009 como respuesta a la crisis y 52,150 millones en 2012;<sup>218</sup> del monto total de créditos, el 85.8 por ciento se orientó a Estados miembros, en tanto que un 14.2 por ciento fue destinado a los países asociados.<sup>219</sup> El capital se compone de dos fuentes: los compromisos de pago de los Estados miembros, y a la contratación de préstamos en mercados de capital, dentro y fuera de la UE.<sup>220</sup> Sus operaciones deben seguir criterios que garanticen el cumplimiento de compromisos, es decir, mantener las finanzas sanas. El BEI posee estatus crediticio de primer orden, para acceder a la banca internacional con bajas tasas de interés y ofrecer créditos baratos. De tal suerte que su papel como banco de inversión lo ha ubicado como la principal fuente de financiamiento de proyectos de la UE.

## Derecho Comunitario (DC)

De acuerdo con la Teoría de Regímenes, recientemente desarrollada por Martin Wight y Hedley Bull,

la interdependencia o dependencia mutua se caracteriza por efectos recíprocos entre países o actores de diferentes naciones, concepto útil para analizar el complejo escenario mundial en el que regímenes internacionales, es decir, sistemas que entrañan existencia de normas, principios y reglas, sientan bases de una gran parte del actual engranaje mundial.<sup>221</sup>

<sup>216</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>217</sup>Unidad de cuenta usada en la Comunidad Económica Europea con propósitos monetarios, antes de ser reemplazado por el euro el 1 de enero de 1999.

<sup>218</sup>Cfr. Banco Europeo de Inversiones, *Fechas y cifras* (en línea), [http://www.eib.org/about/key\\_figures/index.htm](http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm)

<sup>219</sup>Cfr. Banco Europeo de Inversiones, *Informe anual 2012* (en línea), <http://www.eib.org/attachments/general/reports/st2012en.pdf>

<sup>220</sup>Cfr. Neill Nugent, *Government and politics of the European Union*, 6a. ed., Duke University, Press, Reino Unido, 2006, p. 321.

<sup>221</sup>Capítulo 1, La Unión Europea, p. 3 (en línea), [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/mes/rivera\\_1\\_mg/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/rivera_1_mg/capitulo1.pdf)

Esta teoría intenta explicar el complejo contexto de relaciones, como redes y procedimientos que regulan los comportamientos de los Estados.

Para Casasovas, se trata de un subsistema normativo comprendido en el marco general del ordenamiento jurídico,<sup>222</sup> y fundamentado en elementos de Derecho Internacional Público, como son los Tratados constitutivos de la Unión.

Por otra parte, y de acuerdo con la concepción de sistemas jurídicos abiertos, la tesis de Norberto Bobbio sostiene que las normas se encuentran en un estado fluido y de continua transformación, por lo que podemos señalar que establece lineamientos para dar respuesta a nuevas realidades, ya que el sistema jurídico se adecua a los cambios de la comunidad internacional.<sup>223</sup> Se le considera como una unidad, cuya base social es regularla por el mismo.

No obstante, esta normatividad puede diferir según la región (en América Latina se desarrolló el Derecho de Asilo), las condiciones geográficas (en la constitución del Derecho del Mar, sólo los Estados ribereños participan en su creación) o los avances tecnológicos (es el caso del desarrollo del régimen aplicable al espacio ultraterrestre), todo lo cual ha impactado en la generación de regímenes dentro del Derecho Internacional, aun cuando tienen en común el mismo fundamento. Al respecto, el DC se entiende como una parte del Derecho Internacional, pero con sus propias características, y originalidad con relación a los modelos tradicionales, porque se basa en la estructura institucional de Comunidad y su sistema jurídico, así como en las relaciones entre éste y el Derecho Interno.

## Definición

De acuerdo con Alejandro Chanona, el Derecho Comunitario es un conjunto de reglas que establecen organización, competencias y funcionamiento de la UE, y que determinan de igual manera la relación entre la Comunidad y los Estados miembros.<sup>224</sup>

<sup>222</sup>Cfr. Inmaculada González García, *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*, Librería-Editorial Dykinson, 2005, p. 47.

<sup>223</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>224</sup>Alejandro Chanona Burguete, "El Derecho Comunitario europeo", en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 213.

Otra definición de DC la encontramos en Guy Isaac, quien señala: es un “conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que dispone de: *a)* fuentes propias, *b)* órganos de producción normativa, sujetos a procedimientos y esquemas de relaciones regladas y *c)* un sistema judicial de garantías de su aplicación e interpretación uniforme”.<sup>225</sup>

Tratadistas como Jorge Antonio Giammattei Avilés señalan que es el derivado de los Tratados de integración que han creado instituciones, organismos comunes supranacionales, con vida propia y facultad normativa a que tendrán que sujetarse tanto los Estados miembros como los ciudadanos y los propios órganos y organismos, y cuyas disposiciones deberán ser interpretadas por autoridades judiciales y administrativas creadas para tal efecto, así como la doctrina derivada de esta legítima interpretación de los textos.<sup>226</sup>

Esta definición nos refiere al Derecho originario compuesto por los Tratados constitutivos, así como al Derecho derivado (reglamentos, directivas, dictámenes, recomendaciones y decisiones), y señala además de los sujetos de aplicación, la jurisprudencia que pueda emanar y su doctrina.

La definición también engloba: derechos fundamentales, principios generales del Derecho, jurisprudencia, Derecho derivado de las relaciones exteriores de la Comunidad o el Derecho complementario, originado en los actos convencionales celebrados entre los Estados para la aplicación de los Tratados constitutivos.

Otro autor, Orlando Guerrero Mayorga, lo define como:

El complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de Derecho Internacional, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Isaac Guy, *Manual de Derecho Comunitario general*, 2a. ed., Ariel, España, 1991, p. 111, citado por Orlando Guerrero Mayorga, *El Derecho Comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 759.

<sup>226</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 760, formato http, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.2/pr/pr19.pdf>

De las anteriores definiciones se derivan estos elementos: Derecho originario, Tratados constitutivos. Derecho derivado, que emana de los órganos, organismos e instituciones comunitarias supranacionales. Sujetos, que son los propios Estados, organizaciones internacionales, instituciones comunitarias, particulares sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. Fuentes, como jurisprudencia y doctrina, entre otras.

## Características del DC

El DC pertenece a sus Estados miembros, por lo que penetra al ordenamiento jurídico interno. En consecuencia, podemos señalar que tiene como características: autonomía, unidad, complejidad o diversidad del ordenamiento, aplicabilidad directa o efecto directo, aplicabilidad inmediata y primacía. Respecto de su autonomía el TJCE<sup>228</sup> en la sentencia del 5 de febrero de 1963, asunto 26/62 entre NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos y Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa), determina que:

La Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que en consecuencia, el DC, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico.<sup>229</sup>

Al ser conjunto de normas jurídicas, el DC cuenta con unidad funcional, económica y orgánica, ya que las normas que lo componen se relacionan entre sí mediante un andamiaje jerárquico, organizado y estructurado “que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y procedimientos aptos para dictarlas e interpretarlas poseyendo la potestad de sanción en caso de que sean violadas”.<sup>230</sup> La complejidad o diversidad del ordenamiento comu-

<sup>228</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>229</sup>Sentencia del Tribunal de Justicia, 5 de febrero de 1963, p. 340.

<sup>230</sup>Jaime Abrisqueta Martínez, *La construcción de Europa. Antecedentes actualidad y futuro de la Unión Europea*, COLEX, España, 1995, p. 243, citado por Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo”, en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 213.

nitario está en su propia naturaleza, ya que se conforma de normas de Derecho primario, derivado y complementario; asimismo, cuenta con fuentes de Derecho escrito y no escrito, como: Principios Generales de Derecho, Principios de Derecho Internacional, Principios Generales de DC, jurisprudencia, costumbre, doctrina,<sup>231</sup> todo lo cual repercute en su grado de complejidad.

Respecto de la aplicabilidad inmediata, debe destacarse que del DC emanan normas que por su naturaleza tienen un rango prioritario en los sistemas de Derecho nacionales. De esta forma, se integra de pleno derecho en el orden interno, y en consecuencia, los jueces deben aplicarlo. De igual manera, automáticamente adquiere el estatuto de Derecho Positivo sin necesidad de actos de recepción o internalización, por lo que “responde a un sistema monista que considera que lo internacional y lo interno son expresiones diferenciadas de un mismo fenómeno jurídico”.<sup>232</sup> Estas ideas se aprecian con mayor fuerza en la sentencia del TJCE, *Costa-Enel*, 15.7.64 (as.6/64, Rec., p. 1141), que José A. Girón Larrucea reproduce en uno de sus libros:

Al constituir una comunidad de duración ilimitada, dotada de atribuciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica... y, con más precisión, de poderes reales surgidos de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y han creado de esta manera un cuerpo de Derecho, aplicable a sus nacionales y a ellos mismos... A diferencia de los Tratados internacionales el TJCE ha creado un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus jurisdicciones.<sup>233</sup>

En cuanto a su aplicabilidad, debemos señalar que la inserción automática viene a “[...] completar directamente el patrimonio jurídico de los particulares tanto con los derechos objetivos como con obligaciones, tanto en sus relaciones con otros particulares como con el Estado al que

<sup>231</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 214-230.

<sup>232</sup>*Ibidem*, p. 232.

<sup>233</sup>José Antonio Girón Larrucea, “Cuestiones de Derecho Comunitario europeo”, *Derecho*, núm. 66, Universidad de Sevilla, España, 1997, p. 154.

pertenecen”.<sup>234</sup> El DC es susceptible de crear derechos y obligaciones para los ciudadanos, y éstos a su vez, pueden invocarlo directamente ante los tribunales de la Unión, “es el derecho para cualquier persona de pedir a su juez que le aplique reglamentos, directivas o decisiones comunitarias. Es la obligación del juez hacer uso de esos textos, cualquiera que sea la legislación del país del que depende”.<sup>235</sup>

Respecto de su aplicabilidad inmediata y directa, el TJCE, en sentencia del 5 de febrero de 1963, asunto 26/62 entre NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos y Nederlandse Administratie der Belastingen (Administración Tributaria neerlandesa), señala que el artículo 77 del Tratado de CEE: no sólo “confirma que los Estados han reconocido al DC una eficacia susceptible de ser invocada por sus nacionales ante dichos órganos”,<sup>236</sup> sino también los derechos contenidos en los Tratados, no sólo cuando los atribuye de modo explícito, también en razón de las obligaciones que impone de manera perfectamente definida a particulares, que por su propia naturaleza, pueden producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados y sus justiciables.<sup>237</sup>

Acerca de su primacía sobre otras normas nacionales o internacionales, debe señalarse que los Estados miembros no están en posibilidad de anular unilateralmente con un acto legislativo efectos de Tratados comunitarios. Sus disposiciones establecen competencias de Comunidad, que limitan la soberanía. Se reconoce la transferencia, respecto de su orden jurídico interno en beneficio del comunitario, lo que se interpreta como limitación de los derechos soberanos, para construir la Comunidad. Así pues, mantiene supremacía frente a la legislación interna, por lo que “en caso de que una disposición jurídica comunitaria choque con la normatividad constitucional de un Estado, prevalece el orden comunitario teniendo la obligación de modificar su norma básica”.<sup>238</sup> Esta característica se deriva de su originalidad sustentada en Tratados ratificados por los Estados que se someten,

<sup>234</sup>*Ibidem*, p. 155.

<sup>235</sup>Lecourt, “L’Europe des juges, Bruxelles”, Bruylant, 1976, p. 248, citado por Guy Isaac, *Manual de Derecho Comunitario general*, Ariel, España, 200, p. 239, citado por Alejandro Chanona Burguete, en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 232.

<sup>236</sup>*Ibidem*, p. 340.

<sup>237</sup>*Cfr. Idem.*

<sup>238</sup>*Ibidem*, p. 232.

mediante su consentimiento, a obligarse a sus previsiones. La integridad del DC prevalece sobre el orden jurídico nacional. Este estatus de primacía no es exclusivo de los preceptos contenidos en los Tratados, sino que se extiende a todas las normas comunitarias, primarias y derivadas, que gozan de primacía. El TJCE, en el caso entre Flaminio Costa y Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL), empresa que pertenecía anteriormente a la Edison Volta, del 15 de julio de 1964, sostiene su supremacía frente al Derecho Interno:

Considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales.

Por lo que:

La integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento; que la fuerza vinculante del Derecho Comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas ulteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5º, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7º.<sup>239</sup>

José A. Girón Larrucea señala:

Su primacía es característica de su naturaleza específica original, ya que se funda en normas de Derecho Internacional que los Estados han expresado su consentimiento en obligarse; prevalece por encima de órdenes jurídicos nacionales, ya sea primarias o derivadas, por lo que se ejerce frente a normativas de ordenamientos internos de los miembros de la Comunidad; y su primacía no sólo impacta relaciones entre miembros e instituciones, sino en ordenamientos internos.<sup>240</sup>

<sup>239</sup>Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, pp.105-106, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:ES:PDF>

<sup>240</sup>Cfr. José A. Girón Larrucea, *op. cit.*, pp. 161-162.

## Naturaleza jurídica del DC

La naturaleza jurídica del DC pasa necesariamente por comprender a las instituciones de las que emana. En ese sentido, es menester ver la personalidad jurídica de la UE y de la Comunidad. Al respecto, la siguiente reflexión es buen ejemplo. Comencemos por meditar acerca de una llamada telefónica a la oficina de la propia representación de la UE en cualquier capital latinoamericana. Se escucha voz a través del contestador “Usted se ha comunicado con la UE, delegación de la Comisión de la Comunidad Europea”. Este mensaje significa que se está entablando contacto con un ente que no corresponde a una realidad tangible. Como existe todavía como tal, con una personalidad internacional jurídicamente explícita y perfilada. [...] Se trata de una contestación que jurídicamente es: una delegación que representa a una Comisión. Ésta, a su vez, es una institución con personalidad internacional que se llama Comunidad Europea. Desde el punto de vista jurídico no se puede considerar a la UE como un ente finalizado y concreto.<sup>241</sup>

En efecto, la Unión como tal, carece de personalidad jurídica internacional. Pero ello no es un impedimento jurídico lo que la constriñe a no poseerla. El asunto es otro:

El verdadero obstáculo para el reconocimiento de una personalidad internacional en el caso de la Unión procede de la voluntad de algunos Estados miembros, renovada con motivo de la CIG '96 que concluyó en el Tratado de Ámsterdam, algo que es comprensible en la medida en que la personalización de UE se concibe difícilmente como una '4ª personalidad', añadiéndose a las de las tres Comunidades, sino por el contrario, en tanto que sustituyendo y absorbiendo las de las Comunidades y de este modo plantea la peliaguda cuestión de la compatibilidad de la personalización de la UE con la arquitectura 'en pilares' de ésta.<sup>242</sup>

Sin embargo, la Comunidad Europea, en tanto organización, posee otras características. Recordemos que los Estados ostentan el poder constituyente

<sup>241</sup>Cfr. Jesús Armando López Velarde Campa, *La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte*, Ciencias Sociales y Humanidades-Derecho Internacional, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2006, p. 287.

<sup>242</sup> Isaac Guy, *op. cit.*



que crea a la organización internacional, y que debe cumplir con objetivos contenidos en el Tratado que la constituye. Este Tratado y sus fines conforman su naturaleza *funcional*, sirven como criterio para interpretar su alcance, actos y finalidad de sus competencias. En consecuencia, la Comunidad Europea es un “elemento de ingeniería jurídica”, que coadyuva a las aspiraciones de los Estados, pero dependiente de ellos en sus funciones y valores. La CE es una organización internacional y, por lo tanto, tiene personalidad internacional de carácter funcional, es decir, puede asumir obligaciones y ejercer derechos, y actuar para adoptar actos con efectos de acuerdo con el Derecho Internacional, que le atribuye el TCE en función de las competencias que tiene que desarrollar para la consecución de objetivos.<sup>243</sup>

Si se precisa más el asunto, pronto descubriremos que en virtud a sus Tratados constitutivos, los Estados miembros reconocieron a las Comunidades una personalidad jurídica distinta a las que ellos detentan. Esto se sustenta en diversos artículos: 6º de CECA, 281 de CE, y 184 de CEEA. En consecuencia, existen tres personalidades jurídicas, más allá de la fusión de instituciones comunitarias que actúan en su nombre. De este modo, en tanto no exista un Tratado que las fusione, éstas seguirán vigentes y por consiguiente con personalidad propia.<sup>244</sup> Sólo las Comunidades poseen personalidad, no así las instituciones y los órganos que ellas generan. Así, amparadas en el Derecho Público pueden disponer de presupuesto, patrimonio, estructuras, reglamentos, agentes, etcétera, es decir, son personas jurídicas de Derecho Público. Respecto al DC, sus normas y obligaciones derivadas de tal personalidad, que están contenidas en los Tratados que les dieron vida, emanan poderes y competencias, y a través de sus instituciones están representadas y ejecutan sus competencias y atribuciones.

En el ámbito de los ordenamientos nacionales, las comunidades tienen en cada Estado las mismas capacidades que la ley reconoce a las personas. Adquieren derechos y obligaciones penales y civiles y pueden comparecer en juicio. El despliegue de la vida privada de las Comunidades se sujeta al Derecho interno, por lo que pueden enajenar bienes muebles e inmuebles, contratar personas, celebrar contratos, etcétera. Así gozan de privilegios y de las inmunidades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus misio-

<sup>243</sup>Cfr. José Antonio Girón Larrucea, *op. cit.*, p. 84.

<sup>244</sup>Cfr. Isaac Guy, *op. cit.*, pp. 53-54.

nes. Sus bienes comprenden edificios y archivos inviolables de las Comunidades, así como sus haberes no pueden sujetarse a apremio judicial sin autorización del TJCE, asimismo de exenciones fiscal y aduanal.<sup>245</sup> Ahora bien, sus competencias se dividen en dos: control y acción. Las primeras incluyen aquellas que los propios Tratados les otorgan de manera general para control del cumplimiento de obligaciones contraídas por los Estados. Así, por ejemplo, la Comisión vela por la aplicación de sus disposiciones, de acuerdo con el artículo 211 de la Comunidad.

Al existir incumplimiento, de conformidad con el artículo 88 de CECA, es posible dar constancia del mismo e iniciar un procedimiento en términos de los artículos 226 de CE y 140 de CEEA. En todo caso, el procedimiento se llevará ante el TJCE cuya sentencia es obligatoria.

Respecto de las competencias de acción de las Comunidades, éstas comprenden las que deben tomar para el cumplimiento de los fines expuestos en los Tratados y constituyen su razón de ser. Es decir, se definen a partir de objetivos establecidos. Para ilustrar este punto cabe el ejemplo de los artículos 2° y 3° del Tratado de Comunidad. El artículo 2° establece su misión de promover un desarrollo armonioso y sostenible de las economías integrantes, mediante el establecimiento de un mercado común, y de la unión económica y monetaria.

A partir de lo anterior, se desglosan, una serie de acciones: artículo 3°. 1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2°, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: *a)* la prohibición, entre Estados miembros, de derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a entrada y salida de mercancías, así como cualesquiera otra medida de efecto equivalente; *b)* una política comercial común; *c)* un mercado interior caracterizado por la supresión de obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; *d)* medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a disposiciones del título IV; *e)* una política común en los ámbitos de agricultura y pesca; *f)* una política común en el ámbito de transportes; *g)* un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior; *h)* la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el

<sup>245</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 56.

funcionamiento del mercado común; *i*) el fomento de políticas en materia de empleo con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada; *j*) una política en el ámbito social que incluya un fondo social; *k*) el fortalecimiento de la cohesión económica y social; *l*) una política en el ámbito del medio ambiente; *m*) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad; *n*) el fomento de la investigación y desarrollo tecnológico; *o*) el fomento de la creación y desarrollo de redes transeuropeas; *p*) la contribución para el logro de un alto nivel de protección de salud; *q*) la contribución a una enseñanza y formación de calidad, así como al desarrollo de culturas; *r*) una política en el ámbito de cooperación al desarrollo; *s*) la asociación de países y territorios de ultramar, a fin de incrementar intercambios y continuar el esfuerzo por el desarrollo económico y social; *t*) la contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores, y *u*) las medidas en los ámbitos de energía, protección civil y turismo.

Artículo 2º. En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar desigualdades entre hombre y mujer, promoviendo su igualdad.<sup>246</sup>

En el cumplimiento de los objetivos y acciones descritas, las Comunidades interactúan en sistema de atribución de competencias. La fórmula para determinarlas se deriva de un principio claro: las Comunidades se limitan a un número de campos; es decir, que mientras tienen competencias delimitadas a ciertos asuntos, el Estado tiene ante sí un sinnúmero de rutas de acción. Ello se traduce en que la competencia nacional es la regla y la comunitaria la excepción. El artículo 5º lo clarifica sintéticamente: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Evidentemente esta previsión limitativa no es lo suficientemente dinámica o flexible, como para permitir adecuarse a las nuevas necesidades que demanda la consecución de objetivos. De ahí la importancia de que se haya desarrollado un marco de competencias subsidiarias, en el cual se permite que las atribuciones específicas, o las competencias funcionales se extiendan. De este modo, el artículo 308 de la CE establece:

<sup>246</sup>Cfr. Comunidades Europeas, “Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2002, C 325/35, 24-12-2002.

Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE, adoptará las disposiciones pertinentes.

Las posibilidades de competencia se amplían, aún más. Al amparo de la *doctrina de los poderes implícitos*, que el Derecho Internacional reconoce, se deriva que los organismos internacionales tendrán poderes que no están expresamente contenidos en sus Tratados, pero que son necesarios al ejercicio pleno de objetivos y fines del acto constitutivo. La CIJ lo ha reconocido así (Dictamen de 4 de febrero de 1949, relativo a la reparación de los daños sufridos por los individuos al servicio de las Naciones Unidas, *Rec*, 1954,174). En sentido paralelo, el TJCE lo ha validado en su ordenamiento. Al revisar las esferas de competencia frente a las de los Estados, debe entenderse que no existen fronteras inamovibles o impenetrables, sino que se observan incursiones recíprocas. Es cierto que las Comunidades se reservan acciones únicamente para los campos previstos en Tratados y con los mecanismos de extensión ya descritos; pero no lo es menos que en virtud a la sentencia del TJCE se establece: que la competencia comunitaria invada las soberanías nacionales cuando ello sea necesario para evitar que, debido a las facultades conservadas por los Estados, la eficacia del Tratado quede muy disminuida y su finalidad gravemente comprometida.<sup>247</sup>

Esta capacidad para “ampliar” competencias fue vista con cierto recelo por los Estados, los cuales buscaron alguna fórmula, que sin menoscabar las atribuciones de las Comunidades, no significara la disminución de las suyas propias. El punto medio de la balanza no fue disminuir el sistema comunitario de ejercicio de competencias, sino regularlo. Así:

Para definir, en los ámbitos en los que la Comunidad tiene competencia, amplitud e intensidad de la acción que ésta pueda emprender, el artículo 5º de la CE introduce en el sistema institucional los nuevos principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*.<sup>248</sup>

<sup>247</sup>Cfr. CJCE, 23.2.1961, Gezamenlijke Steenkolenmijnen, as.30/59, *Rec*. 46. Citado en Isaac Guy, *op. cit.*, p. 66.

<sup>248</sup>*Ibidem*, p. 73.

En este sentido el DC contempla la garantía judicial de derechos a través de mecanismos de justicia y vías de recurso, en los que el TJCE desempeña un papel central, pero no exclusivo. En consecuencia, funciona como juez interno de la Comunidad, a cuya jurisdicción se sujetan Estados, instituciones y particulares. Los principios sobre los que se finca su jurisdicción difieren de la jurisdicción internacional en los siguientes aspectos: mientras que la justicia internacional es voluntaria, y los fallos de la CIJ someten a los Estados que la aceptan, al tratarse del TJCE, los miembros aceptan previamente su jurisdicción y obligatoriedad. Adicionalmente, en tanto que el juez internacional está limitado por imperfecciones del Derecho Internacional y aplicación de la norma, el juez comunitario goza de mayor claridad al ampararse a un marco más preciso y concreto. En el DC las partes del litigio son por virtud de la materia, lo que significa que pueden participar Estados, instituciones y personas físicas y jurídicas. Las sentencias obligan y se ejecutan en territorios de los Estados, a través de sus autoridades.<sup>249</sup>

En cuanto hace al Derecho de legación, que es la capacidad de enviar y recibir permanentemente agentes diplomáticos sin importar su rango, se les reconoce pasivo y activo. El artículo 17 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades, establece que los miembros en donde se ubique la sede de las Comunidades deberán otorgar a las misiones de terceros Estados acreditadas ante los países miembros, los mismos privilegios e inmunidades que habitualmente se les conceden. La aplicación de este principio fue respetada por las naciones, si bien, antes de la caída del Muro de Berlín<sup>250</sup> se observaron reticencias por parte de algunos países ex socialistas.

Dado que no existe un manual, se ha generado el mecanismo para definir procedimientos y competencias por acuerdo entre el Consejo y la Comisión. Sin embargo, hace algún tiempo fue ésta la que gozó de supremacía, si bien para el establecimiento de relaciones se debe contar con el consen-

<sup>249</sup>Cfr. José Antonio Girón Larrucea, *Cuestiones de Derecho Comunitario europeo, op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>250</sup>La caída del Muro de Berlín fue uno de los hechos históricos más sobresalientes de los años ochenta, cuyo acontecer ya había sido vislumbrado en la época de los DES, derivado del DEScongelamiento de las relaciones entre las dos esferas de dominio ideológico y político más significativas, Rusia y Estados Unidos, el DESarme, la DEScolonización de los pueblos sojuzgados y el DESembarazamiento de los conflictos locales y regionales en los albores del nuevo siglo. Véase Jesús Armando López Velarde Campa, *Vientos de cambio. Una crónica de los principales acontecimientos de nuestro mundo rumbo al final del siglo XX, visto a la luz del Derecho Internacional*, LIII Legislatura de Aguascalientes, México, 1989, p. 166.

timiento de todos. La acreditación de los jefes de misión se conducía ante la Comisión, pero el desacuerdo francés que derivó en el Compromiso de Luxemburgo, modificó tal regla y desde entonces las cartas credenciales deben presentarse a los presidentes, tanto del Consejo como de la Comisión, por separado y el mismo día, sin mediar ceremonial.<sup>251</sup> En cuanto al derecho de legación activo que se refiere a acreditación de representaciones diplomáticas ante terceros, no ha estado libre de dudas y reticencias por parte de los Estados comunitarios, en virtud a dos cuestiones: ¿cuál sería su función?, y ¿es inconveniente para las labores de sus propias misiones?, ante la ausencia de texto y algunas lagunas que aún persisten, además de la imprecisión sobre ascendencia jerárquica entre Comisión y Consejo.

Esta indefinición permitió durante años una sola representación: la misión de la Alta Autoridad de CEEA ante Reino Unido, de 1954 a 1973. Hoy en día, lo que observamos es una doble representación: una por parte de la Comisión, y otra del Consejo ante terceros.

Ahora bien, la Comisión opera a través de delegaciones, cuya base jurídica se deriva del poder de organización. Como fuente externa, se finca en los acuerdos bilaterales con terceros. El presupuesto se mantiene bajo control del Consejo y del PE. La tradición de acogida diplomática ha desarrollado, para éstas —a pesar de su estatus— un reconocimiento similar al de las misiones tradicionales. En lo concerniente a las oficinas diplomáticas del Consejo, éste se realiza por la representación del Estado miembro que asume la presidencia.<sup>252</sup>

El derecho de legación también se ha extendido ante las organizaciones internacionales. Así, la Comisión ha establecido varias, como en la ONU, OCDE, UNESCO y FAO, entre otras. Asimismo, dichas organizaciones gozan de un derecho para establecer acuerdos con una amplia gama de organismos en diversas materias, y de esta forma participan en programas alimentarios, para refugiados, energéticos, y otros. Sobre esta base amplían sus relaciones con el conjunto del Sistema de Naciones Unidas además de que lo hacen con otros organismos.

Al no exigírsele un ente determinado de representación, la Comisión establece canales de comunicación, cooperación, asistencia y consultas,

<sup>251</sup>Cfr. Isaac Guy, *op. cit.*, p. 164.

<sup>252</sup>Cfr. *Idem.*

que pueden tomar la forma de un simple canje de notas o de un acuerdo. Otras organizaciones se han acreditado ante la Comisión como una simple oficina de enlace, como por ejemplo, el Alto Comisionado para los Refugiados, el Consejo de Europa, la Liga Árabe, la OUA, etcétera.

## Las fuentes

En el campo del Derecho Internacional Público existe el catálogo, sancionado por la CIJ (artículo 38 del Estatuto de la Corte), de sus fuentes. Para efectos del DC, esta lista es superada por las que se derivan de Tratados constitutivos, actos de instituciones comunitarias y Estados miembros, así como de la sistematización normativa que lleva a cabo el TJCE. En sentido amplio, el DC integra a sus fuentes el “conjunto de normas de Derecho aplicables en el ordenamiento jurídico comunitario,” que recoge los principios generales del Derecho, principios generales de Derecho Internacional, principios de DC, la doctrina y jurisprudencia del TJCE, que se deriva de las relaciones exteriores de las Comunidades y el principio de actos convencionales celebrados entre Estados miembros.

De este modo, el corazón de lo que se conoce como DC, en sentido restringido, se conformaría por los Tratados constitutivos o fundacionales, en tanto fuente primaria u originaria, y por los actos adoptados por las instituciones que los aplican, como fuentes derivadas. En consecuencia, el DC primario procede de los tres Tratados constitutivos y de sus respectivas modificaciones, lo que quiere decir todos los instrumentos convencionales vinculados y por tanto a las comunidades de toda la Unión. De ahí el problema de numeración y correlación.

## El DC originario

El DC originario está conformado por normas jurídicas internacionales, regidas a su vez por el Derecho de los Tratados, cuyo contenido es de carácter constitutivo o constitucional, ya que establece principios, determina poderes, límites y estructura el sistema institucional, entre otros; además es de

carácter legislativo en materias específicas.<sup>253</sup> En el marco de DC éste se identifica con los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, cuyo último exponente es el TL (2007), adoptado tras el fallido intento del Tratado Constitución 2004, los tratados son: Tratado de París del 18 de abril de 1951 que crea el CECA; Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que establece EURATOM; Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que constituye la CEE; Tratado de Bruselas del 8 de abril de 1965; AUE del 17 de febrero de 1986; Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992, que crea la UE; Tratado de Ámsterdam del 2 de octubre de 1997; Tratado de Niza del 26 de febrero de 2001, y TL del 13 de diciembre de 2007.

A todos los anteriores se han incorporado sus anexos, apéndices, protocolos, Tratados de adhesión, complementos y modificaciones, ya que a partir de cada Tratado original y primario, se derivan una serie de actos. Aquí se encierran tanto sus reformas como las modificaciones de instituciones comunitarias y las decisiones que requieran ratificación. De las grandes modificaciones que han incidido en cada Tratado, destacan: los Tratados que constituyen un “tronco común institucional”, un convenio sobre determinadas instituciones, firmado al mismo tiempo que los Tratados de Roma, también el que creó un Consejo único y una Comisión única a las Comunidades y los protocolos sobre privilegios e inmunidades del 8 de abril de 1965; en cuanto a los actos que afectan la materia presupuestaria, destacan los Tratados presupuestarios que incrementan los poderes del PE (Luxemburgo 1970 y Bruselas 1975); la decisión sobre la sustitución de contribuciones financieras por recursos propios de las Comunidades y sobre la elección de representantes en el PE por sufragio universal directo; las actas de adhesión que complementan los anteriores y que constituyen las fuentes de DC primario, y las actas de adhesión de: Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, y las ampliaciones a Europa del Este. Cabe mencionar que Alejandro Chanona distingue entre Tratados Fundacionales, que crean CECA, EURATOM y CEE y Tratados modificatorios o complementarios, como: los Tratados de Adhesión, AUE, Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa,<sup>254</sup> todos los cuales forman

<sup>253</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 216.

<sup>254</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 215-216.



parte del Derecho originario o primario. Los Tratados fundacionales gozan de una estructura similar que se compone de:

### *Preámbulo y disposiciones preliminares*

Contienen aspiraciones, valores, principios, fines políticos, económicos y sociales que fortalecen la integración y son el objeto mismo de los Tratados fundacionales. Encontramos también algunas aspiraciones que dan cuenta de los derroteros socioeconómicos que persigue cada Tratado y que poseen como materia fundamental, así como las acciones que deban realizarse. Este cuerpo es considerado por el TJE con el mismo rango que el resto de secciones. Por ejemplo, confirmó el principio del efecto directo de DC, y ratifica la utilidad de las disposiciones contenidas en el preámbulo como principios de interpretación que forman la jurisprudencia. Pero no sólo en este campo se reconoce su utilidad, sino también se le reconoce con igual fuerza para la ejecución de competencias, pues ahí se definen los propósitos últimos que persigue cada uno de ellos y por tanto su ámbito.

### *Cláusulas institucionales*

Constituyen el sistema institucional, en sentido amplio, tal como ha sido descrito en la primera parte de este libro (fundación de Comunidades, organización, funcionamiento y poderes; finanzas, función pública, relaciones exteriores).<sup>255</sup>

### *Cláusulas materiales*

Conforman el grueso del cuerpo de los Tratados donde se definen el objeto material y único que constituyen cada uno y su Comunidad. Asimismo, determinan materias, sectores y actividades que rigen. Una distinción importante en torno a este marco es que se vincula a la naturaleza jurídica y

<sup>255</sup>Cfr. *Idem*.

efecto de disposiciones. Así se identifican las actividades directamente aplicables, que incluso tocan de manera inmediata a los particulares, de las que se derivan derechos directos y disposiciones que deben ser objeto de otras medidas. De este modo el TJE ha elaborado catálogos que pertenecen a una u otra.

### *Cláusulas finales*

Son similares a las que prevalecen en el Derecho Internacional Público. Determinan cuestiones de entrada en vigor, revisión, denuncia, autenticidad de lengua, etcétera. Por ejemplo, en Tratados comunitarios se liberó a cada Estado de su ratificación conforme a sus propios procedimientos constitucionales y depósito del instrumento de ratificación. En cuanto al idioma, es curioso señalar que el Tratado CECA fue realizado en francés y el gobierno galo es el depositario del mismo. Por el contrario, los tratados de CEE y EURATOM fueron redactados en cuatro idiomas —alemán, francés, italiano y neerlandés— aun cuando se estableció que los cuatro son auténticos, el depositario de ellos es el gobierno italiano.

El TJE señaló en sentencia de 23 de abril de 1986 entre *Parti écologiste Les Verts*, asociación sin fines de lucro y el PE: la CEE es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados ni sus instituciones pueden sustraerse del control de la conformidad de sus actos con la Carta Fundamental que constituye el Tratado,<sup>256</sup> con lo cual ratificó la supremacía de los Tratados Constitutivos de la UE.

### Derecho Comunitario derivado

Las bases del DC derivado son los Tratados Fundacionales, y “su principal objeto es permitir el desenvolvimiento normal de competencias, así como proporcionar los medios necesarios para la consecución de objetivos”.<sup>257</sup> Es decir, lo que

<sup>256</sup>Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia. 23 de abril de 1986, asunto 294/83, Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983CJ0294:ES:PDF>,

<sup>257</sup>Alejandro Chanona Burguete, en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 223.

se observa no es el denominado Derecho convencional, sino uno legislado, o conjunto de normas derivadas del primero. De este modo se reconoce en el marco de las Comunidades la capacidad de generar su propio cuerpo, confiado a ciertos órganos y a un procedimiento preestablecido, que en la práctica funcionan como Poder Legislativo facultado para crearlas. Esta apreciación es confirmada también por el propio TJCE al hacer uso de expresiones como “sistema legislativo del Tratado” o “Poder Legislativo de la Comunidad”,<sup>258</sup> situación que confirma el Tratado de Ámsterdam respecto del Consejo.

La actividad normativa de las instituciones aparece su traspaso al ordenamiento interno de los Estados, sin necesidad de publicarlo en diarios oficiales u orden de ejecución. Tampoco es necesaria la transcripción textual o similar a la normativa interna. Sobre este punto, el TJCE fue claro al confirmar en un caso de la Comisión *vs.* Italia, que la actividad normativa no tendrá que transcribirse a la actividad interna, con lo que se rechazaba esa costumbre. Con ello señala que su simple publicación en el *Diario Oficial de la Comunidad* es suficiente para su integración, mas no por su recepción, es decir, lo es por su reproducción en reglamentos. Para las directivas, por ejemplo, no debe existir recepción, en el sentido arriba señalado, sino la simple ejecución por parte de autoridades nacionales, que en todo caso, sólo podrán desarrollar instrumentos internos. En las directivas que previenen derechos particulares, su ejercicio es inmediato y en el mayor número de casos no requieren de un desarrollo ulterior.<sup>259</sup> Estos actos se encuentran previstos en los Tratados fundacionales, también denominados Derecho Derivado típico.

La aplicabilidad de una norma se desdobra en diferentes categorías. El artículo 249, común a los Tratados que constituyen la CECA, EURATOM y CEE, establece:

Para el cumplimiento de su misión, el PE y Consejo, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado. El reglamento tendrá alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado. La directiva obligará al destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades

<sup>258</sup>Cfr. Isaac Guy, *op. cit.*, p. 73.

<sup>259</sup>Cfr. José Antonio Girón Larrucea, *op. cit.*, p. 155.

nacionales, la elección de forma y medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos para sus destinatarios. Las recomendaciones y dictámenes no serán vinculantes. De estos actos, algunos son vinculantes como el reglamento, directiva y decisión, y pueden ser adoptados por el PE, Consejo o Comisión, siguiendo instrucciones del Consejo. Tanto las recomendaciones, como los dictámenes, son actos jurídicos no vinculantes que permiten ejecutar funciones de los órganos comunitarios y pueden estar dirigidos a Estados o ciudadanos.<sup>260</sup>

## Reglamento

El TJCE reconoce en su artículo 189 su aplicabilidad directa que provoca efectos inmediatos. En consecuencia se derivan derechos a particulares que la jurisdicción nacional está obligada a garantizar y aplicar. Asimismo, previene cualquier medida legislativa que la contravenga. A lo anterior debe añadirse el artículo 249 del CE, que define sin ambigüedades sus efectos. El reglamento es obligatorio en todos sus elementos y no permite una aplicación parcial.

## Directiva

Las directivas imponen una obligación a los Estados, correspondiéndoles desarrollar instrumentos para su ejecución. Hay que recordar que el artículo 189-2, reconoce a la directiva el carácter obligatorio y al que los particulares pueden apelar. De conformidad con el artículo 249 de la CE, “La directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios”. A diferencia del reglamento, la directiva no tiene alcance general, porque obliga sólo a los Estados destinatarios.

## Decisión

El artículo 249 de la CE define la decisión como “un acto obligatorio en todos sus elementos para los destinatarios que designa”, pero a diferencia del

<sup>260</sup>Alejandro Chanona Burguete, en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, pp. 224-226.

reglamento no posee alcance general. La decisión es obligatoria sólo para sus destinatarios. Respecto de la directiva, la decisión es obligatoria con todos sus elementos y no sólo en cuanto al resultado.

## Recomendaciones

A diferencia de las anteriores, las recomendaciones y dictámenes no tienen un carácter vinculante, por lo que no constituyen fuentes de Derecho. Son en cambio, instrumentos muy útiles que orientan el comportamiento u opiniones, o recomendaciones que invitan a los Estados a adoptar tal o cual medida. Son en este sentido: “fuente indirecta de aproximación de las legislaciones nacionales”. Así, de acuerdo con el TJE, los jueces nacionales están obligados a tener siempre en cuenta las recomendaciones en la interpretación de la ley.

## Dictámenes

Los dictámenes expresan un juicio o valoración, y son:

Actos jurídicos previstos expresamente en los Tratados comunitarios que permiten a las instituciones comunitarias expresarse de forma no vinculante ante los Estados miembros y, en algunos casos, también ante ciudadanos, sin imponer obligaciones legales a sus destinatarios.<sup>261</sup>

## Tratados adoptados por miembros de la UE con terceros

De conformidad con el DC, los Tratados adoptados por la Unión o por sus miembros con terceros Estados no podrán contravenir disposiciones comunitarias. Asimismo, no afectan derechos y obligaciones de los contraídos con anterioridad a los constitutivos, modificatorios o complementarios,

<sup>261</sup>Klaus-Dieter Borchardt, *El ABC del Derecho Comunitario*, Documentación Europea, Comisión Europea, 2000, p. 70.

siempre y cuando no sean incompatibles; en caso contrario, están obligados a entablar negociaciones para eliminar las obligaciones.<sup>262</sup>

Alejandro Chanona señala que entre los tratados firmados por la UE destacan: acuerdos de asociación, que pueden clasificarse en tres: para mantenimiento de vínculos especiales de los miembros de UE con terceros; para preparación de una posible adhesión, constitución de una unión aduanera y sobre el Espacio Económico Europeo (EEE). Acuerdos de cooperación, cuya finalidad es el apoyo con la UE en materias como: económica, educativa y desarrollo. Acuerdos comerciales, celebrados con diversos países o en el marco de organizaciones comerciales internacionales en el sector aduanero y política comercial.<sup>263</sup>

## Otras fuentes

Como los principios generales de Derecho y de Derecho Internacional integran el DC, no podemos dejar de considerarlos, tampoco negar que han generado a lo largo de su desarrollo y codificación sus propios principios.

## Principios generales del Derecho

Los principios generales del Derecho son enunciados normativos generales que expresan un juicio deontológico acerca de una conducta a seguir, es decir, se trata de proposiciones generales que yacen en todas las normas de Derecho y que expresan cualidades de la verdad jurídica. Son asimismo la sustancia de los sistemas jurídicos.<sup>264</sup> En este contexto, el TJE ha tomado principios de legislaciones internas de Estados miembros para introducirlos, tal es el caso de los principios de proporcionalidad o de confianza legítima, existentes en el Derecho alemán.<sup>265</sup>

<sup>262</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "El Derecho Comunitario europeo", *op. cit.*, p. 227.

<sup>263</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 227-228.

<sup>264</sup>Cfr. César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 104.

<sup>265</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "El Derecho Comunitario europeo", en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 229.

## Principios del Derecho Internacional

Los principios del Derecho Internacional están integrados en diversos instrumentos, sin embargo en su mayoría están incorporados en la Carta de Naciones Unidas, así como en la Declaración de Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación, de conformidad con la Carta de 1970. Podemos enumerar, entre otros: la obligación de abstenerse a recurrir a la amenaza y al uso de la fuerza, arreglar controversias por medios pacíficos, no intervenir en asuntos de jurisdicción interna y cumplir de buena fe sus obligaciones contraídas. Como sostiene Alejandro Chanona, el TJU ha señalado en reiteradas ocasiones que las reglas generales de Derecho Internacional Público forman parte del ordenamiento comunitario. Sin duda, en tanto sujeto de Derecho Internacional, la UE tiene obligación de reconocer y respetar estos preceptos.<sup>266</sup>

## Principios generales de Derecho Comunitario

En cuanto a los principios generales del Derecho Comunitario, podemos decir que son directivas o proposiciones que se enuncian en el preámbulo y en los primeros artículos de los Tratados Fundacionales, son: seguridad jurídica; proporcionalidad y solidaridad; equilibrio institucional en el ámbito de las competencias y las delegaciones; preferencia comunitaria en los intercambios internacionales; protección de confidencialidad; audiencia judicial; responsabilidad de los Estados por violaciones al DC; garantía de derechos comunitarios a todos los ciudadanos; no discriminación en función de la nacionalidad, y algunos otros más.<sup>267</sup>

## Jurisprudencia

La jurisprudencia del TJU, es parte fundamental del DC; a pesar de que sus sentencias sean sólo obligatorias para las partes, forman precedentes que

<sup>266</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>267</sup>Cfr. Carlos Francisco Molina del Pozo, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, DIJUSA España, 2002, p. 178, citado por Alejandro Chanona Burguete, en Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 229.

sirven de base para posteriores casos. Tiene fuerza moral, ya que interpreta al DC, contiene principios generales de Derecho, de Derecho Internacional y recoge doctrina y costumbres internacionales. Carlos Francisco Molina del Pozo, señala que la jurisprudencia: constituye una forma esencial del DC, dado que en numerosas ocasiones, el órgano jurisdiccional comunitario, a través de sus decisiones, viene a complementar y precisar algunas disposiciones de Tratados fundacionales, al tiempo que, cumpliendo otra de sus funciones específicas, asegura el respeto a dichos Tratados.<sup>268</sup>

## Costumbre

Según el Estatuto de la CIJ, costumbre es “[...] la prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho”<sup>269</sup>, y

aún hoy día no existe regla jurídica internacional que se precie de serlo y que aspire a la generalidad que no esté relacionada con la costumbre de alguna manera, bien porque en su progenie aparezca ésta, bien porque para operar necesita de un reconocimiento fundado de alguna manera en la costumbre.<sup>270</sup>

Derivado de lo reciente del DC (pues hoy en 2014 estamos a 64 años de la firma del Tratado de París) en comparación con otras normas, y de la discusión en torno a la costumbre, respecto del tiempo que requiere una práctica para ser aceptada como tal, algunos autores la consideran inexistente.

Se afirma, no obstante, que como instrumento de producción normativa resulta discutible su presencia en DC, al no encontrarse prevista de manera textual en los Tratados constitutivos y no haber sido referida en las sentencias del TJE, por lo que, la costumbre “no pasa de ser una mera hipótesis doctrinal que parece tener la finalidad de preservar la posibilidad de que un día pueda jugar un papel dentro del sistema jurídico comunitario”.<sup>271</sup> Autores como Ricardo Méndez Silva reconocen la existencia de la llamada costumbre instantánea, surgida a partir de que la Unión Soviética (1957) lanzó el *sputnik*,

<sup>268</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 230.

<sup>269</sup>Paul Reuter, *op. cit.*, p. 391.

<sup>270</sup>César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 96.

<sup>271</sup>Carlos Francisco Molina del Pozo, *op. cit.*, p. 230.



el primer satélite artificial de nuestro planeta.<sup>272</sup> Dicho acontecimiento propició que la Asamblea General de Naciones Unidas, realizara notables esfuerzos para adoptar un marco jurídico aplicable al espacio ultraterrestre. Así, se tomaron acuerdos al momento mismo de la discusión y se crearon prácticas aceptadas como obligatorias (*opinio iuris*) por los miembros de Naciones Unidas que posteriormente se convertirían en Tratados.

## Doctrina

Las doctrinas de publicistas de mayor competencia de distintas naciones, son un medio auxiliar para el establecimiento de normas jurídicas internacionales, cuyas funciones son: análisis, sistematización de normas, interpretación y crítica de las mismas,<sup>273</sup> lo que contribuye al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y del DC.

## Cooperación judicial

La cooperación judicial desempeña un papel importante en el caso de los juicios presentados a las instancias nacionales, que involucran la aplicación del DC en un litigio y sobre el cual pueden incoar un procedimiento prejudicial ante el TJE sobre su interpretación o validez. Asimismo, tiene como finalidad que

el órgano jurisdiccional nacional y el Tribunal —en el marco de sus propias competencias— estén llamados a contribuir directa y recíprocamente en la elaboración de una decisión con objeto de garantizar aplicación uniforme de DC en el conjunto de los Estados miembros.<sup>274</sup>

En este sentido, su intervención es sólo un incidente en el litigio principal, que no resuelve el caso pero contribuye a su solución, ya que a diferen-

<sup>272</sup>José Luis Soberanes y Héctor Fix-Zamudio, *El Derecho en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 266.

<sup>273</sup>Cfr. César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 108.

<sup>274</sup>Tribunal de Justicia, Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1965, asunto 16/65, Schwarze contra Einfuhr und Vorratssteller für Getreide und Futtermittel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61965CJ0016:ES:PDF>

cia de otros procesos jurisdiccionales que conoce la cooperación judicial no es un recurso interpuesto contra un acto europeo, sino una consulta sobre la interpretación o validez del DC, por lo que no se pronunciará sobre el fondo de algún asunto. Se trata más bien de un mecanismo de cooperación judicial, por el cual un órgano jurisdiccional nacional y éste, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deben coadyuvar en la elaboración de una resolución.

Su importancia es garantizar que la aplicación del DC por instancias jurisdiccionales nacionales, sea siempre con el mismo criterio y produzca igual efecto a todos. La cooperación judicial está regulada en los términos del artículo 234 del Tratado de la CE: el TJE será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: *a)* sobre la interpretación del presente Tratado; *b)* sobre la validez e interpretación de actos adoptados por instituciones de la Comunidad. Ahora bien, cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante algún órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al TJE que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles del ulterior recurso judicial al Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter el asunto de que se trate al TJE.<sup>275</sup> Destacamos dos cuestiones: el procedimiento prejudicial presenta los casos por los cuales los tribunales pueden acudir al TJE, el primero de manera discrecional derivado de la facultad que tiene el tribunal nacional de pedir al TJE que se pronuncie sobre la interpretación o validez del DC, y la obligación por parte del Tribunal nacional de llevar ante el órgano jurisdiccional europeo las decisiones que no cuenten con recurso judicial posterior en Derecho Interno.

### Naturaleza jurídica del procedimiento prejudicial

El Tribunal nacional puede, cuando se plantee una cuestión sobre la interpretación o validez del DC, incoar este procedimiento y de ello se desprende la existencia de dos tipos de solicitud: solicitud de interpretación del DC (el

<sup>275</sup>Isaac Guy, *op. cit.*, p. 73.

juez nacional pide la interpretación de la norma europea para su adecuada aplicación) y cuando se trata de cuestiones sobre la validez del DC (el juez solicita que se pronuncie acerca de la validez de un acto regido por el DC). Se trata de una cuestión entre jueces, pues si bien una de las partes en el litigio principal puede solicitar las interpretaciones, es el órgano judicial nacional quien toma la decisión de remitirla.<sup>276</sup> Cuando las decisiones del Tribunal nacional no sean recusables, las partes pueden solicitar que las conozca el TJE y en todo caso, cuando haya duda sobre una disposición, los órganos jurisdiccionales pueden consultarla con el Tribunal de forma espontánea.

Cabe mencionar que el Tribunal está obligado sólo a responder siempre y cuando la cuestión se encuentre en el ámbito de su competencia, no puede negarse alegando que la respuesta no sería pertinente ni adecuada en lo que respecta al litigio principal.<sup>277</sup> En lo que se refiere al procedimiento prejudicial de interpretación de ser competente para conocer del asunto planteado, su decisión tiene fuerza de cosa juzgada y será obligatoria, tanto para el Tribunal que incoa, como para el resto de los Estados miembros. Respecto del procedimiento prejudicial de validez, el acto será declarado así nulo por el TJE, pero también por los demás tribunales que lo hayan adoptado tomándolo como base.<sup>278</sup>

## Competencia prejudicial

La competencia prejudicial se encarga de conocer la interpretación y aplicación del DC, según el artículo 220 del Tratado de la Comunidad: “El TJE y el Tribunal de Primera Instancia garantizarán, en el marco de sus respectivas competencias, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”.

<sup>276</sup>Cfr. Europa, Síntesis de la Legislación de la UE, Asuntos Institucionales, El procedimiento de toma de decisiones y la labor de las instituciones, formato http, disponible en línea: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114552\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114552_es.htm)

<sup>277</sup>*Idem.*

<sup>278</sup>*Idem.*

Es sumamente importante la función de interpretación y validez del DC, pieza clave del sistema jurisdiccional europeo. Kurt Riechenberg, ha señalado que la competencia para interpretar el DC y apreciar la validez de los actos de instituciones comunitarias, constituye el elemento más importante del conjunto del sistema judicial comunitario.<sup>279</sup> El propio TJE ha señalado en su jurisprudencia:

Esencial para la salvaguarda del carácter del Derecho establecido por el Tratado es el artículo 234 que tiene por fin asegurar a ese Derecho, en todas las circunstancias, el mismo efecto en todos los Estados de la Comunidad. Dicho precepto trata de prevenir las divergencias de interpretación de DC que han de aplicar los órganos jurisdiccionales nacionales, otorgando al juez nacional un medio de eliminar las dificultades que podrán surgir de la exigencia de dar al DC su pleno efecto, en el marco de los sistemas jurisdiccionales de los Estados miembros.<sup>280</sup>

### Fases del procedimiento prejudicial

Riechenberg señala tres fases del procedimiento prejudicial: la primera ocurre cuando aparece el problema del DC ante el juez nacional, quien va a plantear la cuestión prejudicial (interpretación o validez) ante el TJE; la segunda se refiere al proceso, que concluye con la respuesta a la cuestión planteada, y la tercera, a la decisión que toma el juez dentro del proceso nacional a la luz de la respuesta del Tribunal Europeo.<sup>281</sup>

Por su parte, Rosario León Jiménez señala las siguientes fases: fase escrita, que comprende la resolución del órgano jurisdiccional nacional, al plantear una cuestión, o varias sobre la interpretación o validez de una norma del DC; traducción de la petición prejudicial a todas las lenguas oficiales comunitarias, aun cuando sea la lengua del órgano nacional en la que se llevara el procedimiento; notificación a las partes, a los Estados y a las instituciones comunitarias; publicación del anuncio de petición de la cuestión prejudicial en el *Diario Oficial de Comunidades Europeas*, y observaciones escritas de las partes, Estados e instituciones comunitarias. Fase oral, que se

<sup>279</sup>Cfr. Kurt Riechenberg, *El proceso prejudicial en la Unión Europea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM, Mexico, p. 1017.

<sup>280</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 1018.

<sup>281</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 1012.

compone de una vista pública en la que todos aquellos que tengan derecho a presentar observaciones puedan exponerlas, así como las conclusiones del abogado general, las que se expondrán también de manera verbal. Deliberaciones del TJE: que se refiere a los jueces de la Sala o del Pleno que deliberan sobre el proyecto de sentencia. Pronunciamiento de la sentencia, que ocurre una vez que los jueces han adoptado el texto definitivo de la sentencia y se pronuncia en audiencia pública.<sup>282</sup>

## Procedimiento simplificado

En 2001 se hicieron reformas al artículo 104.3 del Reglamento de Procedimientos, por medio de las cuales se estableció el procedimiento prejudicial simplificado:

Cuando una cuestión prejudicial sea idéntica a otra sobre la que el TJE ya haya resuelto o cuando la respuesta a tal cuestión pueda deducirse claramente de la jurisprudencia, el TJE, oído el abogado general, podrá resolver en cualquier momento mediante auto motivado remitiéndose, en caso necesario, a la sentencia anterior o a la jurisprudencia aplicable. Podrá asimismo resolver mediante auto motivado, tras haber informado al órgano jurisdiccional remitente, vistas, cuando se hayan presentado, las observaciones de los interesados a los que se refiere el artículo 23 del estatuto y oído el abogado general, cuando la respuesta a la cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable. Este procedimiento lo faculta a resolver mediante auto motivado, cuando una cuestión sea idéntica y no como antes, manifiestamente idéntica a otra de la que ya haya conocido, por lo que la sentencia pueda deducirse de la jurisprudencia ya establecida o que la respuesta no suscite ninguna duda razonable. Se distingue del ordinario, porque después de informar previamente al órgano jurisdiccional nacional de la remisión de sus intenciones y escuchar las observaciones de los interesados, puede poner término al asunto mediante auto motivado.<sup>283</sup> Se reformó el artículo 104 bis, para quedar de la siguiente manera: a petición del órgano jurisdiccional nacional, el Presidente podrá, excepcionalmente, a propuesta del juez ponente y oído el abogado general, decidir que una cuestión

<sup>282</sup>Rosario León Jiménez, *Procedimiento y aspectos formales de la cuestión prejudicial, presentada ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, formato http, disponible en [http://www.dbtlex.com/V2/publicaciones/pdf/articulo\\_prejudicial.pdf](http://www.dbtlex.com/V2/publicaciones/pdf/articulo_prejudicial.pdf)

<sup>283</sup>Cfr. Kurt Riechenberg, *op. cit.*, formato http, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.2/pr/pr28.pdf>

prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado que contenga excepciones a las disposiciones del presente reglamento, cuando las circunstancias que se invoquen acrediten que existe una urgencia extraordinaria en que se dé respuesta a la cuestión planteada con carácter prejudicial. En tal caso, el presidente señalará inmediatamente la fecha de la vista, que deberá comunicarse a las partes del litigio principal y a los demás interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto, junto con la notificación de la petición de decisión prejudicial. Así pues, el Tribunal nacional puede solicitarle decida una cuestión prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado, cuando las circunstancias que se invoquen acrediten la urgencia extraordinaria.

### Procedimiento de urgencia

El 3 de marzo de 2008, se informó mediante el comunicado de prensa núm. 12/08, del nuevo procedimiento prejudicial de urgencia para el espacio de libertad, seguridad y justicia que, en el marco de los Títulos VI del Tratado de la Unión (cooperación policial y judicial en materia penal) y IV de la tercera parte del Tratado de las Comunidades (visados, asilo, cooperación judicial en materia civil), se aplica a partir de 1 de marzo de 2008 y establece como características esenciales: que en este nuevo procedimiento sólo se pueden presentar observaciones escritas, en la lengua del procedimiento y en un breve plazo, las partes del principal, el Estado miembro al que pertenece el órgano jurisdiccional, la Comisión, y en su caso, el PE y el Consejo; los procedimientos prejudiciales referentes a libertad, seguridad y justicia, serán turnados a una sola Sala de cinco jueces, específicamente designada para garantizar durante un periodo de un año, la selección y el proceso de estos asuntos, y se tramitará esencialmente por vía electrónica.<sup>284</sup>

Todo ello con la finalidad de agilizar algunos procedimientos como: privación de la libertad, situación jurídica de personas detenidas, litigios relativos a la patria potestad o a la custodia de menores, entre otras, que por naturaleza son de urgencia.

<sup>284</sup>*Cfr.* Prensa e información, Información para la prensa nº 12/08, 3 de marzo de 2008, Un nuevo procedimiento para el espacio de libertad, seguridad y justicia: el Procedimiento Prejudicial de Urgencia, formato http, disponible en <http://curia.europa.eu/es/actu/communiqués/cp08/info/cp080012es.pdf>

## México ante la integración

Desde los primeros años de la década de 1980, México impulsó una serie de reformas estructurales, que en buena medida fueron reflejo de las grandes corrientes ideológicas internacionales sustentadas en un nuevo modelo. El Consenso de Washington,<sup>285</sup> junto con otros organismos como el FMI, el BID, o el BM, por nombrar solamente a algunos, desplegaron la visión neoliberal que alimentó estos procesos, particularmente en Latinoamérica:

La necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de la Economía Internacional y cumplir con los onerosos compromisos de la deuda externa fueron las motivaciones originales del cambio en México. Después de la crisis financiera de los primeros años de la década de los ochenta, se instrumentaron una serie de reformas preconizadas por una instancia que con el correr de los años se iba a convertir en uno de los pilares ideológicos de la nueva organización de la economía mundial: el FMI.<sup>286</sup>

Pero esta visión no fue exclusivamente mexicana; hubo también otras naciones que abrazaron las recetas, en particular Argentina, Chile y Uruguay, que decidieron abandonar el proteccionismo que había imperado hasta entonces.

<sup>285</sup>El Consenso de Washington desarrolló un decálogo: 1. Disciplina presupuestaria [reducción del gasto público]; 2. Cambios en las prioridades del gasto público [reducción del gasto público “improductivo”]; 3. Reforma fiscal. Ampliación de la base de recaudación; 4. Tipos de interés sujetos a las fuerzas del mercado; 5. Tipos de cambio sujetos a las fuerzas del mercado; 6. Liberalización del comercio exterior; 7. Apertura a la IED; 8. Privatización de los activos del Estado; 9. Desregulación de la economía; y 10. Fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual. Véase Ramón Casilda Béjar, *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Juan Carlos Martínez, Alcalá, 2002, pp. 63-70.

<sup>286</sup>Jesús Armando López Velarde Campa, *op. cit.*, p. 194.

## Apertura económica para el cambio estructural

El cambio del modelo en la economía mexicana, imperante desde la reconstrucción posrevolucionaria (1938-1982) coincide con el agotamiento de la ideología del nacionalismo revolucionario<sup>287</sup> —que fincaba el crecimiento hacia adentro, amparado en políticas proteccionistas— pero con el arribo al poder de una nueva generación —a quienes se les bautizó genéricamente como tecnócratas— aunado a una serie de eventos nacionales e internacionales, impulsaron la apertura. En efecto, el cambio comenzó en 1982, cuando Miguel de la Madrid llega a la Presidencia (1982-1988) y da marcha atrás a la nacionalización de la banca que su antecesor —José López Portillo (1976-1982)— había llevado a cabo desesperadamente como último acto de gobierno. En esos críticos momentos se registraron una serie de factores que apuntaban hacia la liberalización. El resultado avasallador, fue una estrepitosa reducción de los ingresos públicos, fuertemente vinculados al petróleo, cuyo precio había caído en los mercados. Se verificó entonces un serio endeudamiento cuya deuda se había contratado —en una porción importante— en el corto plazo y con tasas de interés no fijas, lo que combinado con la crisis, incrementó nuestra deuda externa y por consiguiente, los intereses. Adicionalmente, la desconfianza de los más grandes empresarios sobre el futuro de la economía del país provocó la salida masiva de capitales, lo que se tradujo de inmediato en mayor desempleo, alza en las tasas de interés e inflación.

A lo anterior habría que adicionar el factor de presión de los organismos internacionales y las condiciones que imponían —en concordancia con los lineamientos del Consenso de Washington— para sostener su crédito y “ayudarlo” a salir de la crisis. La inflación, que llegó al 100 por ciento, también motivó la apertura con la esperanza de que la importación a menores costos presionara los precios hacia abajo. De este modo se generaron condiciones internas y externas, para terminar con el modelo que había prevalecido durante más de 40 años, un proteccionismo que impulsaba el crecimiento.

<sup>287</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 195.



### *Modelo hacia adentro*

El periodo posrevolucionario, que inicia en 1938 y culmina a mediados de la década de los ochenta, se estructura en tres fases: 1938 a 1954 (despegue), 1955 a 1970 (desarrollo estabilizador), y 1970 a 1988 (agotamiento y crisis).<sup>288</sup>

#### *Despegue*

Esta primera etapa se ubica entre los últimos años del cardenismo y el “milagro mexicano” del gobierno ruizcortinista, en el marco de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Estos eventos ayudaron a apuntalar la base industrial que incrementó la demanda de necesidades de los conflictos bélicos. México llevó a cabo una política de proteccionismo que desplegó apoyos fiscales al empresariado, estableciendo elevados aranceles a la importación que protegieran su industria y aplicando bajos niveles o exención de impuestos. Asimismo, se ofrecieron subvenciones, créditos y apoyo en infraestructura, y se instrumentó un amplio programa de compras gubernamentales, al tiempo que se crearon empresas paraestatales en sectores estratégicos como el energético y transportes. Durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines se logró contener la inflación que amenazaba al crecimiento. Con esta política se buscó apoyar a la industria frente a sus competidores extranjeros.

#### *Desarrollo estabilizador*

Abarca los últimos años del ruizcortinismo, y los gobiernos de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Su principal característica fue el esfuerzo por mantener la estabilidad, buscando sostener el orden económico, político y social. En el escenario internacional se registró el avance hacia la coexistencia —en el contexto de la Guerra Fría— y de

<sup>288</sup>Cfr. Gloria Delgado de Cantú, *México. Estructuras política, económica y social*, Pearson, Prentice Hall, México 2003, pp. 150-151.

la Revolución Cubana. Al interior, continuó la política de control de inflación en 2.3 por ciento. Asimismo se hicieron esfuerzos por conservar la estabilidad y el poder adquisitivo de los salarios, con tasas de cambio del peso mexicano frente al dólar, de 12.50 pesos por un dólar.

El déficit fiscal sólo representó 1 por ciento del PIB.<sup>289</sup> De inmediato, la estabilidad y el crecimiento reflejaron una mayor inversión extranjera y entrada de capitales, lo que produjo un importante ahorro para sostener el elevado gasto gubernamental. México reportó la tasa más alta de crecimiento en la historia con 6.8 por ciento. Más allá del éxito logrado, lo cierto es que esta política de sustitución de importaciones también significó para los productos mexicanos, niveles de calidad por debajo de los estándares internacionales y una baja competitividad, así como un importante retraso tecnológico de nuestra planta industrial. El proteccionismo se tradujo en altos precios de productos nacionales frente a los extranjeros y en pérdida de mercados.

Al final, el déficit fiscal ya alcanzaba 4 por ciento del PIB y la estabilidad política también se debilitó, en particular a partir de los movimientos sociales y de la masacre ocurrida en Tlatelolco en octubre de 1968.

### *Agotamiento y crisis*

Esta época abarca los periodos de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). El gobierno de Echeverría buscó recuperar la confianza, particularmente por los eventos del 68 y los movimientos sindicales y guerrilleros de los primeros años de los 1970. Para lograrlo, dio un vuelco al modelo económico imperante, señalando que si bien nos había conducido a una concentración de riqueza, no había contribuido al desarrollo social.<sup>290</sup>

El presidente Echeverría presentó un modelo alternativo, el de “desarrollo compartido”, cuyo eje articulador fue mejorar los beneficios del crecimiento y redistribuir la riqueza, con base en una mayor intervención del Estado. Sin embargo, el modelo no logró el éxito previsto. La crisis finan-

<sup>289</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 151-152.

<sup>290</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 152-153.

ciera internacional de 1971 obligó a Estados Unidos (que entonces estaba bajo la administración de Richard Nixon) a abandonar la convertibilidad del dólar en oro, a desconocer deudas en ese metal y dejarlo flotar, a incrementar los aranceles de importación, todo lo cual afectó severamente a los productos mexicanos. En 1973 se registró otra crisis derivada del alza en los precios del petróleo.

El gobierno había aumentado el gasto público con base en un mayor endeudamiento, además de que se crearon nuevas empresas paraestatales, lo que generó mayor déficit fiscal y deuda, así como desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En consecuencia, y ante las condiciones de crisis, no fue posible sostener el tipo de cambio en 12.50. La solución del gobierno fue dejar flotar la moneda, que se devaluó a 19.90 en tan sólo unos días. Ante este evento se registró una fuga masiva de capitales, con lo que las finanzas públicas se vieron aún más presionadas.

José López Portillo inició su administración con medidas de austeridad, para poder hacer frente a la crisis. Sin embargo, a partir de 1979 y hasta mediados de 1981 se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo, acompañado de incrementos importantes en los precios internacionales. Repentinamente la situación económica de México varió y muy pronto hubo importantes flujos financieros derivados de sus exportaciones. En este contexto se ubica la célebre frase acuñada por el propio presidente: “debemos aprender a administrar la riqueza”.

En este escenario, la clase empresarial, que en el sexenio anterior había sido agraviada, fue llamada a sumarse al nuevo programa: “Alianza para la Producción” (1978) sostenido con recursos petroleros.<sup>291</sup> El gobierno inició un amplio gasto público para estimular la economía, que fue acompañado de una expansión de oferta monetaria y créditos a bajas tasas de interés. Por supuesto que tuvo impactos en el incremento del déficit fiscal que se cubría —de manera creciente— con endeudamiento público, cada vez a plazos más cortos y con tasas flotantes. El excedente de capital en los mercados financieros internacionales favoreció un sistema crediticio amplio a bajas tasas. Los agentes financieros buscaron mercados donde colocar excedentes

<sup>291</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 153-154.

de capital y México fue buena plaza. Por su parte, el cálculo del gobierno era obtener dinero barato y pagarlo con los ingresos petroleros.

Esta ampliación de oferta y mayores ingresos provocaron una demanda creciente de bienes de consumo que originó inflación, lo que a su vez presionó el tipo de cambio sobrevaluándolo, haciendo nuestras importaciones más caras, y consecuentemente las exportaciones más baratas. Como resultado de lo anterior, México registró déficit en su balanza comercial. A mediados de 1981, se dio la caída en el precio del petróleo. Los bancos redujeron su capacidad de préstamos y hubo dificultades en acceder a otros mercados para cubrir el déficit fiscal y cumplir con sus compromisos. Derivado de la desconfianza que generó lo anterior, se dieron por lo menos tres fugas masivas de capitales. Asimismo, la mayor parte de la deuda, contratada a tasas no fijas, sufrió un alza importante. Aun así, México se endeudó más y nuestras reservas internacionales cayeron. Para mediados de 1982, el gobierno se vio imposibilitado de cumplir con los pagos vencidos e inició la llamada “crisis de la deuda externa”. Al final de su gobierno, José López Portillo aplicó un control de cambios generalizado y nacionalizó la banca.

Terminó el sexenio y Miguel de la Madrid, el presidente en turno, inició su gobierno con una reforma estructural, que consistió en abandonar el modelo de sustitución de importaciones, menor intervención del Estado en la economía y disciplina fiscal. Para lograrlo, impulsó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que planteó: reducción del gasto, restricción de crédito, mayor recaudación tributaria, incremento en precios de bienes y servicios, devaluación del peso y renegociación de la deuda.<sup>292</sup>

Hubo algunos logros entre 1984 y 1985: la deuda se renegoció con la banca internacional y se obtuvo el apoyo del FMI. La inflación se redujo de 98.8 por ciento en 1982, a 53.4 en 1985; en 1983 se registró superávit comercial, y el déficit fiscal se redujo de 16.9 por ciento en 1982, a 9.6 en 1985. Sin embargo, para mediados de 1985, el cumplimiento de los compromisos impuso presiones que desencadenaron una nueva caída de la economía. México se vio en dificultades para cumplir con sus deudores. El precio del

<sup>292</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 156-158.

petróleo volvió a caer de 25.5 dólares el barril en 1985 a 12, en 1986. El déficit fiscal se incrementó y se registró otra devaluación. Los capitales especulativos salieron, presionando a la baja nuestras reservas. La inflación se disparó. En consecuencia el gobierno instrumentó una política monetaria y fiscal restrictiva, acompañada de una aceleración para liberar el comercio, reducir permisos previos de importación, subsidios y aranceles.

En 1986, el país ingresa al GATT, y se inicia un proceso para hacer menos dependiente a la economía del petróleo.<sup>293</sup> Aunado a estas reformas, México vivió grandes cambios políticos, derivado de diversas transformaciones, como la constitucionalización de los partidos no gubernamentales, el reconocimiento de la oposición política, fundamentalmente de la izquierda, mediante la figura del registro condicionado y la apertura a una mayor participación parlamentaria.<sup>294</sup> Más modificaciones legales llegarían durante los siguientes años en materia electoral, principalmente en 1986, 1989, 1990, 1993, 1994 y 1996.

## Modelo hacia afuera

Las condiciones presionaban a México en el sentido de que tenía que llevar a cabo una profunda reorientación de su aparato productivo y renovarse en materia de política económica. Los créditos de la banca internacional y de organismos financieros estaban supeditados al cumplimiento de una serie de paquetes, que no sólo incluían compromisos en materia fiscal y monetaria; también llevaban consigo la disminución de la intervención del Estado, desregulación económica, venta de empresas paraestatales, reducir la dependencia con el petróleo y por supuesto apertura. Todo ello, más una imperiosa necesidad de controlar el elevado índice inflacionario, condujo a abrir el mercado a los productos a costes más bajos que los nacionales y presionar la inflación a la baja. Debe subrayarse que la apertura se cimentó en dos rubros: eliminación gradual de barreras arancelarias y no arancelarias y firma de Tratados comerciales.

<sup>293</sup>Cfr. Nora Lusting, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-FCE, México, 1994, p. 67.

<sup>294</sup>Cfr. Fernando Serrano Migallón, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, UNAM, México, 2006, p. 10.

## Apertura comercial y política arancelaria

El 13 de agosto de 1984, el gobierno promulgó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (PRONAFICE), el cual se inscribe en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988,<sup>295</sup> documento rector con el que inicia el proceso de cambio estructural. Si bien los objetivos del Programa no fueron alcanzados en su totalidad, no deja de ser un instrumento básico que modificó radicalmente la política económica. PRONAFICE buscó sentar las bases de una nueva política orientada a transformar la estructura productiva con miras a sostener un crecimiento equilibrado, auto-sostenido, generador de divisas y competitivo. Para ello fue necesario vincular el modelo con el exterior, y fomentar las exportaciones de productos no petroleros, principalmente los del sector manufacturas. Asimismo, se planteó la necesidad de conformar un nuevo patrón de industrialización, con el fin de consolidar y ampliar la integración de las cadenas productivas de bienes básicos como alimentos, vestido, calzado y medicamentos e impulsar el desarrollo de industria de insumos de amplia difusión como cemento, vidrio, acero y fertilizantes que deben ser el motor interno del crecimiento, por sus bajos requerimientos de divisas, así como por su importante efecto directo o indirecto sobre la generación de empleos:

Se propuso impulsar las exportaciones de productos no petroleros, otorgando especial atención al potencial exportador de productos agroindustriales, automotrices y petroquímicos, entre otros, con el fin de favorecer niveles de excelencia en ramas donde contamos con ventajas comparativas, una moderna planta fabril e importante experiencia industrial.<sup>296</sup>

Después del análisis del sector industrial y su papel en el desarrollo nacional, se optó por una estrategia fincada en cuatro políticas: *a)* racionalización de la protección; *b)* fomento a las exportaciones; *c)* apoyo a las franjas fronterizas y zonas libres; *d)* negociaciones comerciales internacionales.

<sup>295</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, pp. 351-352.

<sup>296</sup>Mauricio de Maria y Campos, Ponencia presentada en el seminario "Modernización económica y cambio estructural: principales tendencias a nivel mundial", 25 de junio de 1987; título original de esta ponencia: "El cambio estructural en la evolución reciente de la economía", título del artículo, "La política de cambio estructural", en *Pacto y Reversión*, núm. 21 [en línea], México, enero-febrero, 1988 [consultado: 20-06-2011], formato doc., disponible en internet: [www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/2104.doc](http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/2104.doc)

### *Racionalización de la protección*

Esta estrategia buscó la revisión del sistema arancelario, de los niveles y permisos previos de la importación, con la eliminación a más de 3,000 fracciones, casi la mitad de nuestro sistema.<sup>297</sup> Cabe hacer notar que el gobierno llevó esa iniciativa de manera unilateral, no derivada de ningún acuerdo, de tal suerte, que al ingreso de México al GATT ya habíamos reducido nuestro arancel común consolidado.

### *Fomento a las exportaciones*

El gobierno emprendió un cambio fundamental en la estrategia de comercio exterior, que comprendía modificar la estructura que se tenía para no depender de las exportaciones de petróleo, sino de manera creciente subordinarse al sector manufacturas. Se propuso entonces pasar de un crecimiento de exportaciones no petroleras de 24 por ciento en 1980 a 53 en 1988.<sup>298</sup> Asimismo aplicó una nueva política cambiaria más realista en torno al comportamiento de mercados financieros, y a la facilitación de divisas para los agentes involucrados en el comercio exterior. Amplió la base de créditos vinculados a este ritmo, a través del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), los fideicomisos como el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX),<sup>299</sup> fortaleció los mecanismos e instrumentos que facilitarían esta actividad con apoyo del Instituto

<sup>297</sup>Cfr. Jorge Witker Velázquez, “El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988”, *Legislación y Jurisprudencia, Gaceta Informativa*, año 13, vol., 13 [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas [consultado: 20-06-2011], formato PDF, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2321>

<sup>298</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 4.

<sup>299</sup>FOMEX. Se constituyó el 14 de mayo de 1962 en el Banco de México, hasta 1983, cuando pasó al BANCOMEXT. Fideicomiso creado para apoyar la exportación de productos manufacturados. Operaba por conducto de la banca comercial, redescontando operaciones a tasas de interés preferenciales y a plazos convenientes al exportador, además de las garantías que ofrece en la amortización del crédito. Véase, Alfredo Phillips Olmedo, *Banca de fomento al comercio exterior* [en línea], México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1986 [consultado: 22-06-2011], Serie G. Estudios doctrinales-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 71-77, formato PDF, disponible en [www.bibliojuridica.org/libros/1/475/12.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/475/12.pdf)

Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y de instrumentos como la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior (COMPEX).<sup>300</sup>

### *Apoyos a franjas fronterizas y zonas libres*

México reconoció su particularidad al compartir su zona geográfica con Estados Unidos, por lo que fue importante integrarlo al resto de la economía nacional, proveyéndolas de bienes nacionales —que gradualmente sustituyeran al consumo de bienes externos— y generando nichos de exportación, para lo cual el gobierno debió aplicar un programa de infraestructura.

### *Negociaciones comerciales internacionales*

En este rubro, el gobierno mexicano echó a andar un amplio programa bilateral y multilateral. En particular se hizo énfasis en ALADI y continuaron los esfuerzos en política exterior respecto del tema del nuevo orden económico.<sup>301</sup>

A partir de éste —coincidente en varios apartados con el Consenso de Washington— se consolidaron las bases para cambiar la política económica y liberalización del comercio, básicamente en dos elementos: *a)* eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias, y *b)* firma de Tratados comerciales.

Debe destacarse la reducción arancelaria que México llevó a cabo de manera unilateral a un ritmo acelerado. En efecto, desde mediados de la década de 1980 el gobierno mexicano realizó un proceso de desmantelamiento arancelario, de permisos previos, precios oficiales y restricciones cuantitativas, entre otros. Los controles a las importaciones fueron reemplazados por aranceles (1985) y se puso en marcha un programa de desgravación arancelaria (1986), estructurado en cuatro etapas a lo largo de un periodo de 30 meses: la primera (abril de 1986) contempló la reducción

<sup>300</sup>COMPEX, “Se creó a fin de concertar acciones en materia de comercio exterior entre los sectores público y privado y social. Corresponde a esta Comisión el análisis y concertación de los programas de exportación para ramas industriales”, en Jorge Witker Velázquez, *op. cit.*, p. 758.

<sup>301</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 758.



arancelaria para 4,580 fracciones y la disminución de la media arancelaria a 22.6 por ciento; en la segunda (febrero de 1987) se redujeron los aranceles para 4,250 fracciones, lo cual tuvo un efecto en la disminución de la dispersión arancelaria al 6.8 por ciento; la tercera (diciembre de 1987) reportó la reducción arancelaria para 2,980 fracciones, que normalmente eran gravadas con tasas de 33 y 40 por ciento, y en la cuarta (octubre de 1988) se establecieron tasas máximas de 30 por ciento, que posteriormente, en virtud al Pacto de Solidaridad Económica se modificaron a una tasa máxima de 20 por ciento y una distribución en cinco niveles arancelarios de: 0, 5, 10, 15 y 20 por ciento.

En tan sólo un par de años, México redujo sustancialmente los aranceles aplicados a sus exportaciones. De 1985 a 1987 se pasó de una media arancelaria de 25.4 a 10 por ciento, y de un arancel máximo de 100 por ciento —que aún se aplicaba a ciertos bienes— a 40 por ciento. De igual modo, el arancel ponderado promedio disminuyó de 13 a 5.6 por ciento. En consecuencia, la dispersión arancelaria se redujo de 10.1 a 6.9 por ciento. Adicionalmente, los productos protegidos por precios oficiales bajaron de 25 a tan sólo 0.6 por ciento. Una forma de ver este proceso de liberalización es el análisis del número de fracciones controladas y liberadas a la importación. En 1985 el número de fracciones liberadas sumaba 2,844, lo que equivalía a 16.6 por ciento del total de importaciones. Un año después, se liberaron 7,251 fracciones que representaban el 64.9 por ciento de las importaciones totales. Para 1994, el número de fracciones de importación era ya de 10,957.

Cuadro 20  
EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Media arancelaria	25.4	22.6	10	9.7	10.4	13.1	13.1	13.1
Arancel ponderado promedio	13.3	13.4	5.6	6.2	6.2	9.7	10.5	11.1
Dispersión arancelaria	18.8	14.1	6.8	6.9	7.1	4.4	4.5	4.5
Tramo arancelario	10	11	5	5	5	5	5	5
Arancel máximo	100	50	40	20	20	20	20	20

Cuadro 20 (Continuación)

	1985	1986	1997	1988	1989	1990	1991	1992
Producción interna protegida por precios oficiales	25.4	18.7	0.6	0	0	0	0	0
<i>Importaciones sujetas a controles cuantitativos</i>								
No. de fracciones arancelarias	839	638	329	324	243	210	198	198
% del valor importado	35	28	27	28	18	14	9	11

Fuente: Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, "La política industrial de México 1985-89", en *La industria mexicana en el mercado mundial*, Presidencia de la República, V Informe de Gobierno, FCE, México, 1993.

Cuadro 21  
AVANCE SECTORIAL DE LA LIBERACIÓN

	<i>Producción protegida, licencias de importación</i>		<i>Promedios arancelarios</i>	
	<i>1985 Junio</i>	<i>1988 Diciembre</i>	<i>1985 Junio</i>	<i>1988 Diciembre</i>
Agricultura	98.5	42.4	8.6	6.5
Petróleo y gas	100	100	0	0
Extracción de otros minerales	51.8	0	19.1	7.9
Productos alimenticios	98.1	23	22.6	8.7
Bebidas y tabacos	99.5	19.8	77	19.7
Textiles	90.7	3.1	32.5	14.2
Prendas de vestir y calzado	99.1	0	46.8	18.1
Productos de madera	99.9	0	37	16.7
Papel e imprenta	74.5	0.3	19.6	4.8
Refinación de petróleo	94.3	87.2	2.2	1.1
Productos químicos	86.8	2.4	28.7	11.7
Productos de minerales no metálicos	95.6	2.4	31.7	14.6
Productos metálicos básicos	86.8	0	15.1	8.5
Productos metálicos	74	1.1	35.7	13.8
Maquinaria y equipo	90.7	2.7	21.5	14.4
Material de transporte	99	41.4	39.2	14.4
Otras industrias manufactureras	91.8	0	50.8	17.2
Todos los sectores	92.2	21.3	23.5	10.2

Fuente: Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *op. cit.*

## Cambios en la estructura arancelaria

En concordancia con esta reducción se llevaron a cabo cambios importantes en la estructura para que se viera reflejada la nueva política. Pero de adentrarse en el tema cabe aclarar el significado de la nomenclatura. La tributación aduanera es consustancial a la clasificación o a la nomenclatura de mercancías. Por consiguiente, el arancel aduanero consiste en una clasificación sistemática que describe los atributos de una mercancía y se clasifica para efectos de pago de aranceles. Así, en el derecho aduanero mexicano se organizan en Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) y Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE), donde puede observarse la descripción, nomenclatura o clasificación arancelaria y tarifa correspondiente. Hasta el 1 de julio de 1988 la clasificación se basaba en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NCCA), vigente desde 1964.<sup>302</sup>

En esa fecha entró en vigor el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), que facilitaba a México el tránsito del antiguo sistema por el de aranceles. Hay que recordar que la mayoría de países del GATT lo utilizaban. Pero también el objetivo de reducir el arancel consolidado de 50 a 35 por ciento requería de una modificación en su estructura. El SA es nomenclatura de seis dígitos basada en partidas, subdivididas en cuatro cifras, que comprende 5,019 grupos de bienes identificables por un código de seis. Para efectos de la clasificación arancelaria, el SA ofrece una estructura lógica de 1,241 partidas en 96 capítulos, que se ordenan en XXI secciones, cada una de las cuales, es identificada por una clave de cuatro dígitos, los primeros dos identifican el capítulo, mientras que los dos últimos su posición en el capítulo.<sup>303</sup> Al adoptar el SA, México redujo el número de capítulos arancelarios de 99 a 96 —que se ordenan en 21 secciones—, posteriormente volvió a ser modificado para integrarse en 98, este último dedicado a *operaciones especiales*.

<sup>302</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 362.

<sup>303</sup>Cfr. Diego Gómez Castaño, "Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías", en Germán Pardo Guerrero, *El Derecho aduanero en el siglo XXI*, Colección Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario-Editorial Legis, Colombia, 2009, pp. 244-249.

*Estructura arancelaria de la Tarifa  
del Impuesto General de Importación*

La Ley del Impuesto General de Exportación y la Ley del Impuesto General de Importación publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 8 de febrero de 1988 y del 2 de febrero de 1988, respectivamente, abrogaron las antiguas Leyes que crearon la Tarifa del Impuesto General de Exportación de 1974 y la Ley del Impuesto General de Importación. En ambas se tiene como propósito clasificar mercancías y determinar las tarifas para el comercio exterior. La clasificación corresponde, como se ha señalado, al SA.

Cabe aclarar que las nuevas leyes han sufrido otras modificaciones. En 1995 fueron abrogadas por la Ley del Impuesto General de Importación (DOF, 18 de diciembre de 1995) y Ley del Impuesto General de Exportación (DOF, 22 de diciembre de 1995).<sup>304</sup> Posteriormente, el 1 de abril de 2002 se llevó a cabo un importante cambio cuando ambas se fusionaron para crear una sola, la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, que volvió a ser objeto de reforma (DOF, 16 de junio de 2007), y pasó de 96 a 98 capítulos, ordenados en 22 secciones. Los capítulos que se adicionan, 97 y 98 corresponden a “Objetos de arte o colección y antigüedades” y “Operaciones especiales”.<sup>305</sup>

*La adhesión de México al Acuerdo General  
de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*

Con base en el Protocolo de Adhesión y principios rectores del propio acuerdo, México se comprometía a eliminar precios oficiales, sustituir controles directos por aranceles y reducir aranceles, el máximo de 100 a 50 por ciento (con excepción de 577 fracciones para las que se acordó un arancel menor). Para 1988 el máximo ya había descendido a 20 por ciento.<sup>306</sup> De

<sup>304</sup>Cfr. Luis Malpica de Lamadrid, *La influencia del Derecho Internacional en el Derecho mexicano. La apertura del modelo de desarrollo en México*, Noriega México, 2002, pp. 270-271.

<sup>305</sup>Cfr. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2007.

<sup>306</sup>Cfr. Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, “Reformas estructurales y política macroeconómica, reformas económicas en México: 1982-1999”, en *Trimestre Económico*, FCE-CEPAL-EAE, México, 2000, p. 21.

forma paralela, nuestro país también se adhirió a cuatro códigos de conducta que habían surgido de la Ronda Tokio, a saber: Código Antidumping, procedimiento que otorga el derecho antidumping, cuando se reconozca que un producto se ha introducido al mercado de otro país a costo inferior al valor normal, y su precio de exportación sea menor en el curso de las operaciones normales, que uno similar destinado al consumo en el país exportador.<sup>307</sup> Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Reconoce que las licencias automáticas son útiles para ciertos fines y que no deben volverse obstáculos. Además, en este acuerdo se suscribe el compromiso de México para simplificar procedimientos en trámite de licencias y utilizarlas de forma justa y equitativa.<sup>308</sup> Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Tiene como propósito la elaboración de normas y sistemas internacionales de certificación que faciliten el comercio, en torno a reglamentos técnicos, normas (incluye envase, embalaje, marcas y etiquetas) y sistemas de certificación.<sup>309</sup> Código de Valoración Aduanera, que se refiere al valor sobre el cual se aplicarán los impuestos de importación. Señala que el valor será de transacción, es decir, realmente el que se haya pagado por las mercancías, y que aparece en la factura y no el que esté establecido en precios oficiales, ni valores arbitrarios.<sup>310</sup> Se establecen cinco métodos para que el funcionario calcule su valor a la hora de cargar el impuesto.

## Organización Mundial de Comercio (OMC)

El 1 de enero de 1995, nació la OMC, lo que significa la fundación institucional del sistema multilateral de comercio. Sus preceptos no sólo aplican al comercio de bienes, como el GATT, sino también a servicios y a la propiedad intelectual.<sup>311</sup> La OMC se instituyó como organismo de vocación universal, que a 2013 contaba con 159 miembros y administraba 60 acuerdos, de

<sup>307</sup>Cfr. Código Antidumping, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 1988.

<sup>308</sup>Cfr. Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 1988.

<sup>309</sup>Cfr. Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 1988.

<sup>310</sup>Cfr. Código de Valoración Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 1988.

<sup>311</sup>Cfr. Gloria Delgado de Cantú, *op. cit.*, p. 249.

los cuales podemos mencionar: Comercio de Servicios; Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; Agricultura; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Obstáculos Técnicos al Comercio; Medidas Antidumping; Subvenciones y Medidas Compensatorias; Salvaguardias; Entendimiento sobre Solución de Diferencias, entre otros. Nuestro país es signatario de los siguientes: General de Comercio en Servicios (GATS), General de Aranceles y Comercio (GATT), Solución de Controversias y Propiedad Intelectual.

La OMC tiene entre sus objetivos: administrar acuerdos y ser foro de negociaciones, resolver diferencias, supervisar políticas nacionales, brindar asistencia técnica y cursos de formación para países en desarrollo y la cooperación con otras organizaciones.<sup>312</sup> Asimismo, se rige por los principios de: apertura de fronteras; garantía de nación más favorecida y trato no discriminatorio; apertura de mercados nacionales; fomentar y favorecer el desarrollo sostenible, mejorar el bienestar de las personas, reducir la pobreza, promover la paz y la estabilidad. La apertura debe ir acompañada de políticas nacionales e internacionales racionales que contribuyan al crecimiento económico y al desarrollo, en consonancia con las necesidades y aspiraciones de cada uno de sus miembros.<sup>313</sup>

Asimismo, la OMC instituyó el principio del “trato especial y diferenciado para países en desarrollo”, que el GATT no contemplaba y que la OMC concretó en diversas disposiciones que otorgan derechos y trato más favorable, como: medidas para aumentar las oportunidades; disposiciones que exigen a todos los miembros que salvaguarden los intereses de estas naciones; ayuda para que cuenten con la infraestructura necesaria para participar en la labor de la OMC, y para que puedan intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias, para que apliquen normas técnicas y disposiciones relacionadas con los países menos adelantados (PMA).

En cuanto a la solución de conflictos, el Estado mexicano ha sido parte en 104, de los cuales, en 23 ha fungido como reclamante; en 14 como demandado, y en 67 como tercero. Cabe mencionar que Herminio Blanco, ex secretario de Economía (1994-2000) fue propuesto como candidato para

<sup>312</sup>Organización Mundial del Comercio. Acerca de la OMC, ¿Qué es la OMC?, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/who\\_we\\_are\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm)

<sup>313</sup>*Ibidem*, Declaración del director general.

ocupar el cargo de director general para el periodo 2013-2017, en sustitución de Pascal Lamy. El proceso terminó con una decisión del Consejo General, el 14 de mayo de 2013, en la que resultó electo Roberto Carvalho de Azevêdo (Brasil).

### Entendimiento entre México y Estados Unidos respecto de un marco de principios y procedimientos de consulta relacionados con el comercio e inversión

El 6 de noviembre de 1986 se celebró este marco de principios, bajo la forma de acuerdo, sin concesiones comerciales, pero en el que fue muy importante establecer el marco general para consultas entre ambos países, en materia económica y de inversión. Destaca en el acuerdo el reconocimiento a México como nación en desarrollo, lo que se traduce en un trato más favorable y no recíproco en los ámbitos de consulta y negociación, particularmente porque avala el papel del comercio para cumplir compromisos internacionales de deuda. El acuerdo estuvo integrado por los siguientes rubros: Declaración de Principios, Mecanismo de Intercambio de Datos. Asimismo, se incluyó un anexo con una agenda de acción inmediata para abrir consultas en: productos textiles, agrícolas, siderúrgicos, electrónicos, inversiones y propiedad intelectual. Algunos autores destacan que mediante este acuerdo se establecieron las bases de “un modelo neoliberal comercial a la liberalización total de su economía”.<sup>314</sup>

### Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994 con el propósito de liberalizar en mayor medida el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. El Tratado contiene ocho secciones y 22 capítulos que plantean la creación de una zona en la que imperen reglas claras para el intercambio e inversión, así como para incrementar las oportunidades de empleo y elevar el nivel en las condiciones de vida. Estableció objetivos específicos: eliminar obstáculos, facilitar la

<sup>314</sup>Luis Malpica y de Lamadrid, *op. cit.*, p. 266.

circulación transfronteriza de bienes y servicios; promover las condiciones de competencia leal, proteger y hacer valer efectivamente los derechos de propiedad intelectual; crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, administración conjunta y solución de controversias. De igual manera, estableció los lineamientos para una ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios, así como para reducir la vulnerabilidad de las exportaciones ante medidas unilaterales. Se propuso también fortalecer la industria nacional mediante un sector exportador sólido y competitivo y coadyuvar a la creación de empleos.<sup>315</sup>

Destacan los siguientes aspectos:

#### *Acceso al mercado de comercio de bienes*

Con un calendario para la eliminación paulatina arancelaria, que garantice el acceso permanente y el seguro de mercancías. Las reducciones serían escalonadas con reglas específicas en los sectores agropecuario,<sup>316</sup> automotriz,<sup>317</sup> bienes textiles y vestido.<sup>318</sup>

#### *Reglas de origen*

Para determinar si un bien cumple con los requisitos y gozar de trato preferencial. Al efecto se establecen en el artículo 401 los criterios para que los productos puedan ser considerados originarios o extrazonales, pero con suficiente manufactura nacional como para provocar un cambio arancelario o bien examinar el contenido regional.<sup>319</sup> Las mercancías que sean consideradas originarias tienen trato preferencial, al amparo de un certificado de origen, tal y como establece el procedimiento aduanero del artículo 501.<sup>320</sup>

<sup>315</sup>Cfr. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 1993.

<sup>316</sup>Véase Sector Agropecuario y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

<sup>317</sup>Véase Comercio e inversión en el sector automotriz.

<sup>318</sup>Véase Bienes textiles y del vestido.

<sup>319</sup>Véase artículo 401.

<sup>320</sup>Véase artículo 501.



### *Normas técnicas*

Son las características que debe cumplir una mercancía o sus directrices, así como las reglas de procesos y métodos de producción, o bien las cuestiones relativas a la terminología para efectos de embalaje, etiquetado, marcado y símbolos del producto, sujetos a los criterios de calidad, seguridad, protección a la salud humana, animal o vegetal y medio ambiente.

En su aplicación, se reconoce el principio de trato nacional que deben cumplir, para lo cual se utilizan normas internacionales como referencias, y se busca en todo caso la convergencia de sistemas. Para tal efecto se establecen mecanismos de consulta y notificación.<sup>321</sup>

### *Medidas sanitarias y fitosanitarias*

Las partes pueden adoptar medidas para la seguridad de alimentos, condiciones sanitarias y fitosanitarias, para proteger la vida o salud animal o vegetal. En todo caso, dichas medidas deberán basarse en criterios científicos y no constituir obstáculos al comercio intrazonal.<sup>322</sup>

### *Servicios*<sup>323</sup>

El rubro servicios promueve este comercio transfronterizo, bajo los siguientes principios:

- *Trato nacional*, cada parte otorgará a los prestadores de servicios de la otra, un trato no menos favorable que el que otorgaría en circunstancias similares a sus prestadores.
- *Trato de nación más favorecida*, cada parte otorgará a los prestadores de servicios de la otra un trato no menos favorable, en circunstancias similares que el que otorga a los prestadores de otra, o incluso de un país que no es parte.

<sup>321</sup>Véase artículo 915 y sus anexos y artículos 703 y 905.

<sup>322</sup>Véase artículos 723-724.

<sup>323</sup>Véase Capítulo XII, *Comercio Transfronterizo de Servicios*.

- *Nivel de trato*, cada parte otorgará a los prestadores de servicios de la otra, el mejor de los tratos requeridos en los artículos 1202 y 1203.
- *Presencia local*, ninguna de las partes exigirá a los prestadores de servicios de la otra, mantener una oficina de representación, o que sea residente de su territorio como condición para la prestación transfronteriza de un servicio.

Asimismo, se abre el espectro de servicios transfronterizos a los siguientes sectores: construcción, computación, telecomunicaciones, transporte terrestre, portuario, aéreo, turístico, profesional, reparación y mantenimiento. Los rubros de servicios financieros y telecomunicaciones se sujetan a condiciones especiales. En los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con el contenido del Tratado, los mexicanos podrían ingresar al punto de destino en territorio estadounidense a partir de 1995.

Sin embargo, durante el gobierno de Bill Clinton no se honró esta disposición por cuestiones de “seguridad”. En consecuencia y de conformidad con los procedimientos para solución de controversias, México solicitó en 1996 la celebración de consultas con el gobierno estadounidense para la solución del diferendo.<sup>324</sup> Ante el fracaso, el gobierno mexicano pidió en 1998 el inicio formal de la intervención de la Comisión de Libre Comercio (CLC) para interceder con sus buenos oficios en la disputa. A finales de ese mismo año (septiembre), fracasó.<sup>325</sup>

Ante la imposibilidad que los transportistas ingresaran a EUA, México ganó en 2001 la controversia que le permitió el establecimiento de tarifas, pero mantuvo pláticas con el gobierno de George W. Bush de las que se derivó un acuerdo (2007) que estableció el programa piloto para abrir fronteras. A pesar de ello, el Congreso estadounidense lo canceló por lo que, en represalia, México volvió a aplicar dichas tarifas.

En marzo de 2011 los gobiernos de Felipe Calderón y Barack Obama acordaron un marco de compromisos para solucionarlos. Como resultado, el 6 de julio de 2011 se firmó a través de los secretarios de Comunicaciones

<sup>324</sup>Cfr. John Nagel, *NAFTA Cross-Border Trucking Group Meets, Little Progress Reported, More Meetings Set*, en *Int'l trade Daily* (BNA), 21 de agosto de 1998, disponible en Lexis Bnaid Library.

<sup>325</sup>Cfr. Binyamin Appelbaum, “U.S. and Mexico sign Cross-Brder Trucking Deal”, *The New York Times*, 6 de julio de 2001, formato html, disponible en <http://www.nytimes.com/2011/07/07/business/us-and-mexico>

y Transportes de México y del Departamento de Transporte de EUA un Memorando de Entendimiento sobre los Servicios de Autotransporte Transfronterizo de Carga Internacional,<sup>326</sup> derivado del cual México se comprometió a la suspensión de medidas compensatorias en un 50 por ciento a la firma de este memorando y a la eliminación completa de éstas, una vez que se otorgue el primer permiso al transporte mexicano.<sup>327</sup> Con ello se terminaba un conflicto de cerca de 17 años.

### *Inversión*

En el preámbulo y objetivos del Tratado se establece que éste fomentará un marco claro y previsible que otorgue seguridad y certidumbre a inversiones e incremente sus oportunidades, bajo los siguientes principios:<sup>328</sup>

#### *Trato nacional*

Cada parte otorgará a los inversionistas y a las inversiones de la otra, un trato no menos favorable que el que tendría en circunstancias similares con los propios, respecto del establecimiento, operación, venta o cualquier otra disposición de inversiones.

#### *Trato de nación más favorecida*

Cada parte otorgará a los inversionistas y a las inversiones, un trato no menos favorable que el que otorga en circunstancias similares a los prestadores de servicios de la otra, o incluso de un país que no es parte, respecto del establecimiento, operación, venta o cualquier otra disposición de inversiones.

<sup>326</sup>Cfr. *Memorando de entendimiento entre el Departamento de Transporte de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte de los Estados Unidos Mexicanos sobre Servicios de Autotransporte Transfronterizo de Carga Internacional*, México, 6 de julio de 2011.

<sup>327</sup>Cfr. *Agreement on Lifting of Retaliatory Measures between the Office of the United States Trade Representative of the United States of America and the Secretaria de Economía of the United Mexican States*

<sup>328</sup>Cfr. *Idem*.

### *Nivel de trato*

Cada parte otorgará a los inversionistas y a las inversiones de la otra, el mejor de los tratos requeridos en los artículos 1202 y 1203 del TLCAN.

### *Nivel mínimo de trato*

Cada parte otorgará a los inversionistas y a las inversiones de la otra un trato de conformidad al Derecho Internacional en cuanto a protección y seguridad plenas, así como un trato no discriminatorio respecto de cualquier medida que adopte en el caso de que hubiera pérdidas en las inversiones derivadas a conflictos armados.

### *Solución de controversias*

Se establece un mecanismo para la solución de controversias relativas a la interpretación y aplicación del TLCAN, dentro del cual destacan una Comisión de Libre Comercio encargada de coadyuvar en la solución de disputas y se permite delegar ciertas funciones a paneles y comités *ad hoc*. El procedimiento puede llevarse por acuerdo de las partes, bajo las reglas del TLCAN o ante la OMC. Se prevé el mecanismo de consultas o bien el inicio de un procedimiento en el que se solicita la intermediación de la CLC que desarrollará cualquier medio como buenos oficios, conciliación o mediación. Las partes también podrán presentar la controversia ante un panel arbitral constituido por cinco integrantes, cuyo presidente lo será por acuerdo de las partes en litigio (no nacional) y dos integrantes más, que serán elegidos de la lista de panelistas de la otra parte. El informe final que se derive de estos procedimientos será la base para la solución de controversias.<sup>329</sup>

<sup>329</sup>Cfr. *Idem*.

*Compras de gobierno*

El capítulo X contiene disposiciones aplicables a las compras del sector público, bajo el criterio de eliminación de discrecionalidad en adquisiciones gubernamentales de bienes, servicios u obras, así como la aplicación del principio de trato nacional y no discriminación. Prevé asimismo favorecer información sobre sistemas de compras, particularmente en torno a programas especiales para micro, pequeña y mediana empresa.<sup>330</sup>

*Protección a la propiedad intelectual*

Este rubro prevé protección y defensa adecuada de derechos de propiedad intelectual, sin que ello se convierta en una barrera. Entre otros, se considera la protección de derechos de autor, marcas, patentes, indicaciones geográficas, diseños y secretos industriales.<sup>331</sup>

*Instituciones*

En este rubro, el Tratado provee una endeble estructura por la reiterada reticencia del gobierno estadounidense para crear un cuerpo y una burocracia parecida a la de UE, con la idea de una de tipo intergubernamental limitada a actividades de coordinación y administración,<sup>332</sup> que se organiza de la siguiente manera:

<sup>330</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>331</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>332</sup>Cfr. Roberto Bouzas, Susanne Gratius *et al.*, "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión", en Susanne Gratius, *Mercosur y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana, México, 2008, p. 65.

Cuadro 22  
ESTRUCTURA DEL TLCAN

---

Comisión de Libre Comercio. Integrada por ministros de comercio y/o sus suplentes. Órgano superior que supervisa la labor de Comités y grupos de trabajo. Se reúne al menos una vez al año. Sus decisiones se toman por consenso. De ésta dependen los siguientes:

---

Grupos de Trabajo (8)

- Reglas de Origen (Subgrupo de Aduanas)
- Subsidios Agropecuarios
- Materia de Comercio y Competencia
- Entrada Temporal
- Inversiones y Servicios
- Compras Públicas
- Agricultura y Comercialización
- Cuotas y Tarifas

Comités (9) y Subcomités (4)

- Comercio de Bienes
- Ropa Usada
- Acero
- Comercio Agropecuario (Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios)
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (con diversos grupos técnicos de trabajo)
- Medidas Relativas a Normalización
  - Subcomité de Normas sobre Transporte Terrestre
  - Subcomité de Normas sobre Telecomunicaciones.
  - Consejo de Normas Automotrices
  - Subcomité de Etiquetado de Productos Textiles y del Vestido
- Micro y Pequeña Empresa
- Servicios Financieros
- Consultivo de Controversias Comerciales Privadas

Grupo de Trabajo de Energía. Creado en la Cumbre de 2001, para definir agenda de fomento al intercambio energético, construcción común de ductos de petróleo, generadores eléctricos y otros proyectos de cooperación

Secretariado. Se encarga de ejecutar y administrar el sistema de solución de controversias. Está conformado por tres secciones nacionales con sede en Ottawa, Washington y México, que a su vez se integran por un director y varios colaboradores permanentes

---

Fuente: Roberto Bouzas, Susanne Gratius *et al.*, *op. cit.*, p. 65.

Cuadro 23  
INSTITUCIONES PARALELAS

---

Comisión para la Cooperación Laboral (Acuerdo Paralelo del TLCAN). La sede está en Washington, DC Las secciones nacionales se componen de oficinas administrativas en los respectivos Ministerios del Trabajo. Tiene estructura institucional propia: Consejo Ministerial, Secretariado, Comité Asesor Nacional y Gubernamental

Comisión para la Cooperación Ambiental (Acuerdo Paralelo del TLCAN). Tiene su sede en Montreal, Canadá. Se integra por un Secretariado, un Comité Asesor Nacional y un Gubernamental

---

Fuente: Roberto Bouzas, Susanne Gratius *et al.*, "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión", en Susanne Gratius, *op. cit.*, p. 65.

Cuadro 24  
OTROS FOROS E INSTITUCIONES BILATERALES

---

EUA-México

- Banco Norteamericano de Desarrollo
- Border Environment Cooperation Commission
- Grupo de Alto Nivel
- Conferencia Interparlamentaria
- Encuentros Interparlamentarios
- Reuniones regulares de gobernadores de la frontera bilateral

EUA-Canadá

- Asociación Canadá-EUA
  - Grupo Interparlamentario
  - Asociación Binacional de Gobernadores y Jefes de Gobierno
- 

Fuente: Roberto Bouzas, Susanne Gratius *et al.*, *op. cit.*, p. 65.

## Derecho mexicano y globalización

El artículo 131 de nuestra Constitución General de la República establece que el Ejecutivo tiene facultad para gravar mercancías en comercio exterior o su tránsito por territorio nacional, y también para reglamentar y/o restringir la circulación de bienes por motivos de seguridad. Con la autorización del Congreso, el Ejecutivo puede disminuir o suprimir cuotas de tarifas de exportación e importación o crear otras, así como restringir las importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías.

Derivado de este precepto y en el contexto del modelo neoliberal, el presidente Miguel de la Madrid, envió en su día una iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 131, publicada en el *DOF* del 13 de enero de 1983,<sup>333</sup> en la que básicamente se regulaban tres aspectos: facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir aranceles o crear otros (que el Congreso hubiera impuesto); establecer casos para restringir la importación y exportación de mercancías, y hacer frente a prácticas desleales de comercio internacional.<sup>334</sup> Fue conocida como Ley Antidumping, toda vez que estipuló la posibilidad de crear cuotas compensatorias a la importación de mercancías sujetas a prácticas desleales. En este contexto, también fue importante la configuración de casos en los que se podían establecer permisos previos. Otra reforma vinculada a la entrada en vigor del TLCAN fue la modificación del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional<sup>335</sup> respecto a comunicacio-

<sup>333</sup>Fue abrogada por la Ley de Comercio Exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio de 1993, de conformidad con el procedimiento legislativo establecido en nuestra Carta Magna. Véase Jesús Armando López Velarde Campa, “El proceso de creación de leyes en México”, México, *APAUNAM Academia, Ciencia y Cultura*, Número Especial, 2010, pp. 61-66.

<sup>334</sup>Cfr. Luis Malpica y de Lamadrid, *op. cit.*, p. 271.

<sup>335</sup>DOF 2 de marzo de 1995.



nes vía satélite y ferrocarriles. Se cambió la naturaleza que éstas tenían de áreas estratégicas —con rectoría exclusiva del Estado—, a prioritarias que permiten participación del sector social o privado. En consecuencia, el Estado quedó facultado para concesionarlas.

## Ley de Comercio Exterior

El neoliberalismo impulsado por el ex presidente Carlos Salinas abrogó la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional por una nueva Ley de Comercio Exterior, que respondió a los compromisos internacionales adquiridos en el GATT/OMC y TLCAN. Publicada en el *DOF* el 27 de julio de 1993,<sup>336</sup> se compone de 98 artículos, organizados en nueve títulos y 21 capítulos, además de cuatro artículos transitorios. Su desglose abarca lo siguiente: I. Disposiciones Generales. II. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares. III. Origen de las Mercancías. IV. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior. V. Prácticas Desleales de Comercio Internacional. VI. Medidas de Salvaguarda. VII. Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda. VIII. Promoción de Exportaciones. IX. Infracciones, Sanciones y Recursos.

Hoy en día, la Ley ha sido cambiada en cerca del 60 por ciento de su contenido, como resultado de dos grandes reformas legislativas. La primera de 2003<sup>337</sup> que modificó el 50 por ciento para adecuarla a los términos del GATT y del futuro TLCAN. Y la segunda y última reforma de 2006, que modificó cerca del 10 por ciento.<sup>338</sup> El artículo 1° expone:

La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

<sup>336</sup>*Cfr.* Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 309.

<sup>337</sup>DOF, 13 de marzo de 2003.

<sup>338</sup>DOF, 21 de diciembre de 2006.

A efecto de fortalecerla, se adicionó a este artículo un aspecto relativo a la defensa de la planta productiva comprendido en el Título V. Es importante destacar que la adición se deriva tanto de los compromisos contraídos por México en su adhesión al GATT, como de los códigos de conducta correspondientes y las medidas del TLCAN. En consecuencia, el derecho sobre prácticas desleales de comercio internacional se compone de aquéllos instrumentos jurídicos internalizados. El Título V consta de cuatro capítulos relativos a disposiciones generales, que establecen los conceptos de prácticas desleales, redeterminan la existencia de discriminación de precios y subvenciones.

El capítulo II se dedica a desglosar los aspectos relativos a la discriminación de precios y el capítulo III es relativo a las subvenciones. El capítulo IV integra el aspecto del daño a una rama de la producción nacional.

Deben subrayarse los siguientes aspectos: operaciones comerciales normales, que reflejan las condiciones de mercado en el país de origen dentro de un determinado periodo entre un comprador y los vendedores independientes.<sup>339</sup> Subvención, que brinda ayuda financiera del gobierno a una empresa, grupo de empresas o ramas de la producción brindándoles con ello un beneficio. O alguna otra forma de ayuda que resulte en el mantenimiento de precios y que traiga consigo beneficios. Como ejemplo de estas prácticas se enlistan en el Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.<sup>340</sup> Daño, que se refiere a un daño material causado a una rama de la producción nacional; una amenaza de daño a una rama de la producción nacional; un retraso en la creación de una rama de producción nacional.<sup>341</sup>

Amenaza de daño, que se traduce en un incremento significativo de las importaciones de mercancías, del objeto de precios o de las subvenciones en el mercado nacional que indique la probabilidad del daño al mercado mexicano.<sup>342</sup> Otro aspecto es el referente a las salvaguardas, que en la Ley de Comercio Exterior se desarrolla en los Títulos VI y VII. Las medidas de salvaguarda que se incorporan en esta Ley reflejan crite-

<sup>339</sup>Cfr. Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993.

<sup>340</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>341</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>342</sup>Cfr. *Idem*.

rios internacionales, siempre que el mercado interno pueda verse afectado por mercancías del exterior. De este modo, para evitar daños, se pueden aplicar restricciones antidumping o antisubsidios de acuerdo con los parámetros del GATT/OMC y de los Tratados de Libre Comercio que se han firmado y que se integran al cuerpo de la Ley; también prevé la aplicación —además de los aranceles—, de permisos previos o cupos máximos. Así, los procedimientos para la imposición de salvaguardas citados en los Títulos VI y VII reflejan aquéllos del GATT y del Acuerdo de Salvaguardas, y se establece un contencioso administrativo que el productor mexicano lleva ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía (UPCI). Los procedimientos de investigación pueden iniciarse de oficio o a petición de alguna de las partes agraviadas. La UPCI es responsable de la sustanciación del procedimiento al amparo del Título VII.<sup>343</sup>

## Regímenes aduaneros

La Ley Aduanera de 1995 no estableció una definición genérica de régimen aduanero, si bien en su artículo 90 consigna que toda mercancía que se introduzca a territorio nacional deberá destinarse a alguno de los regímenes aduaneros que la misma consigna. No obstante, nuestro ordenamiento se armoniza con las Convenciones Internacionales y definiciones aportadas por la doctrina aduanera.<sup>344</sup> Para el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas: es la destinación que pueden recibir según las leyes y reglamentos, las mercancías sujetas al control de aduana.<sup>345</sup> Por su parte, para la ALADI: “es el tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación”.<sup>346</sup>

En la Ley Aduanera de 1982, se establece que: “La denominación sirve para dar al ciudadano una idea más clara de que la intención con la que se

<sup>343</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 311.

<sup>344</sup>Andrés Rohde Ponce, *Derecho aduanero mexicano. Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, ISEF, México, 2005, p. 25.

<sup>345</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>346</sup>*Ibidem*, p. 26.

introducen o extraen mercancías, determina que a estas se les aplique un tratamiento determinado, es decir, un estatuto o régimen”.<sup>347</sup>

De las definiciones anteriores se desprenden algunos elementos que forman la base del concepto del régimen aduanero:

Toda introducción al país o extracción del mismo de mercancías debe tener un destino o finalidad; éste no es irrestricto, sólo puede ser alguno de los previstos en la Ley, y es elegido por la intención o voluntad del particular interesado, a cada destino específico la ley le asigna un tratamiento o estatuto.<sup>348</sup> De esta manera, al vincularse a un aspecto de naturaleza jurídica de los regímenes referidos a la materia fiscal, se derivan las clasificaciones de régimen para efectos tributarios.

## Código Aduanero de 1952

En éste se desglosa la clasificación legal de regímenes, conocidos en su día como operaciones aduaneras: importación (definitiva, temporal y especial), exportación (definitiva, temporal y especial), tránsito internacional (por territorio nacional y el extranjero) y trasbordo. Como importaciones especiales se entendía “[...] a los retornos al país de mercancías que se habían exportado en definitiva”, y por otra parte, exportaciones especiales a los retornos al extranjero de mercancías “que habiéndose importado, no estén nacionalizadas”.<sup>349</sup>

## Ley Aduanera de 1982

Al emitir esta Ley, por vez primera se utiliza el término “regímenes aduaneros” que estableció su clasificación como aquellos regímenes: definitivos (importación o exportación), temporales y de importación: para retornar al extranjero en el mismo estado, para la elaboración, transformación o reparación o para el depósito industrial; para la exportación (para retornar al país en el mismo

<sup>347</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>348</sup>*Idem*.

<sup>349</sup>*Ibidem*, p. 30.

estado y para elaboración, transformación o reparación), y para las importaciones para reposición de existencias, depósito fiscal y tránsito de mercancías. Con respecto al Código Aduanero de 1952, se incorporaron algunas novedades: importación temporal para depósito industrial, depósito fiscal, eliminación del trasbordo y de operaciones especiales, así como tratamiento de los retornos como régimen aduanal. Durante su vigencia, este ordenamiento fue objeto de algunas modificaciones. La reforma de 1991 cambió la importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila. También se eliminó el régimen de importación temporal para depósito industrial y de reposición de existencias.<sup>350</sup> La reforma de 1994 adicionó un nuevo régimen: elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

## Ley Aduanera de 1995

Publicada en el *DOF* el 15 de diciembre de 1995, esta Ley ha sido objeto de varias reformas para actualizarse a las circunstancias del entorno y de los compromisos contraídos por México, como la incorporación de criterios del Código de Valoración Aduanera del GATT, la modificación en la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, la adecuación del pago de impuestos al comercio exterior en términos de los Tratados internacionales, o la adecuación a los artículos 303 y 304 sobre exenciones arancelarias del TLCAN, contenidos en decretos de reforma, adición o derogación y publicados en el *DOF* el 30 de diciembre de 1996; 31 de diciembre de 1998; 4 de enero de 1998; 31 de diciembre de 2000; 1 de enero de 2002; 25 de junio de 2002; 30 de diciembre de 2002; 23 de enero de 2006, y el último en el *DOF* el 2 de febrero de 2006, por el que se reforman diversas disposiciones. La Ley que nos ocupa consta de 203 artículos organizados en nueve Títulos, y nueve artículos transitorios, y los temas que aborda son:

Título I. Disposiciones generales que expresan el objeto de la misma para regular entrada y salida de mercancías del territorio nacional. Así como una definición de los conceptos básicos que se emplean.<sup>351</sup>

<sup>350</sup>Cfr. Andrés Rohde Ponce, *op. cit.*, p. 33.

<sup>351</sup>Cfr. Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995.

Título II. Control de aduana es el despacho que regula aspectos relativos a la entrada, salida y control de mercancías por parte de las aduanas que conducen estas actividades en los recintos fiscales. Se define lo que se entiende por recinto fiscal y la forma en que la autoridad podrá otorgar la concesión de servicios aduanales. Se desarrolla el punto relativo al depósito ante aduana en los recintos fiscales para efecto del tipo de régimen aduanero a que se destinarán y del despacho de las mercancías que tiene que ver con las formalidades y actos para efectuar la entrada o salida de bienes.<sup>352</sup>

Título III. Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, que regulan los aspectos relativos a los impuestos al comercio exterior, los casos de exención de las obligaciones fiscales y de las responsabilidades del agente aduanal por lo que respecta a la clasificación de mercancías, destino de régimen aduanero, verificación de datos suministrados y de documentos que amparan el cumplimiento de los diversos ordenamientos aplicables. También se determina la base gravable como el valor en aduana de las mercancías, entendiéndose como el valor de transacción, como base para la aplicación del impuesto de importación.

De manera paralela se establece que la base gravable para el impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías consignado en la factura, sin incluir el costo de fletes y seguros.<sup>353</sup>

Título IV. Regímenes aduaneros, regula que las mercancías que se introduzcan o salgan del territorio nacional deben destinarse a algunos de los siguientes regímenes aduaneros: definitivos (importación o exportación); temporales de importación (para retornar al extranjero en el mismo estado o para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación) y exportación (para retornar al país en el mismo estado, para la elaboración, transformación o reparación, o para el depósito fiscal); tránsito de mercancías interno o internacional; elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico. Con respecto a los regímenes aduaneros establecidos en la Ley de 1982<sup>354</sup> y sus ulteriores reformas en la Ley Aduanera de 1995, se observan algunas

<sup>352</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>353</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>354</sup>Véase Ley Aduanera de 1982, apartado 5.2.2. .

modificaciones tales como el desglose del Régimen del Tránsito de Mercancías en Interno e Internacional y la inclusión de un nuevo régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico. Respecto de los regímenes aduaneros establecidos, los agentes aduanales determinan en los pedimentos el régimen al cual se destinan las mercancías y conducen a la verificación de todas las formalidades inherentes a tal régimen y al cumplimiento de los actos administrativos correspondientes.<sup>355</sup>

Título V. Franja y región fronteriza, donde el primero se define como el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país, en tanto que región fronteriza es el territorio que determine el Ejecutivo Federal. Este título establece las mercancías que estarán parcial o totalmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior, a excepción de algunos bienes como bebidas alcohólicas, tabaco y caballos de carrera, los cuales causarán el impuesto general de importación.<sup>356</sup>

Título VI. Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales, en las que se reconocen cuatro grandes facultades al Poder Ejecutivo: a. establecer o suprimir aduanas fronterizas y determinar su ubicación; b. suspender el servicio de las oficinas aduaneras, cuando lo juzgue conveniente; c. autorizar que el despacho de aduanas fronterizas se realice de manera conjunta con aduanas de países vecinos, y d. imponer o suprimir regiones fronterizas.<sup>357</sup> En este Título también se desglosan las competencias del Servicio de Administración Tributaria.

Título VII. Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros. Se define al agente aduanal como la persona que con una patente de la SHCP está facultado para conducir el despacho de las mercancías. El apoderado aduanal es el representante de otra persona física que se encarga del despacho de las mercancías, siempre y cuando así lo autorice la SHCP. Respecto de la figura de dictaminadores aduaneros no se ofrece una definición, sin embargo el artículo 175 determina que “serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del

<sup>355</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>356</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>357</sup>Cfr. *Idem.*

segundo reconocimiento respecto de los conceptos a que se refieren las fracciones I, II, y III del artículo 44” de la Ley Aduanera.<sup>358</sup>

Título VIII. Infracciones y sanciones, tipifica el caso de infracción que puede ser por omisión total o parcial de los impuestos al comercio exterior; por incumplimiento de cualquier trámite o regulación del despacho aduanero; por la introducción de mercancías prohibidas; por la extracción de mercancías de los recintos fiscales o fiscalizados sin haber cumplido con los requisitos, ni contar con la autorización de la autoridad; cuando se desvíen las mercancías en tránsito internacional de las rutas fiscales autorizadas, o cuando no se acredite la documentación aduanal correspondiente. Asimismo se prevén las sanciones que corresponden a las diferentes infracciones.<sup>359</sup>

Título IX. Recursos administrativos, consta de un capítulo único y un solo artículo (203) que determina: “En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”. La última reforma de 2 de febrero de 2006 a esta Ley clarificó aspectos relativos a los procedimientos para la determinación del valor de las mercancías, y de la documentación comprobatoria de dicho valor, cuando exista falsedad. También se introdujeron reformas a las denominadas tiendas *duty free*.

## Convenios de doble tributación

En el ámbito tributario también es importante destacar los convenios de doble tributación que México tiene suscritos para que el contribuyente (residente) no sea gravado con impuestos equiparables durante el mismo periodo en dos jurisdicciones fiscales nacionales distintas. Es decir, la doble tributación se presenta cuando “un mismo acto u operación celebrada entre sujetos pertenecientes a distintos países es gravada con dos o más tributos por las respectivas naciones de origen o residencia de los sujetos”.<sup>360</sup> Esta Ley busca asimismo resolver el problema de la imposición tributaria de dos o más sistemas fiscales a un sujeto sobre sus operaciones internacionales, lo

<sup>358</sup>Cfr. Ley Aduanera 1995, *op. cit.*

<sup>359</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>360</sup>Adolfo Arrijo Vizcaíno, “La doble tributación internacional”, en *Anuario Jurídico-Derecho Fiscal*, Universidad Iberoamericana, México, p. 17.



que supone un serio obstáculo al intercambio libre y competitivo de bienes y servicios. A efecto de conocer la operación de estos instrumentos, se revisarán algunos aspectos básicos y comunes que los componen y el análisis de estos acuerdos.

En estos convenios se observa una suerte de cesión de soberanía tributaria, cuyo fin último es favorecer el intercambio comercial, sumándose al sistema de la economía internacional. Para Hugo B. Margáin, los supuestos que confirman la existencia de la doble tributación son: incidencia de dos o más soberanías, identidad o similitud de impuestos, identidad de sujetos gravados, identidad del periodo impositivo y acumulación de la carga tributaria.

Las conferencias internacionales para establecer el modelo de Tratado (de doble tributación) se remontan a 1943, cuando a iniciativa de México se celebró la Conferencia Tributaria Regional en la que se presentó como tesis fundamental que sólo se gravará el ingreso de los extranjeros en la fuente, es decir en el Estado en donde se lleve a cabo la actividad económica.<sup>361</sup> Este criterio fue modificado por un grupo de expertos en las Conferencias de Londres de 1946 y de París de 1963, y cambió el principio de la Fuente al de Residencia. Como rasgos generales de estos Tratados destaca que se suscriben por la vecindad entre las partes o por la intensidad de las relaciones económicas que los unen. Por lo regular son bilaterales y se basan en el principio de residencia. De este modo, para proceder a la suscripción de acuerdos de doble tributación, se tienen en cuenta monto de los intercambios económicos internacionales, esquemas tributarios nacionales, negociaciones propias de régimen especial derivados del acuerdo, como: exenciones totales, parciales o recíprocas, y especificación del objeto imponible. La cláusula del acuerdo debe atender a la estructura y a la política fiscal de cada país.

De acuerdo con Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz,<sup>362</sup> estos Tratados contemplan los siguientes elementos: renuncia por parte de cada gobierno a gravar determinadas categorías de ingresos de sus residentes cuando la fuente esté situada en el extranjero. El considerar en el país de residencia la totalidad del ingreso del contribuyente, inclusive el derivado del extranjero, pero

<sup>361</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 18.

<sup>362</sup>Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Fiscal, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

sujeto a reducciones por el impuesto pagado. El acuerdo para gravar determinados ingresos hasta una cifra tope. De acuerdo con estos esquemas se concede una jurisdicción exclusiva a uno de los países contratantes para gravar determinados ingresos, o bien se reducen las tasas de impuesto normal exigidas con respecto a los mismos. Los Tratados internacionales complementan las leyes de los países contratantes al decidir cuál país tendrá jurisdicción para sujetar determinados ingresos a sus leyes nacionales, y bajo qué condiciones y limitaciones puede hacerlo.<sup>363</sup>

Como ilustración cabe revisar el Convenio entre México y Canadá para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta.<sup>364</sup> El artículo 2º establece los impuestos objeto del acuerdo: sobre la renta que cada uno de los Estados exige de conformidad a su estructura fiscal, así como las reformas que cada Estado adopte con posterioridad a la firma del Convenio. En el artículo 4º se aclara el concepto de “residente de un Estado Contratante” en términos de: toda persona que en virtud de la legislación de ese Estado está sujeta a imposición por razón de su domicilio, residencia, sede de dirección, lugar de constitución o cualquier otro criterio de naturaleza análoga; y ese Estado, o una subdivisión política o entidad local del mismo, o cualquier agencia u organismo de dicho Estado, subdivisión política o entidad.

El Título III clarifica la tributación de las distintas clases de renta materia del Convenio. Entre éstos se computan: inmobiliarias, beneficios empresariales, transportación marítima y aérea, dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, ingresos derivados del empleo, participaciones de consejeros, artistas, deportistas y otras. El artículo 22 establece el principio de No Discriminación, en el que los nacionales de un Estado Contratante no serán sometidos por el otro a pagar ningún impuesto o a cumplir con alguna obligación relativa al mismo más gravoso que aquellos a los que estén o puedan estar sometidos los nacionales de ese otro Estado que se encuentren en las mismas condiciones, en particular con respecto a la residencia.

<sup>363</sup>Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, “La doble imposición internacional y las medidas para evitarla”, *Revista de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, núm. 13, enero de 1967, p. 25, citado en Adolfo Arrijo Vizcaíno, *Ibidem*, p. 23.

<sup>364</sup>Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta, México 20 de junio de 2007.

El artículo 23 provee un procedimiento amistoso para que una persona acuda a la autoridad competente del Estado Contratante del que es residente cuando —de manera fundada— considere que una imposición no está conforme a lo dispuesto en este Convenio. De otorgársele la razón, y en caso de que la autoridad competente no esté en la capacidad para dar una solución satisfactoria podrá establecer un acuerdo amistoso con la autoridad del otro Estado para solucionar la dificultad. Los artículos 27 y 28 se refieren a la entrada en vigor y a la denuncia del Convenio, respectivamente. A la fecha; México tiene suscritos 36 acuerdos:

Cuadro 25  
ACUERDOS DE DOBLE TRIBUTACIÓN SUSCRITOS POR MÉXICO

Alemania	Colombia	Letonia	República Checa
Argentina	Estonia	Lituania	República Eslovaca
Australia	Grecia	Luxemburgo	Rumania
Austria	Hungría	Nueva Zelanda	Rusia
Bahréin	Hong Kong	Panamá	Singapur
Barbados	India	Países Bajos	Sudáfrica
Brasil	Indonesia	Polonia	Suiza
Canadá	Islandia	Qatar	Ucrania
China	Kuwait	Reino Unido	Uruguay

Fuente: SHCP, Sistema de Administración Tributaria (SAT), disponible en [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informacion\\_fiscal/legislacion/52\\_3558.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/legislacion/52_3558.html)

## Procesos de integración en América

### Integración latinoamericana

En los países latinoamericanos, cada proceso de integración responde a determinadas lógicas, arraigadas en el desarrollo de las bases económicas, políticas, sociales y culturales. Se comparte no obstante, un pasado común de conquista, imposición cultural y explotación económica. En consecuencia, todas las expresiones de vida de las que en su día fueran colonias de la Corona española, reflejaban un sincretismo entre lo nativo y europeo. El Derecho no fue la excepción, como bien señala la doctora María Leoba Castañeda Rivas:

[...] de la Conquista, se produce el encuentro de dos formas de pensamiento, una civilización neolítica con predominio azteca, en su aspecto jurídico, y una hispánica, que incluía un sistema jurídico, integrador de algunos postulados romanos, germánicos, canónicos, así como de reglamentación monárquica.<sup>365</sup>

Históricamente unidas desde los primeros años de vida independiente, las nuevas naciones plantearon la importancia de la integración, lo que en un principio expresaba el pensamiento de Simón Bolívar, y que todos estos años ha sido un referente que continúa hasta nuestros días. Sin embargo, los intentos de integración durante el siglo XIX y principios del XX fracasaron, como resultado de diversos factores, entre los que destacan la herencia colonial, la propia conformación de los Estados-nación y las intervenciones extranjeras, aunado todo ello a una falta de acuerdos políticos que impulsara la tan ansiada integración. Si bien se trató de fomentar la unidad, basada

<sup>365</sup>María Leoba Castañeda Rivas, *El Derecho Civil en México*, Porrúa, México, 2013, p. 26.

en la cultura y la herencia, fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando se concretaron las primeras organizaciones regionales. En adelante, el proceso europeo se convirtió en referente para todos los proyectos tanto regionales, como subregionales.

Los diversos fenómenos son reflejo de un debate más amplio sobre el modelo de integración. El futuro de Latinoamérica no puede desvincularse de las raíces surgidas desde las luchas libertarias del siglo XIX, y de la idea bolivariana sobre la importancia de la unidad para hacer frente a los retos del desarrollo y, sobre todo, a las asechanzas de la intervención extranjera. En este sentido, la utopía de la integración bajo un proyecto común de inclusión, igualdad y solidaridad está presente desde los inicios de la vida independiente de nuestro continente y continúa hasta nuestros días. La integración pues, en este sentido se traduce en un proyecto que coadyuve a alcanzar lo que el doctor César Benedicto Callejas ha identificado como “la gran utopía latinoamericana”: la justicia.

De ahí que nuestras luchas —las triunfantes y las fracasadas— tengan siempre este horizonte, pero también se trata de un problema cultural de fondo que, si pasa desapercibido para quienes crean y estudian las normas, deja de ser principio orientador; esta es la antinomia entre lo universal y lo local, entre lo occidental y lo latinoamericano.<sup>366</sup>

## El pensamiento integracionista

Existe una base filosófica, que podría denominarse pensamiento político y social, que encuentra sus orígenes en Europa, que ha tenido sus expresiones en Latinoamérica y subyace al proceso. Algunos autores reconocen el desarrollo de multiplicidad de corrientes al término de los movimientos independentistas. Si bien es cierto que los ejes fundamentales provenían de Europa, no lo es menos que en Latinoamérica estas corrientes de pensamiento se sometieron a nuevas realidades que las transformaron. De este modo, ante el cuestionamiento de si se cuenta con una filosofía propia, surge el punto de vista del culturalismo, que señala a cada una de estas

<sup>366</sup>César Benedicto Callejas, *Siete ensayos de interpretación de la realidad latinoamericana. El pensamiento utopista en el descubrimiento y conquista de América*, Porrúa-UNAM, México, 2010, p. 225.

corrientes constreñida al lugar, al espacio y a las circunstancias, todo lo cual nos lleva a la conclusión de un pensamiento original y autóctono, que refleja las particularidades del “subconsciente latinoamericano”.

El punto de vista crítico destaca que no hay tal pureza de pensamiento universal que contradiga realidades particulares —como la latinoamericana— con lo cual se niega también la existencia de un pensamiento único. En todo caso, lo que existe responde a intereses de las élites político-económicas, que son las que han buscado dirigir y orientar la imposición de un modelo.<sup>367</sup> Resulta difícil establecer fronteras definitivas en el mundo de las ideas. Hablar del “extremo occidente”<sup>368</sup> como réplica, en el hemisferio americano no sería preciso. A la vuelta de 200 años se han evidenciado singularidades. Para los europeos aún podemos representar el descubrimiento de la *terrae incognitae*; y para los latinoamericanos y EUA estas fronteras significan la posibilidad de encontrar modelos sociales, políticos y económicos que sirvan de referente. En este contexto se inscribe el europeo.<sup>369</sup>

## Desarrollo

Al revisar el proceso contemporáneo podemos identificar cuatro periodos: el primero, de 1950 a 1980, que transcurrió bajo la lógica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones desde la perspectiva clásica de las uniones aduaneras; el segundo, propio de la década de 1980, cuando la crisis de las economías se convirtió en freno para el más decidido de los proyectos integracionistas, pero en el que las transiciones a la democracia abrieron expectativas; el tercero corresponde a la década de los noventa, y surgió de la mano del proyecto neoliberal y de los procesos de consolidación de las nuevas democracias, y el cuarto, atañe a la crisis del modelo de finales del siglo XX y el ascenso de los gobiernos de izquierda, con una renovada visión que pone énfasis en un proyecto político de largo alcance.

<sup>367</sup>Cfr. Jean-Marie Lemogodeuc (coord.), *América Hispánica en el siglo XX. Identidades, culturas y sociedades*, Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela, pp. 29-30.

<sup>368</sup>Concepto que desarrolla Arturo Uslar Pietri, *En busca del Nuevo Mundo*, FCE, México, 1963, donde sostiene que América Latina pertenece a Occidente.

<sup>369</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 103.

Estas cuatro etapas están vinculadas estrechamente al escenario internacional, mismo que tuvo gran influencia en ellas. En la arena del pensamiento se desarrolló la idea de integrar hacia adentro, y en este rubro la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>370</sup> tuvo papel de primer orden. En sus primeras etapas, los proyectos se caracterizaron por sustentarse en la lógica económica, a partir de ventajas en términos de crecimiento y desarrollo que traerían aparejadas. Por ello, sus premisas se volcaron en torno a las uniones aduaneras (teoría clásica de la integración económica), y en consecuencia los aspectos políticos quedaron relegados.<sup>371</sup>

En la primera etapa se define el pensamiento contemporáneo sobre la integración. Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, comenzó una discusión en torno a la necesidad de impulsar la industrialización y el fortalecimiento de los mercados. El crecimiento económico internacional de la posguerra se detalla por sus altas tasas de crecimiento económico tanto en América del norte como en Europa y Japón, y su reconstrucción favoreció el intercambio entre las tres regiones. El valor agregado de los productos manufacturados, especialmente en el rubro de bienes intensivos de capital, indujo a un mercado del que los países en desarrollo pronto fueron excluidos. Así, las exportaciones de América Latina enfrentaron barreras arancelarias y no arancelarias, no permitiendo su integración a los grandes mercados. En esta primera etapa de las cuatro que hemos mencionado, sobresalen dos acontecimientos: la creación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

El CEMLA comenzó a operar en 1952 como asociación civil, con domicilio en México, DF. Sus objetivos fueron: promover la mejor comprensión de las materias monetarias y bancarias, así como cuidar los aspectos pertinentes de políticas fiscal y cambiaria; capacitar al personal de bancos centrales y de otros órganos, mediante la organización de seminarios, cursos de

<sup>370</sup>La CEPAL, creada en 1948, forma parte del sistema de las Naciones Unidas de Comisiones Económicas Regionales orientadas a apoyar el desarrollo económico y social.

<sup>371</sup>Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur", en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril, 1999, FCPys, UNAM, pp. 11-15; y Alejandro Chanona Burguete e Ignacio Martínez Cortés, "Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial", en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, ITAM, México, 2001, pp. 65-87.

adiestramiento; publicar estudios; dirigir investigaciones, sistematizar resultados y proveer información acerca de hechos de interés internacional y regional.<sup>372</sup>

Actualmente, el CEMLA está integrado por 53 instituciones, entre ellas: Banco Central de la República Argentina, Centrale Bank van Aruba, Banco de la República de Colombia, Banco de México, Banco Central de la República Dominicana, Banco Central de Venezuela, Banco de España, Bank of Canada, Central Bank of the Bahamas, Central Bank of Barbados, Central Bank of Belize, Banco Central de Bolivia, Banco Central do Brasil, Cayman Islands Monetary Authority, Banco Central de Chile.

De éstos, 30 son asociados y el resto colaboradores.

Por su parte, el MCCA fue instituido en 1960, por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Su antecedente inmediato es la ODECA de 1951, cuyo objetivo principal era promover la cooperación. Con apoyo de CEPAL, ambos organismos suscribieron el Tratado Multilateral de Comercio Libre y de Integración Económica de Centroamérica de 1959 y el Acuerdo sobre el Régimen para las Industrias de Integración Centroamericana, en vigor, a partir de 1963. Sin embargo, hasta el Tratado de Managua de 1960 se dio la creación de su mercado común, que impulsaba: tratamiento igual a productos, aprobación de leyes uniformes sobre inversiones y desarrollo industrial, un Banco Centroamericano, y establecimiento de mecanismos de solución de controversias.<sup>373</sup>

Bajo la dirección de Raúl Prebisch, la CEPAL impulsó la Teoría del Desarrollo, con un enfoque estructuralista y postulados de modernización: señalaba, entre otras cosas, que la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados se superaría mediante la industrialización de estos últimos.<sup>374</sup> Esta tesis puso énfasis en el tránsito de una sociedad atrasada, tradicional o feudal, hacia una moderna, desarrollada o capitalista. Suponía que los problemas por resolver provienen del polo atrasado. Asimismo, elaboró un modelo que

<sup>372</sup>Cfr. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Fundación y funciones, Asociados y colaboradores* (en línea), <http://www.cemla.org/asociados.html>

<sup>373</sup>Sistema de Integración Centroamericana (SICA), *Tratado General de Integración Económica Centroamericano de 1960* (en línea), [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_basica.aspx?IdCat=&IdMod=3&Idm=1&IdmStyle=1](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=&IdMod=3&Idm=1&IdmStyle=1)

<sup>374</sup>Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 7, y Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, CEPAL, 1962.



confiaba fundamentalmente en los efectos económicos, sociales, políticos e ideológicos progresivos de la industrialización.<sup>375</sup>

De esta manera, las inversiones en diversas ramas se beneficiaron de exenciones de impuestos, aplicación de altos aranceles a la importación, permisos oficiales y cuotas de importación, subsidios y otras ventajas. A partir de la segunda mitad de los años cincuenta, y como parte del análisis de los problemas de desarrollo, comenzaron a sistematizarse las propuestas. La necesidad de impulsar dicha Teoría del Desarrollo se sustentó en la oposición centro/periferia, restricción externa, escasez de capital y tecnología, lo cual se vinculó directamente con el anhelo de alcanzar mejores niveles:

Si bien se reflexiona, el objeto fundamental del mercado común, además de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, es asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Es esencial para ello, que la política de sustitución de importaciones no siga cumpliéndose dentro de pensamientos estancos, sino que las importaciones que antes provenían del resto del mundo puedan adquirirse en otros países latinoamericanos a favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial.<sup>376</sup>

En 1959, la CEPAL publicó su propuesta de mercomún articulada en torno al reconocimiento de lo reducido de los mercados nacionales para alcanzar condiciones de eficiencia y generar empleos para la gran población. El modelo requería de economías de escala y de mayor contenido tecnológico, mismas que podían desarrollarse al amparo de la integración que aprobara la creación de un mercado protegido más amplio. En consecuencia, la propuesta se asoció con la disponibilidad de un mercomún que permitiera el desarrollo industrial, la especialización tecnológica, la diversificación de importaciones y exportaciones y, finalmente, la coordinación frente a las dinámicas de la economía internacional.<sup>377</sup>

<sup>375</sup>Cfr. Theotonio Dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, ERA, México, 1978, p. 299.

<sup>376</sup>"Informe de la Secretaría Ejecutiva", en CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, 1959. Citado en Alfredo Guerra-Borges, *Globalización e integración latinoamericana. Economía y demografía*, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Universidad Rafael Landívar, México 2002, p. 164.

<sup>377</sup>Raúl Vázquez López, "Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región", *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, núm. 31, diciembre de 2011, ESAN, Perú, pp. 109-118.

De esta manera, en los documentos originales de dicha propuesta se concibió

Como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: aceleración del crecimiento, expansión, diversificación de exportaciones y avance de la industrialización. La ampliación del mercado y base de recursos productivos resultante permitiría aprovechar las economías de escala, ventajas de especialización y complementación industrial, creando condiciones para aumentar productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extrarregional y se revitalizaría el crecimiento económico.<sup>378</sup>

Pronto estos anhelos tuvieron su expresión institucional en forma de Tratados por los que se establecieron zonas como ALALC, lo que dio origen a Asociación de Libre Comercio del Caribe —que después se convertiría en CARICOM—, Mercado Común Centroamericano y Grupo Andino. Frente a las propuestas de la CEPAL, para fomentar el desarrollo de los países de la región, encontramos la postura marxista, que los considera como una parte de los modos de producción capitalista y socialista, que se recrean entre Estados —o sociedades— similares. He aquí lo que dicen al respecto:

Es la forma más avanzada del proceso de internacionalización de la producción, cuyo objetivo es asegurar condiciones económicas, políticas y jurídicas óptimas para profundizar la división internacional del trabajo y asegurar el desarrollo de la productividad en interés de las clases dominantes.<sup>379</sup>

José Carlos Mariátegui señalaba que la integración se dificultaba por los propios intereses de las burguesías nacionales con sus rivalidades e inexistencia de verdaderas relaciones económicas y de cooperación entre los países. La lucha de clases dificultaba el proyecto, por lo que hacía un llamado al iberoamericanismo a partir de las luchas obreras y campesinas por cambiar

<sup>378</sup>Maria Da Conceiao Tavares y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre de 1998, pp. 213-228.

<sup>379</sup>Peter Cocks, “Towards a Marxist Theory of European Integration”, *International Organization*, Universidad de Wisconsin, 34, 1, invierno de 1980, p. 4.

el orden establecido, frente a un panamericanismo, que consideraba reflejo de la ideología burguesa.<sup>380</sup>

Para Ruy Mauro Marini, si bien estas ideas estuvieron influidas por experiencias europeas como BENELUX, CECA y Mercado Común, también existían razones objetivas, derivadas de las características propias del proceso de industrialización. “La integración se planteó para solucionar dificultades que tuvieron que enfrentar los países de mayor desarrollo relativo (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), para viabilizar las inversiones extranjeras, contando con el aliento de Estados Unidos”.<sup>381</sup>

Algunos exponentes de la Teoría de Dependencia, como Dos Santos y Falleto, también dudaban de las bondades del proceso centradas en lo económico, caracterizado por la debilidad de burguesías nacionales y por la enorme influencia de intereses externos.

La segunda etapa corresponde a la década de 1980 y a la crisis de economías. Su signo fueron las políticas de ajuste financiero y estructural, así como la renegociación de deudas. Las “cláusulas de condicionalidad” del FMI, y otros lineamientos del BM, se orientaron a redefinir al Estado, para avanzar en la visión neoliberal, que necesariamente afectó dicha integración.<sup>382</sup> Este proceso coincidió con la transición hacia la democracia en Latinoamérica, a excepción de Chile. El latinoamericanismo buscó nuevos referentes destacando la concertación política, a través de mecanismos como el Grupo Contadora, mediante el cual, México, Venezuela, Colombia y Panamá, propusieron una solución al conflicto en Centroamérica; el Consenso de Cartagena, que trató de resolver el problema de la deuda; el Grupo de Lima o de Apoyo a Contadora, mediante el que Argentina, Brasil, Uruguay y Perú se sumaban a los esfuerzos de pacificación. En diciembre de 1986, los Grupos de Contadora y Lima se reunieron en Río de Janeiro lo que dio lugar al Grupo de los Ocho, como Mecanismo Permanente de

<sup>380</sup>Cfr. José Carlos Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Biblioteca Amauta, Perú, 1928.

<sup>381</sup>Ruy Mauro Marini, *Dos momentos en la integración latinoamericana*, Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación “Texto para el Día Latinoamérica y Canadá, 1993”.

<sup>382</sup>Cfr. Oscar Ugarteche, “El trasfondo financiero y comercial de la integración regional, 1980-2006”, en Alfredo Guerra-Borges (coord.), *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XXI Editores, México, 2009, p. 16.

Consulta y Concertación, entre cuyos propósitos se buscaba promover la integración.<sup>383</sup>

A partir de entonces comenzó el acercamiento entre Brasil y Argentina, mismo que culminó con la firma de una serie de instrumentos orientados a impulsar la cooperación; en 1985 se suscribió la Declaración Conjunta Foz de Iguazú para cooperación nuclear, así como el Acta de Iguazú que establece un programa comercial.

La tercera etapa que abarcó la década de 1990, como se señaló, fue de la mano del modelo neoliberal y de la lógica democrática. Retomando la teoría clásica establecida por Stephan Haggard y Robert Kaufman,<sup>384</sup> diremos que entre el inicio y la consolidación de reformas económicas, se distinguen dos olas de ajustes. La primera macroeconómica y la segunda de liberalización, ambas orientadas a la estabilización y la apertura. Estas reformas están guiadas por 10 prescripciones políticas del llamado Consenso de Washington, a saber: disciplina presupuestaria, cambio en prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras), reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados, liberalización financiera, especialmente de tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulaciones y garantía de derechos de propiedad.<sup>385</sup>

A finales de los años noventa apareció una segunda generación de reformas, orientadas a profundizar, completar y corregir las insuficiencias. El Consenso de Santiago, articulado durante la Cumbre de las Américas de 1998<sup>386</sup> propuso: avanzar hacia las reformas del sistema fiscal, laboral y financiero; mejorar del marco regulador para la actividad económica y para la privatización; modernizar el Poder Legislativo, una reforma al Poder Judicial, mejorar los servicios sociales y de infraestructura para desarrollo del

<sup>383</sup>Ruy Mauro Marini, *op. cit.*

<sup>384</sup>Stephan Haggard y Robert Kauffman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

<sup>385</sup>John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, La Caixa, Colección de Estudios Económicos, España, pp. 67-117.

<sup>386</sup>*Declaración y Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas*, celebrada en Santiago de Chile los días 18 y 19 de abril de 1998. Disponible en internet: [www.summit-americas.org/defaults.htm](http://www.summit-americas.org/defaults.htm)

sector privado.<sup>387</sup> Al tener como referente la formación de otros bloques, particularmente el ascenso del bloque europeo y el éxito de las economías asiáticas, se retomaron sus proyectos bajo la lógica del liberalismo económico y del llamado “nuevo regionalismo”. Se reactivaron los procesos centroamericanos, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el MERCOSUR. En todos los proyectos se optó por un nuevo modelo, referido al comercio y basado en políticas del “regionalismo abierto”.<sup>388</sup> En este sentido, los organismos internacionales promovieron una serie de políticas centradas en la liberalización comercial intragrupo de bienes, servicios y capitales.<sup>389</sup> A la par de la integración económica, los procesos subregionales en Centroamérica y el MERCOSUR se caracterizaron por el desarrollo de la agenda política, especialmente en el área de seguridad y defensa. En Centroamérica, y como resultado de los procesos de pacificación, en 1996 se firmó el Tratado Marco de Seguridad Democrática, pionero en la región por su conceptualización de seguridad centrada en el individuo y en las instituciones democráticas.

En el MERCOSUR, se firmaron acuerdos entre Argentina, Brasil y Chile a favor de la distensión de rivalidades, mismos que allanaron el camino para la construcción institucional en materia de seguridad. De hecho, el desarrollo del llamado “MERCOSUR de Seguridad y Defensa” se convirtió en eje sustantivo de la política exterior, no sólo por su relación con la consolidación democrática, sino también porque el regionalismo fue considerado como herramienta para posicionarse en el concierto internacional.<sup>390</sup> Aun con los avances que hubo en la década, una de las características sustantivas ha sido su apuesta por el intergubernamentalismo, con lo que se evitó, entre otras cosas, atribuir competencias soberanas a órganos comunes, privando a

<sup>387</sup>Sobre la segunda generación de reformas de ajuste estructural véase D. Benecke, “Las reformas de segunda generación en América Latina: Desafío para la política económica”, en *Contribuciones*; núm. 4, pp. 21-46, Buenos Aires, 2000; M. Naí “Latin America: The Second Stage of Reform”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *Economic Reform and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1995 y J. Williamson, “The Washington Consensus Revisited”, en Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, pp. 48-61.

<sup>388</sup>José Antonio Sanahuja, “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en *Anuario de integración regional 2008-2009*, CRIES.

<sup>389</sup>*Ibidem*.

<sup>390</sup>Cfr. Yadira Gálvez Salvador, “La comunidad de seguridad en el cono sur”, en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011.

los procesos de integración de mecanismos decisorios y de órganos de control adecuados.<sup>391</sup> Por otro lado, el balance de las medidas neoliberales mostraba un panorama sombrío. Tras el impulso sin precedentes a la liberalización económica y al crecimiento inducido por la apertura comercial y las privatizaciones, las economías empezaron a experimentar límites al propio modelo, lo que puso énfasis en el crecimiento y no en el desarrollo. Después de la crisis del 94 en México, ocurrieron las crisis de Brasil en el 98 y Argentina en diciembre de 2001. De acuerdo con cifras de la CEPAL, en 2002, el 44 por ciento de la población, 221 millones de personas, vivían en condiciones de pobreza, en tanto que 97 millones, correspondiente al 19.4 por ciento en pobreza extrema o indigencia. De esta manera, entre 1999 y 2002, el número de personas en condiciones de pobreza se incrementó en cerca de 10 millones, de los cuales ocho correspondieron a personas en extrema pobreza.<sup>392</sup>

Tras el cuestionamiento del modelo neoliberal vino el ascenso de movimientos sociales como el de Cocaleros de Bolivia, el Sin Tierra en Brasil o el Piqueteros de Argentina, los cuales llegaron a opciones diferentes. A partir de la elección de Hugo Chávez como presidente de Venezuela en 1998, se inició la ola de gobiernos de izquierda: Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile; Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) y Dilma Rousseff (2011-a la fecha) en Brasil; Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-a la fecha) en Uruguay; Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011/2011-a la fecha) en Argentina; Evo Morales en Bolivia (2005-2009/2010-a la fecha); Rafael Correa en Ecuador (2007 a la fecha); Daniel Ortega en Nicaragua, (2007-2011/2012 a la fecha) y Francisco Lugo en Paraguay (2008-2012).<sup>393</sup>

En este contexto se desarrolló la cuarta etapa, que apostaba por un modelo que diera prioridad a temas de desarrollo sobre el comercio, y ponía énfasis en la agenda política. De tal suerte que estos temas entraron en etapa de desarrollo, al tiempo que presenciamos nuevas propuestas como ALBA, UNASUR Y CELAC. Aun teniendo enfoques distintos y contradictorios,

<sup>391</sup>José Antonio Sanahuja, *op. cit.*

<sup>392</sup>*Panorama social de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

<sup>393</sup>En las elecciones de 2013 en Paraguay, resultó electo presidente Horacio Manuel Cartés Jara, de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (derecha).

estos organismos se caracterizan por algunos elementos comunes, como: *a)* la primacía de contar con agenda política, con menor atención a las agendas económica y comercio. *b)* El retorno de la agenda de desarrollo en el marco de agendas económicas posneoliberales. Se vinculan con la estrategia de reducción de pobreza y desigualdad, en un contexto que la justicia social ha adquirido mayor peso. *c)* Poner un énfasis mayor a la agenda “positiva”, centrada en la creación de instituciones políticas comunes y en la cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que da lugar a la ampliación de mecanismos de cooperación sur-sur y a la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.<sup>394</sup>

### Teorías del intergubernamentalismo<sup>395</sup>

De acuerdo con los académicos, cualquier proceso implica el desarrollo de instituciones de carácter intergubernamental, e incluso la aparición de ciertos rasgos de supranacionalidad. En América Latina existen varios procesos de esta índole, que si bien entre sí pueden ser disímiles, algunos han generado lo que se denomina instituciones intergubernamentales, y hasta cierto tipo de DC. Los ejemplos van desde la firma de Tratado Multilateral del Libre Comercio e Integración y Régimen Centroamericano de Industrias de Integración de 1958, a otros como Acuerdo de Cartagena de 1969 —Comunidad Andina—, Comunidad del Caribe de 1973, hasta la creación del MERCOSUR con instituciones intergubernamentales.

Más allá de sus diferencias, los mencionados procesos muestran rasgos de intergubernamentalidad, si bien no han reportado el nivel de desarrollo y legitimidad que observa el proceso de la UE. “De ahí que su puesta en práctica deba ser gradual y especializada, según las demandas histórico-culturales de las sociedades involucradas”,<sup>396</sup> señala Jaime Delgado Rojas.

<sup>394</sup>José Antonio Sanahuja, *op. cit.*

<sup>395</sup>Para un análisis más profundo de las teorías de la integración véase el apartado “Teoría de la integración regional europea”.

<sup>396</sup>Jaime Delgado Rojas, “La teoría de la supranacionalidad y la práctica latinoamericana”, en Alfredo Guerra-Borges, *Globalización e integración latinoamericana. Economía y demografía*, México, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-Universidad Rafael Landívar, 2002, pp. 52-53.

El intergubernamentalismo —presente en el contexto europeo— toma en América Latina varias expresiones. Este proceso —generado básicamente para explicar el regionalismo europeo— también encuentra en Andrew Moravcsik sustentos teóricos para explicarlos en el hemisferio occidental, como el institucionalismo intergubernamental y el realismo estructural.<sup>397</sup> Sus tres<sup>398</sup> principios son ilustrativos para comprender algunos procesos latinoamericanos e incluso el estadounidense. Observamos una “intensa red de negociaciones”, en el que incluso intereses de grupo o sociedades con carácter transnacional se arraigan. El Estado celoso de transferir soberanía busca imponer grado y profundidad.

### Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

La ALALC surgió a instancias de CEPAL, que entre 1956 y 1957 elaboró diversos estudios, en los que concluía sobre la necesidad de crear un sistema de preferencias comerciales, como instrumento más adecuado para acelerar el crecimiento. Después de un periodo de negociaciones, el 18 de febrero de 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, cuyo objetivo estableció una zona de libre comercio, con un plazo de 12 años para concluirla (diciembre de 1972), contados a partir de su entrada en vigor en junio de 1961.<sup>399</sup> Se convino así en la reducción de barreras no arancelarias, como restricciones cuantitativas y se impulsaron acuerdos de complementación industrial. Su estructura institucional creó tres órganos: Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Órgano superior donde se tomarían las decisiones más importantes. Conferencia de las Partes. Encargada de vigilar cumplimiento del Tratado, designar secretario del Comité Ejecutivo y convocar reuniones. Comité Ejecutivo Permanente. Encargado de conducir cuestiones administrativas, y de elaborar estudios y documentos técnicos. Las partes se comprometían a eliminar derechos arancelarios y cualquier otro cargo que afectara al comercio intrazonal de productos incluidos en Lista Común.

<sup>397</sup>Cfr. Jesús Armando López Velarde Campa, *op. cit.*

<sup>398</sup>Intergubernamentalismo, negociación del mínimo común denominador y límites a futuras transferencias de soberanía.

<sup>399</sup>Los países firmantes fueron: Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay, a los que se añadieron posteriormente Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia.



Para otros países miembros, llevar a cabo negociaciones anuales con miras a reducir gravámenes producto por producto, que pasarían a formar parte de la Lista Nacional.

Cuadro 26

## ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

---

República Argentina  
 Estado Plurinacional de Bolivia  
 República Federativa del Brasil  
 República de Chile  
 República de Colombia  
 República del Ecuador  
 Estados Unidos Mexicanos  
 República del Paraguay  
 República del Perú  
 República Oriental del Uruguay  
 República Bolivariana de Venezuela

---

Fuente: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en línea), [http://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n\\_Latinoamericana\\_de\\_Libre\\_Comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Latinoamericana_de_Libre_Comercio)

A partir de 1969 se experimentó un retraso que condujo a suscribir el Protocolo de Caracas, para ampliar el plazo de perfeccionamiento de los 12 años originales, por siete más, hasta 1980. De la Lista Común únicamente se negoció la primera parte, correspondiente a los primeros tres años, aunque al final nunca entró en vigor.<sup>400</sup> Una de las causas se debió al calendario de participación de productos locales en el comercio intrazonal, el cual tenía que escalar a 25 por ciento en el primer trienio; 50 en el segundo y así sucesivamente. Para conseguirlo se incluyeron en la Lista productos agrícolas, el problema surgió con la gran diferencia de precios, en los que por ejemplo, para arroz, maíz y frijol podían ser hasta de dos, tres o cinco veces. Adicionalmente, los regímenes de política cambiaria y el comercio exterior, dificultaron su cumplimiento.

<sup>400</sup>Cfr. Alfredo Guerra-Borges, *La integración de América Latina y el Caribe. La práctica de la teoría*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2002, p. 156.

De acuerdo con las teorías clásicas, el diferencial en la competitividad de diversos grados hubiera terminado por eliminar su producción en cierto país, con la consiguiente mejora de otro, donde el intercambio de productos agrícolas beneficiaría al mercado en su conjunto. Pero como es bien sabido, el campo y los productores agrícolas forman parte sensible de la política de cualquier gobierno; simplemente conducir un proceso de desgravación arancelaria del sector no era políticamente conveniente. De este modo, las preferencias no funcionaron para dicho mercado. Debe destacarse el artículo 27 que proponía la coordinación de políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios, el cual, visto a la luz de los resultados, tampoco se cumplió.

Por su parte, el artículo 29 contempló acuerdos bilaterales, a efecto de cubrir déficits de producción, tomando en cuenta corrientes tradicionales del comercio intrazonal y en condiciones normales de competencia, pero favoreciéndose productos de otras partes, si bien debe aclararse que en el artículo 28 se estableció una salvaguarda para limitar sus importaciones a las necesidades de déficits de producción interna y al balance de precios del producto importado a los nacionales. En todo caso, se reconoció que el uso de salvaguarda no debería favorecer la producción ineficiente, lo que en el curso de los primeros años fue invocado con bastante frecuencia. De este modo, si bien es cierto que los productos agropecuarios fueron objeto obligado de negociaciones de reducción arancelaria, también lo fue el uso de la salvaguarda, que llegó a representar hasta el 70 por ciento de los bienes negociados. Con el tiempo, las partes se percataron de que no sería posible cumplir con el calendario de desgravación planteado en la lista para productos agrícolas y tomaron la salomónica decisión de autorizar a cada país proteger sus principales productos, en tanto se definía un nuevo esquema.<sup>401</sup> El mercado de las manufacturas observó un comportamiento similar, cuyo resultado fue el retraso en la reducción arancelaria. La negociación de las listas nacionales significaría para un país la obtención de concesiones en ciertos bienes por el otro, al cual tendría que conceder en compensación las correspondientes preferencias. Sin embargo, esto tampoco funcionó.

<sup>401</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 165.

De este modo, las naciones menos desarrolladas y por tanto, con rango más amplio de productos —que no producían— reducir los aranceles, significaba en la práctica la cancelación futura para su desarrollo, al tiempo que demandaban a los mercados más grandes que se abrieran. En contraposición, los países más industrializados, cuya planta dejaba escaso margen a los bienes de países menos desarrollados, no estaban dispuestos a reducir aranceles. Se instituyeron entonces Acuerdos de Complementación Industrial como mecanismo coadyuvante a políticas de liberalización. Se otorgaban concesiones a ciertos productos sobre base bilateral y sólo serían extensivos a países de menor desarrollo, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Si en esto deseaba participar algún otro país, tendría que otorgar las compensaciones correspondientes. Se tiene registro de 16 Acuerdos de Complementación Industrial.<sup>402</sup> Otro elemento que debilitó los alcances que se tenía pensado proyectar, se deriva de la alta concentración geográfica del comercio. Por ejemplo, en 1980, 48 por ciento de exportaciones de Argentina se dirigían a Brasil y Chile. En el caso de Brasil, 48 por ciento para Argentina, Colombia y México. Y Chile, 65 por ciento a Argentina y Brasil. Ello significó que la ALALC no haya servido para una integración más general entre los países miembros, sino sólo entre los países más grandes.<sup>403</sup> Si bien obtuvieron beneficios exigüos, algunos analistas señalan que sólo se benefició a un número reducido de empresas multinacionales. A pesar de las limitaciones de ALALC en establecer una zona de libre comercio, se obtuvieron logros en torno a la ampliación de comercio, que facilitaron futuros acuerdos.

En 1961, las exportaciones entre dichas naciones latinoamericanas ascendieron a 487 millones de dólares; para 1980 ya representaban 10,927 millones de dólares, lo que significó un incremento de 2,143 por ciento. Las exportaciones intrarregionales representaron en 1961, 7 por ciento, y 14 en 1980. En general lo que se observó fue un incremento del comercio con relación al incremento total. En 1980, las exportaciones para las mayores economías de la región fueron: México 4 por ciento, Brasil 12 y Argentina 20. Para Ecuador de 12 por ciento, Bolivia 28 y Paraguay 48. Este aumento trajo consigo, entre otras consecuencias, el fortalecimiento de la eficiencia, lo que reflejó una mayor productividad en diversas ramas, y más exporta-

<sup>402</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 158.

<sup>403</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 161.

ciones al resto del mundo. Otro resultado fue el cambio en la composición del comercio intrarregional, con lo que se favoreció a los productos industriales. Así, mientras que en 1962 estos productos sólo representaron el 10 por ciento, en 1980 su participación en comercio intrarregional se incrementó a 43 por ciento, en tanto que con el resto del mundo fue de 12 por ciento. Pero no sólo eso, sino que se registraron mayores beneficios, dado que el propósito de incrementarlo difícilmente hubiera sido posible sin un mecanismo financiero que lo sostuviera. Consecuentemente, se tuvo que instaurar la herramienta de cooperación que solventara la falta de liquidez de algunas naciones. Así, se estableció un sistema de pagos y créditos recíprocos a corto y mediano plazos, que no estaba contemplado en ningún artículo.

En efecto, la Resolución 101 de la Conferencia de Partes Contratantes creó en diciembre de 1964 un órgano con capacidad de decisión: el Consejo de Política Financiera y Monetaria, que se integraba con las altas autoridades de los bancos centrales, en virtud al denominado Acuerdo de México (1965), al mecanismo de pagos y créditos recíprocos, y al dispositivo multilateral de compensación, todo lo cual se suscribió en septiembre de 1969 en el Acuerdo Multilateral de Apoyo para Atenuar Deficiencias Transitorias de Liquidez, conocido como Acuerdo de Santo Domingo.<sup>404</sup> El éxito se ve en la utilización para financiarlo. Por ejemplo, de 1966 a 1980, con el mecanismo de pagos de transacciones se cubrieron 46,039 millones de dólares, es decir 85 por ciento del comercio regional y sólo 15 por ciento se realizó con dólares u otras divisas. La cooperación financiera en ALALC, sin lugar a dudas facilitó la expansión del comercio. Con toda seguridad hubiera alcanzado valores más reducidos si los pagos se hubieran tenido que hacer en su totalidad en divisas convertibles [...] <sup>405</sup> Cabe mencionar que Estados Unidos veía con recelo estos avances, contaba con 11 miembros, cuatro más que la CEE. En tanto, México mostraba entusiasmo por hacer más estrechas y dinámicas estas relaciones con los países de la región. <sup>406</sup>

<sup>404</sup>*Ibidem*, p. 253.

<sup>405</sup>*Ibidem*, p. 163.

<sup>406</sup>Cfr. Jesús Armando y López Velarde Campa, "La caída de la dictadura en Chile: la muerte de Augusto Pinochet", *Revista Cultural de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, segunda época, núm. 22, México, primavera de 2007, p. 54.

## Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Después del fracaso de la ALALC en cuanto a la liberalización, la cual se redujo a acuerdos bilaterales en áreas no importantes, se planteó la necesidad de relanzar el esfuerzo, para lo cual se diseñó otro esquema —fincado en la antigua ALALC— que se tradujo en la creación de la ALADI. Suscrito el 12 de agosto de 1980 en Montevideo por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y con el propósito de establecer —de forma gradual— un mercado común, la ALADI entró en vigor el 18 de marzo del año siguiente.<sup>407</sup> Con su creación, se superaba la visión limitada a una zona de libre comercio, al tiempo que fue plataforma importantísima, puesto que ayudó a pavimentar el camino a otros esquemas: la transformación de ALALC en ALADI le dio nuevo ímpetu. Desde sus inicios, la iniciativa adoptó un enfoque “flexible”, basado en negociaciones sectoriales bi o plurilaterales. Sin embargo, a principios de los años noventa, estos acuerdos perdieron importancia, a medida que los miembros de ALADI instituyeron tratados más integrales y de mayor alcance, como MERCOSUR, o Grupo de los Tres: Colombia, México, Venezuela.<sup>408</sup>

El Tratado de la ALADI está conformado por 10 capítulos: I. Objetivos, funciones y principios. II. Mecanismos. III. Sistema de apoyo a países de menor desarrollo. IV. Convergencia y cooperación con otros países y áreas de América Latina. V. Cooperación con otras áreas de integración económica. VI. Organización institucional. VII. Disposiciones generales. VIII. Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios. IX. Disposiciones finales. X. Disposiciones transitorias, y su objetivo principal es: promover desarrollo económico-social, cuya consecución se establece como propósito de largo plazo, establecimiento de mercado común.<sup>409</sup> El artículo 54 señala:

La personalidad jurídica de ALALC, establecida por Tratado de Montevideo suscrito el 18 de febrero de 1960 continuará, para todos sus efectos, en

<sup>407</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 286.

<sup>408</sup>Cfr. Salazar-Xirinachs y Robert Maryse, *Hacia el libre comercio en las Américas*, EUA, 2001, p. 122.

<sup>409</sup>Cfr. Tratado de Montevideo, 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 1981. Entrada en vigor internacional: 18 de marzo de 1981. Entrada en vigor para México: 22 de marzo de 1981.

ALADI. Por lo tanto, desde el momento en que entre en vigencia, derechos y obligaciones de ALALC corresponderán a ALADI.<sup>410</sup>

Consustancialmente los representantes de los países acreditados, así como otros funcionarios, gozan en los territorios de los otros países de privilegios e inmunidades diplomáticas. La ALALC en cuanto a su estructura institucional, está fincada en tres órganos políticos y uno técnico:

#### *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*

Conformado por los titulares del ramo, el Consejo funge como órgano político supremo, encargado de dirigir y orientar. Entre sus atribuciones pueden señalarse:

- Dictar normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de objetivos, así como desarrollo armónico.
- Establecer directivas que guíen labores.
- Tomar conocimiento de asuntos que se presenten y resolverlos.
- Delegar en los restantes órganos políticos la facultad de tomar decisiones en materias específicas.
- Designar al secretario general.<sup>411</sup>

#### *Conferencia de Evaluación y Convergencia*

Integrada por representantes plenipotenciarios con responsabilidad de examinar, evaluar y favorecer concertación de acuerdos, la Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

- Examinar el funcionamiento en todos sus aspectos, la convergencia de acuerdos de alcance parcial, y recomendar al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral.
- Promover acciones de mayor alcance.

<sup>410</sup>Cfr. *Idem.*

<sup>411</sup>Cfr. *Idem.*

- Efectuar revisiones periódicas de la aplicación de los tratamientos diferenciales.
- Evaluar los resultados del sistema de apoyo a países de menor desarrollo.
- Propiciar la negociación y concertación de acuerdos regionales.<sup>412</sup>

### *Comité de Representantes*

Es un órgano permanente, responsable de impulsar acciones a la consecución de objetivos. Resaltan, entre sus funciones:

- Promover la concertación de acuerdos regionales y, con ese fin, convocar a reuniones gubernamentales, por lo menos una vez al año.
- Cumplir con las tareas que le encomienden el Consejo y Conferencia.
- Aprobar el programa de trabajos y su presupuesto anual.
- Fijar las contribuciones de países miembros.
- Aprobar, a propuesta del secretario general, la estructura de la Secretaría.
- Crear órganos auxiliares.<sup>413</sup>

El Comité ha creado órganos auxiliares con funciones de consulta y apoyo técnico. A la fecha se registran: Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios, Reunión de Directores Nacionales de Aduanas, Comisión de Presupuesto, Comisión de Asistencia y Cooperación Técnica, Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio y Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros.<sup>414</sup> El Comité también puede crear grupos de trabajo, entre los que se reconocen los siguientes: normas y disciplinas, facilitación del comercio, acceso a mercado de bienes, servicios y nuevos temas, sistema de apoyo a los poderes, integración social y productiva.<sup>415</sup>

<sup>412</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>413</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>414</sup>Cfr. ALADI, *Órganos Auxiliares* (en línea), Montevideo, 25/04/11 [consultado: 25/04/11], formato html, disponible en [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VISITIOWEB/ORGANOS\\_AUXILIARES](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VISITIOWEB/ORGANOS_AUXILIARES)

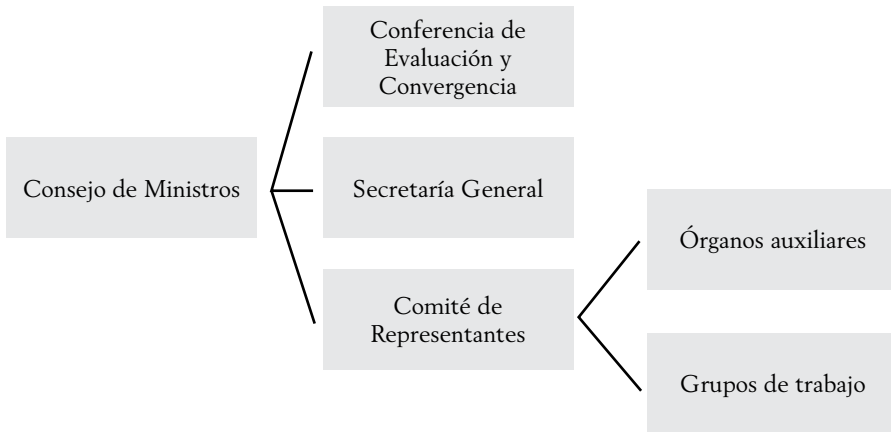
<sup>415</sup>Cfr. ALADI, *Grupos de Trabajo* (en línea), Montevideo, 25/04/11 [consultado: 25/04/11], formato html, disponible en <http://www.aladi.org/nsfaladi/dirinter.nsf/vwgrupos/gt>

*Secretaría*

Con asiento en Montevideo, la Secretaría es la encargada de brindar apoyo a las negociaciones entre las partes y a los órganos del propio mecanismo. Sus resoluciones se toman por mayoría de dos tercios, y lleva a cabo las siguientes funciones:

- Formular propuestas a los órganos de la Asociación que corresponda, a través del Comité, orientadas a la mejor consecución de objetivos.
- Realizar estudios y gestiones encaminadas a proponer a los miembros, a través de sus representaciones permanentes, concertación de acuerdos.
- Administrar el patrimonio.
- Proponer al Comité la creación de órganos auxiliares.<sup>416</sup>

Diagrama 2



La ALALC estableció un conjunto de instrumentos orientados a facilitar un mercado común, de forma gradual y progresiva, con las siguientes características: Preferencia Arancelaria Regional, por la que los Estados parte se las otorgan recíprocamente. Acuerdos de Alcance Regional, que exige la concurrencia de todos y reconoce la concesión de preferencias no recíprocas a países menos desarrollados, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Acuerdos

<sup>416</sup>Cfr. Tratado de Montevideo, *op. cit.*



de Alcance Parcial, que no requiere de la participación de todos, y los países pueden incluir acuerdos comerciales y de complementación.

Asimismo, se acogieron una serie de principios: Pluralismo, respecto de orientaciones políticas y económicas. Convergencia, fincada en la multilateralización de acuerdos de alcance parcial. Flexibilidad, en la generación de acuerdos de alcance parcial que hagan posible la concertación distinta entre países y tratamientos diferenciados. Para tal efecto se establecieron tres categorías, a saber países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER): Bolivia, Ecuador y Paraguay; países de Desarrollo Intermedio (PDI): Colombia, Chile, Cuba, Perú, Uruguay y Venezuela, y otros miembros (OPM): Argentina, Brasil y México.<sup>417</sup> Esta diferenciación atiende a los desequilibrios existentes y su aplicación ha conducido a un acervo normativo importante que se integra también por las resoluciones del Consejo de Ministros y por el Comité de Representantes.

Cuadro 26  
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

---

República Argentina  
Estado Plurinacional de Bolivia  
República Federativa del Brasil  
República de Chile  
República de Colombia  
República de Cuba  
República del Ecuador  
Estados Unidos Mexicanos  
República de Nicaragua  
República del Paraguay  
República de Panamá  
República del Perú  
República Oriental del Uruguay  
República Bolivariana de Venezuela

---

Fuente: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en línea), [http://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n\\_Latinoamericana\\_de\\_Libre\\_Comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Latinoamericana_de_Libre_Comercio)

<sup>417</sup>Cfr. ALADI, *El tratamiento especial y diferenciado en el marco de la ALADI* (en línea), Montevideo, 25/04/11 [consultado el 25/04/11], formato html, disponible en [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/vsitioweb/sistema\\_apoyo\\_pmder](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/vsitioweb/sistema_apoyo_pmder)

Asimismo, se creó el Sistema de Apoyo a los PMDER para participar en condiciones favorables, sobre principios de no reciprocidad y cooperación. El sistema estaría integrado por: nóminas de apertura de mercados; programas especiales de cooperación; normas vinculadas a la preservación de preferencias, eliminación de restricciones no arancelarias y aplicación de salvaguardias en casos justificados; programas y acciones de cooperación en áreas de preinversión, financiamiento y tecnología, destinados a facilitar el aprovechamiento de desgravaciones en su favor, especialmente a los países mediterráneos, y mecanismos tendientes a compensar situaciones desventajosas.<sup>418</sup> Acompañada a los desarrollos anteriores, se fue diluyendo la visión cerrada y tradicional de economías, y se cambió por una economía globalizada con posibilidad de negociar acuerdos con naciones no pertenecientes al esquema. De hecho, el artículo 25 contempló la posibilidad de concluir acuerdos con terceros. Esta flexibilidad condujo al ingreso de Cuba el 26 de agosto de 1999.<sup>419</sup> Debe subrayarse que este cambio no ocurrió de súbito, puesto que ya se habían firmado acuerdos —al amparo del artículo 25— con nueve de los 11 países.

Conforme los instrumentos antes mencionados se fueron insertando en amplios esquemas de liberalización, a mediados y finales de los años ochenta, fueron perdiendo importancia y ganaron terreno los Acuerdos de Alcance Parcial de nueva generación, lo que permitió contar con esquemas de eliminación automática de barreras arancelarias y no arancelarias a la mayoría de los bienes de la nomenclatura. Las excepciones que se reconocen en mayor número abarcan: productos petroleros —y derivados—, plástico, textiles, prendas de vestir, calzado y productos agropecuarios.

## Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM)

El antecedente inmediato de CARICOM lo encontramos en la Asociación de Libre Comercio del Caribe, al amparo del Acuerdo de Dickenson Bay, del 15

<sup>418</sup>Cfr. ALADI, *El sistema de apoyo a los PMDER* [en línea], Montevideo, 25/04/11 [consultado: 25/04/11], formato html, disponible en [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/Sistema\\_Apoyo\\_PMDER\\_2](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/Sistema_Apoyo_PMDER_2)

<sup>419</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 286.

de diciembre de 1965 (CARIFTA, por sus siglas en inglés).<sup>420</sup> CARICOM “surge de la fracasada Federación de las Indias Occidentales”,<sup>421</sup> mecanismo que sirvió a Inglaterra para impulsar la independencia de pequeñas naciones caribeñas. Asimismo, estableció un área de libre comercio, pero como ha ocurrido en otras ocasiones que han llegado a este nivel, quedaron fuera importantes aspectos como: movilidad de capitales y movilidad laboral, coordinación de políticas agrícolas, industriales e incluso política exterior.

En 1972, los líderes de CARICOM se reunieron en la 7ª Conferencia de Jefes de Gobierno, con miras a transformar el instrumento CARIFTA en algo más profundo. De este modo, el 4 de julio de 1973 se firmó el Tratado de Chaguaramas, que instauró la Comunidad del Caribe y Mercado Común. Originalmente suscrito por Barbados, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, posteriormente se incorporaron al Tratado otras regiones hasta alcanzar 15 miembros plenos y cinco asociados. Como objetivos de los que deriva la importancia que asignaron al fortalecimiento de integración, se establecen: mejorar estándares de vida y trabajo; pleno empleo y otros factores de producción; desarrollo económico sostenido, acelerado y coordinado; expansión de relaciones comerciales y económicas con terceros; niveles más elevados de competitividad internacional; organización para incrementar la producción y la productividad; coordinación reforzada de política y economía exterior; fortalecimiento de la cooperación funcional que incluya, una operación más eficiente de servicios y actividades comunes para beneficio de sus pueblos, la promoción acelerada de mayor entendimiento y el avance del desarrollo social, cultural y tecnológico e intensificación de actividades en áreas como: salud, educación, transporte y telecomunicaciones.<sup>422</sup>

<sup>420</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 506.

<sup>421</sup>Patsy Lewis, “¿La integración regional es todavía un objetivo adecuado para los Estados pequeños? Los casos de la OECS (Organización de los Estados del Caribe Oriental) y del CARICOM (Comunidad del Caribe)”, en Roy Joaquín, Roberto Domínguez Rivera *et al.*, *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Plaza y Valdés, Florida International University, México, 2003, p. 348.

<sup>422</sup>Secretariat, Caribbean Community (CARICOM), *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy*, Chaguaramas, 2001, artículo 6°. En 1989 los Estados miembros observaron que la revisión del Tratado era impostergable si se deseaba transitar de un mercado común a un mercado único, en el que los factores de la producción se movieran libremente. En 1992 se establece una Fuerza de Tarea Intergubernamental (*Intergovernmental Task Force*) conformado por los representantes de todos los Estados miembros, con miras a revisar el Tratado. El grupo produjo nueve protocolos que posteriormente se integraron al texto actual del Tratado revisado. Otras modificaciones se han realizado con base en la adición de protocolos, que tocan temas de compras de gobierno, libre movimiento de personas y *e-commerce* o comercio electrónico.

Al menos en la parte discursiva, el nuevo esquema impulsaba una profundización, que tocaba asuntos de convergencia en temas económicos, pero también de política exterior, al tiempo que establecía una estructura conformada por diversas instancias a las que confiaba la instrumentación de acciones. De este modo estableció también algunos órganos, consejos y comisiones. Órganos principales:

Cuadro 27  
MIEMBROS PLENOS DE CARICOM

	<i>Fecha de ingreso</i>
Antigua y Barbuda	4 de julio de 1974
Mancomunidad de las Bahamas	4 de julio de 1983
Barbados	1 de agosto de 1973
Belice	1 de mayo de 1974
Mancomunidad de Dominica	1 de mayo de 1974
Granada	1 de mayo de 1974
República Cooperativa de Guyana	1 de agosto de 1973
República de Haití	Miembro provisional 4 de julio de 1998, pleno 2 de julio de 2002.
Jamaica	1 de agosto de 1973
Federación de San Cristóbal y Nieves	26 de julio de 1974
Santa Lucía	1 de mayo de 1974
San Vicente y las Granadinas	1 de mayo de 1974
República de Surinam	4 de julio de 1983
República de Trinidad y Tobago	1 de agosto de 1973
Montserrat (dependencia del Reino Unido)	1 de mayo de 1974

Fuente: Caribbean Community (CARICOM) Secretariat (en línea).

### *Conferencia de Jefes de Estado*

Es el órgano supremo que determina y provee la dirección política para la conclusión de Tratados y el establecimiento de relaciones con organizaciones internacionales y Estados; respecto de los asuntos financieros, se encarga de crear órganos que considere necesarios para la consecución de objetivos, emitir directivas de carácter general o especial respecto de las políticas que

deben seguir sus miembros, así como resolver los conflictos que surjan entre ellos.<sup>423</sup>

### *Consejo de Ministros*

Se compone de los responsables de asuntos comunitarios, y tiene como primera obligación el desarrollo de planeación estratégica y coordinación de áreas de interacción económica.<sup>424</sup> Entre sus funciones está: aprobar programas sobre objetivos que emanen de otros, examinar y aprobar el presupuesto, asignar recursos para la instrumentación de planes y establecer un sistema regional de consultas, con miras a la aplicación de decisiones. Para auxiliar a la conferencia, se distinguen: cuatro Consejos, tres Comisiones y una Secretaría que constituye el principal ente administrativo.

Cuadro 28  
MIEMBROS ASOCIADOS

	<i>Fecha de ingreso</i>
Anguila	julio de 1999
Bermudas	2 de julio de 2003
Islas Caimán	16 de mayo de 2002
Islas Turcas y Caicos	julio de 1991
Islas Vírgenes Británicas	julio de 1991

Fuente: Caribbean Community (CARICOM) Secretariat, CARICOM Member States (en línea), Georgetown; Guyana, 2011 [consultado 10/05/2011], formato HTML, disponible en internet: [http://www.caricom.org/jsp/community/member\\_states.jsp?menu=community](http://www.caricom.org/jsp/community/member_states.jsp?menu=community)

### *Consejo de Finanzas y Planeación (COFAP)*

Se compone de ministros designados, cuyo propósito es promover la coordinación de una política económica e integración financiera. De manera

<sup>423</sup>Cfr. Secretariat, Caribbean Community (CARICOM), *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy*, Chaguaramas, 2001.

<sup>424</sup>Cfr. *Idem*.

paralela se incorporan una serie de funciones como: establecer y promover medidas para la convergencia macroeconómica y ejecución de una política armonizada de inversión extranjera, la adopción de medidas de cooperación monetaria, así como el arreglo de pagos; recomendar medidas para lograr y mantener una disciplina fiscal, todo lo cual está sujeto al establecimiento de la Unión Monetaria; a los acuerdos para convertibilidad de divisas y promoción de integración de capitales.

#### *Consejo de Comercio y Desarrollo Económico (COTED)*

El COTED está conformado por ministros designados para promover medidas que optimicen la producción, el control de calidad y mercadeo de bienes industriales y agrícolas a nivel de competitividad; asegurar la diversificación estructural sobre bases de sustentabilidad regional; acelerar el desarrollo del mercadeo en servicios, facilitar el transporte de bienes y personas; desarrollo de recursos energéticos y naturales sobre bases sustentables; desarrollo de ciencia y tecnología, e instrumentación de relaciones económicas y comerciales.

#### *Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarios (COFCOR)*

Compuesto por ministros del ramo, el COFCOR se estableció para determinar las relaciones con terceros Estados y organismos internacionales. Tiene las siguientes responsabilidades: desarrollar relaciones amistosas mutuamente benéficas entre sus miembros, favorecer la coordinación de política exterior y promover —en la medida de lo posible— la adopción de posiciones comunes en los principales asuntos hemisféricos e internacionales, y posiciones con terceros.

#### *Consejo de Desarrollo Humano y Social (COHSOD)*

Su más alto propósito es el desarrollo humano y social para mejorar la salud, educación elemental, vocacional, las condiciones de vida y laborales, y faci-

litar las relaciones industriales armoniosas, el desarrollo de la juventud y las mujeres, y los programas de promoción cultural y deportiva.

Ahora bien, los Comités que se integran al COHSOD son:

*Asuntos Legales:* se compone de procuradores generales de justicia o similares y es un órgano consultivo sobre asuntos legales internacionales, tratados, armonización de DC y otros.

*Presupuesto:* integrado por funcionarios de alto nivel designados por su capacidad profesional, que se encargan de examinar la propuesta presupuestaria y el programa de trabajo.

*Gobernadores del Banco Central:* hacen recomendaciones relativas a cooperación monetaria, acuerdos de pago, libre circulación de capital y unión monetaria. La Secretaría es el órgano administrativo, cuya sede se encuentra en Georgetown, Guyana, y está integrada por el secretario general y por personal, cuya contratación responde, además de ciertas consideraciones de profesionalización y eficiencia, a un criterio de distribución geográfica equitativo. A esta última le han sido asignadas, entre otras funciones: apoyar reuniones de órganos, dar seguimiento a acuerdos, realizar estudios sobre aspectos que lleven a coadyuvar con los miembros al cumplimiento de los objetivos, resguardar el acervo comunitario y difundirlo, y disponer el proyecto de presupuesto para examen del Comité.

El *secretario general* actúa como jefe ejecutivo y en tal calidad participa. Se asume como órgano independiente, por lo que no podrá recibir instrucciones de ninguno otro. El Consejo determina la partida financiera para apoyar sus operaciones, y el secretario general también se encarga de representar a la Comunidad, de instrumentar propuestas de órganos, de instrumentar decisiones a nivel regional, de vigilar y reportar la instrumentación de las decisiones. El éxito de CARICOM para lograr los objetivos que se propone debe medirse con respecto a su capacidad para consolidar un auténtico mercado de productos. Hay que destacar la concentración del comercio intrarregional en República de Trinidad y Tobago, donde representa el 70 por ciento de las exportaciones de productos petrolíferos.

## Mercado Común y Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

El SICA es complejo por la diversidad de factores y elementos que intervienen en su composición, tanto por las diferencias económicas, políticas y sociales que existen entre las regiones, como por la inestabilidad histórica de las Repúblicas centroamericanas. Sin embargo, existen antecedentes que van desde la época independentista hasta estructuras más acabadas como: el propio (SICA) y el Proyecto Centroamérica (PC), que se remontan a 1824, cuando la región se proclamó como República Federal de Centroamérica, misma que posteriormente terminó con la fragmentación en Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (hay divergencias en cuanto a la inclusión de esta última).

Haber sido escenario de numerosos conflictos bélicos e inestabilidad financiera han sido factores que históricamente obstaculizaron acuerdos concretos y vinculantes. Sin embargo, también la grave situación económica y social de la zona han sido elementos de preocupación real que han motivado a crear proyectos perdurables. Los primeros intentos se dieron por etapas: la primera (de la época moderna) abarca de 1960 a 1980 y el máximo logro fue el MCCA, con la firma del Tratado General de Integración Económica (13 de diciembre de 1960),<sup>425</sup> posteriormente la Carta de la Organización el 12 de diciembre de 1962. El *boom* de los años cincuenta, sesenta y setenta, así como los excedentes productivos, encontraron un mecanismo privilegiado *ad hoc* a las condiciones económicas que entonces prevalecían.<sup>426</sup> Sin embargo, algunos apuntan la debilidad del mecanismo, que no logró “realizar plenamente sus objetivos”, entre otros factores “por escasez de recursos y oportunidades de expansión del mercado regional; por la débil vinculación, mala infraestructura limítrofe; inestabilidad política de algunos miembros, y falta de preparación de recursos humanos”.<sup>427</sup>

<sup>425</sup>Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 510.

<sup>426</sup>Véase Eduardo Gitili, “La vieja y la nueva integración centroamericana”, en Krugman *et al.*, *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Departamento Nacional de Planeación Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia, 1996, y Carlos Molina, “La nueva estructura de la integración centroamericana”, en Álvaro de la Ossa (comp.), *El sistema de la integración centroamericana; crítica a la visión oficial*, Fundación Ebert-FLACSO, Costa Rica, 1994.

<sup>427</sup>*Idem.*



El SICA consta de 33 artículos y uno transitorio,<sup>428</sup> e incorpora el espíritu integracionista de convenios anteriores, entre ellos: el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a Importación y el Protocolo sobre Preferencias Arancelarias, así como diversos Tratados bilaterales. De este modo, el SICA se orientó al establecimiento de unión aduanera, con un mercado común que permitiera un régimen arancelario externo común. Al interior, se acepta la libre circulación de bienes, servicios y transporte, así como un mecanismo de desgravación arancelaria con listas de productos incluidos. Asimismo, se desarrollan reglas de origen, subsidios, antidumping y prácticas compensatorias, así como cooperación monetaria y mercado cambiario. Entre los servicios que destacan está la construcción.<sup>429</sup> En su artículo IX el SICA establece las siguientes instituciones: Consejo Económico. Compuesto de ministros de Economía, tiene como propósito coordinar la política económica. Consejo Ejecutivo. Integrado por funcionarios, un propietario y un suplente, se responsabilizan de administrar el Tratado y desarrollar trabajos que conduzcan a la unión económica. Secretaría Permanente, a cuya cabeza el Consejo Económico nombra al secretario general. Entre sus funciones destaca velar por la correcta aplicación del Tratado.

Este esquema se ha criticado por la falta de operatividad y competencia, y porque tampoco se determinan mecanismos de comunicación y coordinación. Con miras a coadyuvar al proceso, estableció al BIE, como “instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional”.<sup>430</sup>

La segunda fase abarca de 1981 a 1991, en el contexto de conflictos que trastocaron las estructuras, sin embargo, subsistieron y fueron base para su relanzamiento. Después de la firma del Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero, que establece el Arancel a la Importación; los esfuerzos de Esqui-

<sup>428</sup>Cfr. Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, 13 de diciembre de 1970. Firmado en Managua, Nicaragua, Organización de Estados Americanos.

<sup>429</sup>Cfr. Foro Regional, Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, Mesa de Trabajo núm. 1, “El papel de la integración centroamericana frente a la inserción internacional de la región”.

<sup>430</sup>Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, *op. cit.*

pulas I<sup>431</sup> y II,<sup>432</sup> así como la Declaración de Antigua,<sup>433</sup> fueron notables para alcanzar paz y proseguir los esfuerzos. Esta etapa finaliza con Plan de Acción Económica (PAECA), que integra una serie de iniciativas en materia de infraestructura y proyectos. Así, se destacó como primer paso: iniciar el análisis de instrumentos jurídicos e institucionales a fin de crear un nuevo marco operativo.<sup>434</sup>

Cuadro 29  
PROYECTOS DE INTEGRACIÓN

<i>Año</i>	<i>Proyecto</i>
1824-1838	República Federal de Centroamérica
1907-1918	Corte de Justicia
1951	Organización de Estados Centroamericanos ODECA (primera carta)
1960	Mercado Común (MCCA)
1962	Organización de Estados Centroamericanos ODECA (segunda carta)
1991	ODCA por el SICA nuevo marco jurídico político en todos los ámbitos.
1993	Entrada en funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana.

La tercera etapa va de 1991 a los últimos esfuerzos que se han llevado a cabo. Destaca la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados (ODECA) del 13 de diciembre de 1991, instrumento que modifica la antigua ODECA del 12 de diciembre de 1962, y que plantea como eje fundamental, el actual SICA, en el que participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.<sup>435</sup>

<sup>431</sup>Cumbre de presidentes centroamericanos. Declaración de Esquipulas I, Esquipulas, Guatemala, 25 de mayo de 1986.

<sup>432</sup>Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica. Acuerdo de Esquipulas II, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

<sup>433</sup>Cfr. Declaración de Antigua, VIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, 17 de junio de 1990, Antigua, Guatemala.

<sup>434</sup>Cfr. VIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Plan de Acción Económico para Centroamérica, 17 de junio de 1990, Antigua, Guatemala.

<sup>435</sup>Cfr. Alcides Hernández Chávez, "La integración de Centroamérica: ideas para una estrategia". citado por Dámaso Morales Ramírez, "La lenta arquitectura de la integración centroamericana", en Joaquín Roy Roberto Domínguez Rivera *et al.*, *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Plaza y Valdés-Florida Internacional University, México, 2003, p. 264.

El SICA surgió como marco normativo, puesto que no es un organismo en sí mismo, sino más bien un sistema que articula. Entró en funciones en 1993 con los objetivos de: consolidar la democracia y el respeto a los derechos humanos; concretar un nuevo modelo de seguridad sustentado en el fortalecimiento del poder civil, superar la pobreza extrema, promover el desarrollo sostenido, erradicar: violencia, terrorismo, narcotráfico y armas; alcanzar la unión económica y fortalecer el sistema financiero; vigorizar el bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional, establecer acciones concertadas, dirigidas a la preservación del medio ambiente y conformar lo que ha dado en llamarse Sistema de Integración, sustentado en el ordenamiento institucional y jurídico, fundamentado en el respeto mutuo.

Por otra parte, el SICA está organizado en cuatro subsistemas: económico, social, ambiental y político, y los órganos que lo conforman son: Reunión de Presidentes: dirige la política y preside el sistema. Consejo de Ministros: formado por los cancilleres, encargado del proceso de democratización, pacificación y seguridad regional. Comité Ejecutivo: encargado de la aplicación de decisiones presidenciales y ministeriales. Secretaría General: instancia operativa. Existen, además de éstos, otros no menos importantes: Reunión de Vicepresidentes, Parlamento, Corte de Justicia y Comité Consultivo, encargados de cuestiones políticas, legislativas, justicia y asesoría, respectivamente. En una palabra, el SICA es el más acabado resultado de acuerdos, encuentros, discusiones y pactos. También lo es de proceso de integración en sus diferentes niveles, siendo el económico la base de su estructura y el área de mayores acuerdos. En el ramo político y de DC siguen existiendo divergencias que deben superarse en pro de la estabilidad.

### Otros intentos: Proyecto Mesoamérica

Además del SICA, se iniciaron otros proyectos, que ampliaron sus fronteras para incluir a México y Colombia en busca de cooperación, concertación de acuerdos y estabilidad política, social y económica. Destaca entre ellos el Proyecto Mesoamérica, que tiene su origen en el Plan Puebla-Panamá, impulsado por México en 2001, y que es un complemento de la Estrategia de Desarrollo para Transformación y Modernización de Centroamérica del Siglo XXI, con Agenda

de Desarrollo Sur-Sureste de México,<sup>436</sup> y que sirvió de base para ampliar la agenda y los temas de integración, mismos que se institucionalizaron en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada el 28 de junio de 2008 en Villahermosa, a la que asistieron jefes de Estado y de los gobiernos de Centroamérica, México y Colombia. Su objetivo fue facilitar la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de programas, proyectos y actividades de interés regional. Con una visión estratégica, los países trabajan para impulsar el desarrollo económico; la región cuenta con una población de 212 millones de habitantes y 3.65 millones de km<sup>2</sup> de extensión, en la cual se comparte historia, cultura, realidades y ubicación estratégica.<sup>437</sup> Los principales órganos que lo conforman son: Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno, que es la máxima instancia; Comisión Ejecutiva, encargada de la planificación, coordinación y ejecución de proyectos; Dirección Ejecutiva, que asiste a la Comisión; Comisión de Promoción y Financiamiento, que coordina los mecanismos para proyectos; Grupo Técnico Interinstitucional, encargado de la asistencia para la ejecución de acuerdos, y las Oficinas Nacionales: cada país tiene una oficina para darle seguimiento al Proyecto, que ha sido una alternativa viable para la cooperación regional, y mecanismo de fomento al desarrollo e inversión. De esta manera, se configura otro importante elemento de integración.

### Apreciaciones sobre el Derecho Comunitario Centroamericano (DCC)

Asimismo, con SICA surge el entramado de Tratados fundacionales, Convenios, acuerdos y leyes regionales que configuran uno, aplicable, previo consentimiento de sus miembros. En este caso, se adhiere al tema DCC, el cual, pese al reto conceptual que implica por su difícil definición, se refiere al conjunto de leyes y tratados que son fuente de Derecho, así como a procedimientos convenidos a nivel regional. Como organización comunitaria es sujeto de Derecho Internacional y entre sus funciones puede: celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios ante organizaciones o Estados, es decir, tiene personalidad jurídica.

<sup>436</sup>Véase Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, San Salvador, El Salvador.

<sup>437</sup>Cfr. Proyecto Centroamérica, objetivos y acuerdos, 2010.

DC es el conjunto de normas que disciplinan Comunidades de Estados, y sus relaciones jurídicas con otros sujetos, creadas como organizaciones internacionales *sui generis*, dando origen a todo un sistema jurídico-institucional u ordenamiento nuevo, autónomo y especial, cuyo común denominador o *ius proprium*<sup>438</sup> basado en relaciones de integración regional, que generan derechos y obligaciones en la cabeza de los ciudadanos de la Comunidad.<sup>439</sup>

Las fuentes del DCC son: Protocolo de Tegucigalpa y Tratados Complementarios, Protocolo al Tratado General de Integración Económica (Protocolo de Guatemala 1993), Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995), Tratado de la Integración Social (1995) y Convenio para la Protección de Medio Ambiente (1989). Asimismo, algunas instituciones tienen atribuciones en materia legislativa relativas a la creación de normas comunitarias en aspectos que no rebasen el interés nacional. Entre las principales se encuentran el Parlamento y la Corte de Justicia. Entendemos al DCC como un complemento de los vínculos jurídicos para la homologación de procedimientos, actividades y acciones regionales.

Las Constituciones garantizan su aplicación: mediante el artículo 121, Costa Rica autoriza la posibilidad de atribuir o transferir competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de llevar a cabo los objetivos regionales, para cuya aprobación se requiere de una mayoría calificada.<sup>440</sup> Por su parte, El Salvador hace referencia expresa a la prevalencia del derecho de los Tratados sobre la legislación interna en el artículo 144, además de que en el artículo 89 posibilita crear “organismos con funciones supranacionales”,<sup>441</sup> mediante la firma de Tratados. Guatemala reconoce su preeminencia sobre el Derecho interno<sup>442</sup> y habla expresamente de la “Comunidad Centroamericana”.<sup>443</sup> La Constitución nicaragüense establece algunos principios fundamentales, entre los que destaca la unidad, para “privilegiar la integración regional y propugnar por la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana”.<sup>444</sup> En el caso de Honduras, no hay disposiciones expresas sobre la creación de órganos comuni-

<sup>438</sup>Derecho propio.

<sup>439</sup>Enrique Ulate Chacón, *Integración regional y Derecho agrario comunitario europeo y centroamericano*, Scuola Sup. Sant’Anna, Pisa, enero, 2003, p. 32.

<sup>440</sup>Constitución de Costa Rica, artículo 121, reformado por Ley 4123 del 31 de mayo de 1968.

<sup>441</sup>Constitución Política de El Salvador, artículo 89.

<sup>442</sup>Constitución política de Guatemala, artículo 46.

<sup>443</sup>Constitución Política de Guatemala, artículo 150.

<sup>444</sup>Constitución Política de Nicaragua, artículo 8°.

tarios, pero el gobierno de aquel país ratificó Convenio de Estatuto de la CCJ, por lo que se infiere el reconocimiento del DC.<sup>445</sup> Asimismo, en el preámbulo de su Carta Magna menciona “la fe puesta en la restauración de la unión centroamericana”, reafirmando el mismo ideal. Tampoco Panamá, reconoce expresamente al DC en su Constitución, sin embargo, al ser parte de los acuerdos regionales que dan origen a SICA, está obligada a coadyuvar con sus órganos.

Belice, por su parte, admite la aplicabilidad del DC y República Dominicana, como Estado Asociado, intenta homologar este sistema con su legislación. En suma, el DCC se refiere a las disposiciones adoptadas en materia legislativa y jurisdiccional por órganos del SICA, los cuales son reconocidos explícita o abiertamente en sus constituciones. Hay un esfuerzo común por reconocerlos y aplicarlos.

Cuadro 30  
MERCADO COMÚN Y SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

<i>Miembros plenos</i>
Belice
Costa Rica
El Salvador
Guatemala
Honduras
Nicaragua
Panamá
Miembro asociado
República Dominicana

Fuente: Mercado Común Centroamericano. Sistema De La Integración Centroamericana (SICA) (en línea), [http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_de\\_la\\_Integraci%C3%B3n\\_Centroamericana](http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_la_Integraci%C3%B3n_Centroamericana)

## Comunidad Andina (CAN)

La CAN encuentra sus más claros antecedentes en el Pacto Andino<sup>446</sup> que se remonta a la Declaración de Bogotá de 1966; posteriormente, el 26 de mayo

<sup>445</sup>Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia convenido por los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana mediante el Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 12, 13 de diciembre de 1991.

<sup>446</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 507.

de 1969, el Acuerdo de Cartagena, con Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1987, el Protocolo de Quito se suma a los esfuerzos a través del fortalecimiento de instituciones y flexibilización de plazos.<sup>447</sup> Las reuniones presidenciales de Galápagos de 1989, La Paz de 1990 y Barahona de 1991, introdujeron importantes cambios: Tribunal de Justicia y Parlamento; Consejo Presidencial y el fortalecimiento y ampliación de funciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para lograr apoyo político. Se creó asimismo, un mecanismo de coordinación y seguimiento; ampliación de atribuciones a la Comisión. Es a los Consejos Consultivo Empresarial y Laboral, a solicitud de la Comisión o por propia iniciativa, a quienes corresponde evaluar las actividades, así como impulsar y fortalecer a asociaciones y organizaciones no gubernamentales con el propósito de dar base social.<sup>448</sup>

Con estos esfuerzos, en 1994 se aprueba la Carta Social Andina, documento que incorpora mecanismos de coordinación para luchar contra la pobreza y exclusión social.<sup>449</sup> Después de muchos años de altibajos se reforma el acuerdo a través del Protocolo de Trujillo de 1997. Este instrumento crea la Comunidad que reemplaza al Pacto, y establece el Sistema de Integración (SAI),<sup>450</sup> conjunto de órganos e instituciones que tiene como objetivo profundizar la cohesión y promover su proyección externa. Los órganos se rigen por el Acuerdo de Cartagena, así como sus Tratados constitutivos, protocolos y modificatorios.<sup>451</sup> A partir del acervo comunitario se establecen los siguientes objetivos: promover el desarrollo armónico en condiciones de equidad, mediante la cooperación económica y social; acelerar el crecimiento y la generación de ocupación; facilitar la participación con miras a formar un mercado común latinoamericano; propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de miembros en el contexto internacional; fortalecer la solidaridad subregional, reducir las diferencias de desarrollo existentes y procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de la subregión.<sup>452</sup>

<sup>447</sup>Cfr. Elsa Cardozo de da Silva, "La Comunidad Andina de Naciones: MERCOSUR y ALCA", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera *et al.*, *op. cit.*, p. 379.

<sup>448</sup>Cfr. Héctor Maldonado Lira, *30 años de integración andina balance y perspectivas*, Comunidad Andina, Secretaría General, Perú, 1999, pp. 72-74.

<sup>449</sup>Cfr. Elsa Cardozo de da Silva, *op. cit.*, p. 382.

<sup>450</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 507.

<sup>451</sup>*Ibidem*, p. 508

<sup>452</sup>Cfr. Comunidad Andina, Secretaría General, *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)* (en línea), Lima Perú, Secretaría General, 2007 [consultado: 27-05-2011], documentos (oficiales), formato doc., disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>

Cuadro 31  
SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN (SAI)

---

Consejo Presidencial  
 Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores  
 Comisión de la Comunidad  
 Secretaría General  
 Tribunal de Justicia  
 Parlamento  
 Corporación de Fomento  
 Fondo Latinoamericano de Reservas  
 Consejo Consultivo Empresarial  
 Consejo Consultivo Laboral  
 Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas  
 Organismo de Salud-Hipólito Unanue  
 Convenio Simón Rodríguez  
 Universidad Simón Bolívar

---

Cuadro 32  
MIEMBROS DEL SAI

---

Bolivia  
 Colombia  
 Ecuador  
 Perú

---

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>

ASOCIADOS

---

Chile  
 Argentina  
 Brasil  
 Paraguay  
 Uruguay

---



## OBSERVADORES

---

México

Panamá

---

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>

Esta composición se complementa por órganos que si bien ya existían, simplemente se organizan en un nuevo cuerpo.<sup>453</sup> De manera paralela, se suscribe en 1997 el Protocolo de Sucre que incluye otras modificaciones, particularmente en materia de relaciones exteriores y política social, lo cual señala una visión más completa que no se limita a asuntos económico-comerciales, sino que se extiende y abarca temas políticos y sociales.

Se propuso asimismo impulsar una política común de interés regional. La creación del Consejo de Ministros (1996) serviría para la consecución de tal propósito. En 1999 se sentaron las Bases de la Política Exterior Común (Decisión del Consejo 458), que señalan nuevas preocupaciones y otra dirección en los temas políticos, sociales, de seguridad, y con la nueva forma de desplegarlos en el escenario regional e internacional cobraron fuerza en los siguientes rubros: defensa y promoción de identidad, valores y derechos comunes; fortalecimiento de paz, seguridad y desarrollo de capacidad de negociación internacional; consolidación y profundización de integración y fortalecimiento de identidad, solidaridad y cohesión regional, apoyo a su participación activa en el proceso latinoamericano y de estabilidad, paz y solidaridad; reactivación del multilateralismo y democratización de las relaciones internacionales; desarrollo y consolidación de la democracia y Estado de Derecho, erradicación de la pobreza extrema, promoción de participación ciudadana y mejoramiento en el nivel de vida.<sup>454</sup>

En su dimensión social, el Protocolo de Sucre amplió las posibilidades de desarrollo social y cultural, particularmente la afirmación de una identidad. El Acta de Guayaquil (1998) complementa estos esfuerzos y establece directrices orientadas a dicha agenda y a la participación ciudadana.

<sup>453</sup>Véase *supra*, Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración.

<sup>454</sup>Cfr. Elsa Cardozo de da Silva, *op. cit.*, p. 386.

## Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Mediante acercamientos entre Argentina y Brasil, en 1985 se firmó el Acta de Iguazú, que establecía un programa de cooperación comercial.

Al año siguiente se transformó en Programa de Cooperación Económica e Integración, con lo que se señaló claramente su intención de ampliar la colaboración. En 1988 se suscribió el Tratado de Cooperación, Desarrollo e Integración, que pavimentó el camino.<sup>455</sup> El 26 de marzo de 1991 se firmó Tratado de Constitución de Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conocido como Tratado de Asunción. Adicionalmente Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú se convirtieron en asociados.

El Tratado instituyó formalmente un mercado común, el cual tendría que realizarse el 31 de diciembre de 1994. MERCOSUR, se valora en libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, a partir de la eliminación de derechos arancelarios y de otras restricciones, como imponer un arancel externo y una política comercial común, para coordinar posiciones en foros internacionales.<sup>456</sup> Estas aspiraciones fueron fortalecidas en 1994, en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, donde se aprobó Protocolo Adicional. La importancia del mismo es que le dio estructura, dotándolo de personalidad jurídica. Se distinguen tres líneas de acción, reflejo de su naturaleza y visión política, económico-comercial y social:

Cuadro 33  
MIEMBROS PLENOS DEL MERCOSUR

---

República Argentina  
República Federativa del Brasil  
República del Paraguay (suspendido por violación de la cláusula democrática en el protocolo de Ushuaia I)

<sup>455</sup>Cfr. Aimee Kanner, "La institucionalidad del MERCOSUR", en Joaquín Roy, Roberto Rivera *et al.*, *op. cit.*, p. 449.

<sup>456</sup>Véase el artículo 1° del *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay* (en línea), Secretaría del MERCOSUR, Uruguay, formato PDF, disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

Cuadro 33 (*Continuación*)

---

República Oriental del Uruguay  
República Bolivariana de Venezuela

---

Fuente: Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (en línea), <http://es.wikipedia.org/wiki/MERCOSUR>

ASOCIADOS

---

Estado Plurinacional de Bolivia  
República de Chile  
República de Colombia  
República del Ecuador  
República del Perú

---

Fuente: Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (en línea), <http://es.wikipedia.org/wiki/MERCOSUR>

OBSERVADORES

---

Estados Unidos Mexicanos  
Nueva Zelanda

---

Fuente: Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (en línea), <http://es.wikipedia.org/wiki/MERCOSUR>

ESTRUCTURA

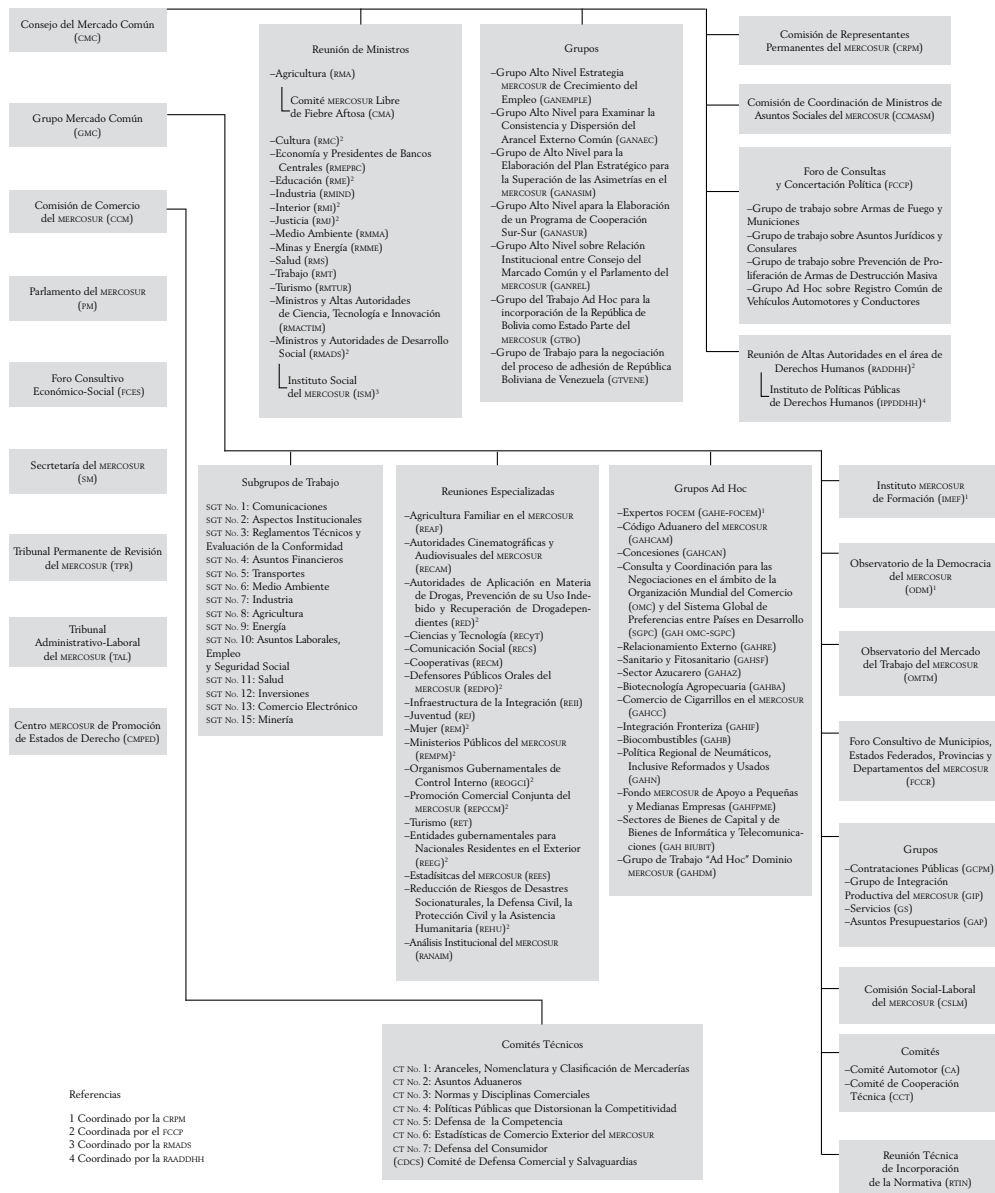
---

Consejo del Mercado Común (CMC)  
Grupo Mercado Común (GMC)  
Comisión de Comercio (CCM)  
Parlamento (PM)  
Foro Consultivo Económico-Social (FCES)  
Secretaría (SM)  
Tribunal Permanente de Revisión (TPRM)  
Tribunal Administrativo-Laboral (TAL)  
Centro de Promoción de Estado de Derecho (CMPED)

---

Fuente: <http://www.MERCOSUR.int/show?contentid=273>

## ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR<sup>457</sup> ORGANIGRAMA



<sup>457</sup>MERCOSUR, *Quiénes somos*, Estructura institucional (en línea), formato html, disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria)

### Primera

Acuerdo para llevar a cabo un foro de encuentro entre diversos actores para solucionar problemas comunes. Asimismo, MERCOSUR estableció el llamado Mecanismo de Consulta y Concertación Política. Destaca la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático, suscrita en la X Reunión del Consejo de Mercado del 25 de junio de 1996, que se acompaña por Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile. Ratifica la plena vigencia de instituciones democráticas, *conditio sine qua non*, para su desarrollo. En sentido paralelo, en julio de 1998, se suscribió el Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático —al que también se adhirieron Bolivia y Chile—, y sin el cual no puede haber integración sólida y exitosa.<sup>458</sup> Se suscribió otro foro en el que se firmó la Declaración Política de Bolivia y Chile como zona de paz, y en el que se reconoce dicha condición para continuar el proceso. Este instrumento es fundamental en cuanto que establece un mecanismo de consulta sobre temas de seguridad y defensa. Como elemento vinculado, surgió también el Observatorio de Democracia, creado mediante Decisión CMC 05/07, Río de Janeiro, Brasil del 18 de enero de 2007, para objetivos del Protocolo de Ushuaia y seguimiento a procesos electorales. Su ampliación está en curso con la solicitud de Venezuela, cuyo protocolo de adhesión, firmado el 4 de julio de 2006, fue ratificado por los congresos nacionales.

### Segunda

La consolidación de la Unión Aduanera a que se comprometieron en 2000, tiene consecuencias económicas trascendentales, puesto que en áreas importantes no se pueden adoptar medidas unilaterales.

La coordinación macroeconómica es la regla: agilizar trámites en la frontera, un arancel externo común y la eliminación de doble cobro; establecer criterios para distribución de la renta aduanera; fortalecer instituciones y relanzamiento externo con otros bloques o países.<sup>459</sup>

<sup>458</sup>Cfr. MERCOSUR, *Acerca del MERCOSUR* (en línea), Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, formato html, disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#politico](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#politico)

<sup>459</sup>Cfr. Elvia Arcelia Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 509.

### *Tercera*

Se parte de la tesis que integración y ampliación, son fundamentales para el avance económico-comercial y para la justicia social. La Decisión CMC 03/07, creó al Instituto Social en Río de Janeiro, Brasil el 18 de enero de 2007, con objeto de impulsar su desarrollo. Entre sus objetivos podemos mencionar los siguientes: consolidar la dimensión social como eje fundamental para el desarrollo; superar asimetrías; colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales; sistematizar y actualizar indicadores sociales; recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.<sup>460</sup>

### Apreciaciones sobre Derecho Comunitario

El Derecho Comunitario ha sido uno de los principales referentes en América Latina para la consecución de acuerdos vinculantes, que deviene de la aceptación al entramado legal adoptado desde el Tratado de Asunción, de acuerdo con su estructura legislativa y jurisdiccional. Así, Tratados fundacionales, protocolos, convenios, etcétera, son base de este sujeto de Derecho Internacional. El proceso comienza en el ámbito económico y comercial, y su evolución ha tenido avances en otras esferas y niveles: política, social y jurídica. El Tratado establece compromisos para armonizar las legislaciones en áreas pertinentes.<sup>461</sup> En DC la estructura creada se basa en el Parlamento y el Tribunal Permanente de Revisión, así como en el Tribunal Administrativo-Laboral para el tema jurisdiccional, con aceptación expresa de sus miembros para aplicar las disposiciones tomadas de manera supranacional. Sus fuentes van desde decisiones y resoluciones, directivas, Tratados, declaraciones presidenciales, hasta recomendaciones de órganos auxiliares.

Su DC proviene de órganos directivos: Consejo del Mercado Común (COMC), Grupo del Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio

<sup>460</sup>Cfr. MERCOSUR, *Acerca del MERCOSUR* [en línea], Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, formato html, disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#social](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#social)

<sup>461</sup>Cfr. Artículo 1º, Tratado de Asunción, Paraguay 1991.

(CCM), que emiten decisiones, resoluciones y directivas, respectivamente, aceptadas consensualmente.<sup>462</sup> Los tratados fundacionales y posteriormente firmados representan una fuente primordial. El Consejo del Mercado Común (CMC) es un órgano que tiene potestad de negociar y firmar Tratados con terceros, grupos de países u organizaciones internacionales.<sup>463</sup> De igual manera, las declaraciones presidenciales son fuente secundaria, producto de reuniones o foros de alto nivel, en los que sus integrantes participan con la intención de discutir, analizar y crear alternativa para temas específicos y de fundamental importancia.<sup>464</sup> Estas mismas se convierten en compromisos contraídos y constituyen base para la legislación. Por último, las recomendaciones de las entidades auxiliares pueden considerarse fuentes, porque conforman un entramado institucional de investigación, tomando en cuenta discusiones y resoluciones de órganos directivos. Su internalización se da de manera monista y dualista,<sup>465</sup> en la primera forma encontramos aceptación explícita de supremacía de Tratados y disposiciones regionales, (como DC europeo), ejemplos de ello son Argentina y Paraguay.

La dualista, por su parte, considera con igual importancia y carácter vinculante las normas supranacionales, por lo que, aun así, existe un reconocimiento de decisiones adoptadas conjuntamente. Hay que mencionar los mecanismos de solución de controversia que se han generado a través de su internalización, presentes en el Protocolo de Olivos firmado el 18 de febrero de 2002 y vigente desde el 1 de enero de 2004. El Sistema de Solución de Controversias tiene al TPR como órgano principal, con competencia para conocer y resolver los recursos interpuestos por Tribunales Arbitrales *ad hoc*, los cuales tienen la función de dictar medidas provisionales, conocerlas y emitir recursos de aclaratoria.<sup>466</sup> El TPR tiene competencia para emitir opiniones que pueden ser solicitadas por los Estados, por los órganos con capacidad decisoria, por el TSJ de los integrantes y el Parlamento, así como de revisar contra el laudo del Tribunal *ad hoc* planteado por cualquiera de

<sup>462</sup>Artículo 37, Protocolo de Ouro Preto, 1994.

<sup>463</sup>Sitio web oficial del MERCOSUR, consultado en línea el 3 de marzo de 2013, disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria&seccion=5](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria&seccion=5)

<sup>464</sup>Entre el gran número de declaraciones presidenciales del MERCOSUR, se puede mencionar, por la importancia de su temática, la Declaración Presidencial sobre Asistencia Humanitaria del MERCOSUR de 2009 y la Declaración Final de la Cumbre Social del MERCOSUR de 2006.

<sup>465</sup>Díaz Labrano, Roberto Ruiz, *MERCOSUR. Integración y Derecho*, Buenos Aires, 1998, p. 325.

<sup>466</sup>Numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.

las partes, y finalmente de actuación en única instancia en caso de controversias, específicamente en los casos en los que los Estados activen el procedimiento establecido para medidas excepcionales de urgencia.

El DC ha sido elemento fundamental para el proceso, y como base legal y jurisdiccional lo ha sido también para la legislación y solución de controversias. Ha sido aceptado por los Estados, de acuerdo con su voluntad de integrarse. Una característica importante del MERCOSUR es la lógica de ir más allá de la tradicional agenda económica y su ampliación a temas, particularmente políticos y sociales. La agenda de seguridad resulta relevante para esta investigación, en virtud a que el modelo para enfrentar amenazas provenientes de la delincuencia organizada y el terrorismo, ha tenido como referente al espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE. Entre los elementos que dan cuenta de su influencia, encontramos: visión de seguridad que va más allá de los temas militares e incorpora lo relacionado con seguridad humana y bienestar. Cooperación y coordinación política a través del Plan General de Seguridad Regional de 1999, cuyo desarrollo tiene como paradigma al pilar de la integración europea de Justicia y Asuntos del Interior (JAI). Acuerdos que desarrollan la misma lógica: fortalecer capacidades para enfrentar a la delincuencia organizada, homologar un marco jurídico e incentivar la cooperación en materia de intercambio de información, todo ello en medio de las más claras libertades democráticas.

Así, desde mediados de los años noventa, se empezó a gestar un fuerte proceso de cara a las amenazas no convencionales a la seguridad. En 1996 se estableció la Conferencia de Ministros del Interior y equivalentes, considerado un importante mecanismo subregional en materia de seguridad pública. En su seno han tenido lugar la elaboración y firma de múltiples acuerdos, que incluyen: un Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (SISME), y la cooperación de instituciones policiales; un Centro de Coordinación de Capacitación Policial y, por supuesto, la elaboración y entrada en vigor del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional de 1999.

En materia de colaboración jurídica destacan tres instrumentos: el Protocolo de San Luis de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal<sup>467</sup> de

<sup>467</sup>El Protocolo tiene por objeto regular la cooperación en materia de recepción y producción de pruebas (documentos, testimonios, peritajes, registros, etcétera), los procedimientos particulares para



1996; el Acuerdo de Recife para Aplicación de los Controles Integrados de Frontera<sup>468</sup> de 1993, complementado por el Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre Administraciones de Aduanas Relativo a la Prevención y Lucha Contra los Ilícitos Aduaneros, de 1997, modificado en 2000, y el Acuerdo sobre Extradición, firmado en Río de Janeiro en noviembre de 1998.<sup>469</sup> La cooperación entre policías dio inicio con el establecimiento del Comando de la Triple Frontera en 1996 entre Argentina, Brasil y Paraguay, con la misión de coordinar e intercambiar información sobre temas relacionados con terrorismo, tráfico de narcóticos, armas, material nuclear, automóviles robados y lavado de dinero. Cabe señalar que en sus reuniones participan en calidad de invitados los representantes de fuerzas de seguridad y policiales de Uruguay y Chile.

Bajo esta lógica se establecieron 14 unidades de coordinación conjunta de carácter bilateral entre Argentina y Paraguay (siete); Argentina y Brasil (tres) y Argentina y Uruguay (cuatro), cuyos objetivos son: *a*) intercambiar información que contribuya a la planificación de acciones en la zona; *b*) desarrollar un Sistema Integrado de Información de Seguridad; *c*) fomentar intercambios interinstitucionales de carácter profesional, y *d*) desarrollar mecanismos orientados a prevenir y combatir hechos delictivos.<sup>470</sup>

En mayo de 2001 se firmó en Buenos Aires el Acuerdo sobre la Cooperación Policial de Investigación, Prevención y Control de Hechos Delictivos, en el marco de la Conferencia de Ministros del Interior. Su objetivo fue

---

la localización de personas, el traslado de las personas sujetas a proceso penal, las medidas cautelares sobre bienes, la emisión y la ejecución de órdenes de captura o de citaciones, entre otros. Alejandro E. Álvarez, "La internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del MERCOSUR", en Jan Woischnik (dir.), *Anuario de Derecho Constitucional latinoamericano*, edición 2003, Konrad-Adenauer-Stiftung, Montevideo, 2003, p. 492.

<sup>468</sup>Que tiene como finalidad la instalación de sistemas únicos e integrados de control fronterizo, así como el desarrollo de la cooperación entre los Estados partes con el fin de prevenir la comisión de infracciones a las disposiciones vigentes y asegurar la asistencia recíproca para la investigación de esas infracciones. Alejandro E. Álvarez, *op. cit.*, p. 492.

<sup>469</sup>Para un estudio sobre la cooperación en esta materia véase Alejandro E. Álvarez, *op. cit.*, pp. 485-505.

<sup>470</sup>Cada Unidad de Coordinación Conjunta tiene como sede operativa, en forma rotativa, las dos ciudades fronterizas que integra, renovándose cada seis meses, por orden alfabético de los países miembros: Argentina-Paraguay: Clorinda-Asunción; Pto Pilcomayo-Itá Enramada; Formosa-Alberdi; Pto Bermejo-Pilar; Ituzaingó-Ayolas; Posadas-Encarnación y Eldorado-MyOtaño. Argentina-Brasil: Bdo Irigoyen-Dionisio Cerqueira; Santo Tomé-Sao Borja y Paso de Los Libres-Uruguayana. Argentina-Uruguay: Monte Caseros-Bella Unión; Concordia-Salto; Colón-Paysandú y Gualaguaychú-Fray Bentos. Cfr. Comandante de Gendarmería, Ramón Osvaldo Quiroga, *Política de seguridad y Defensa en América del Sur*, RESDAL, 2002. Documento electrónico disponible en: <http://www.resdal.org>

intensificar la coordinación entre policías federales, especialmente en aquellos casos en los que “la preparación o ejecución de un acto criminal afecte directamente a la mayoría de los Estados, o en los que existan razones de interés de varios países”.<sup>471</sup>

El Centro de Coordinación de Capacitación Policial fue creado en 2000 por los cuatro miembros plenos, con la finalidad de:

favorecer la articulación y coordinación de la capacitación y actualización de las fuerzas de seguridad y/o policiales respecto a seguridad pública desde un enfoque interdisciplinario, cooperativo y abierto a la permanente evolución de los conocimientos científico-tecnológicos.<sup>472</sup>

El Centro fomenta el intercambio de experiencias entre escuelas de policías, al tiempo que está en posibilidades de asesorar en términos pedagógicos y técnicos. Esta coordinación de programas de capacitación es positiva para el desarrollo de las medidas comunes de prevención y el combate de amenazas transnacionales.<sup>473</sup> Por su parte, las normas generales para la implementación del SISME, así como su reglamento y funcionamiento fueron aprobados en 1999, y para 2004 se sancionó un nuevo diseño. No obstante, el intercambio con Chile, Bolivia y Ecuador inició desde junio de 2007,<sup>474</sup> tras reconocer la importancia de este instrumento para luchar contra las amenazas transnacionales y con la finalidad de realizar “diagnósticos regionales sobre distintas modalidades delictivas para orientar investigaciones que se desarrollen en cada Estado parte y/o asociado”.<sup>475</sup>

Ese mecanismo abarca desde los tradicionales datos sobre personas (pedidos de captura, localización), hasta bienes vinculados con delitos y operaciones policiales; a estas últimas se han agregado operaciones relacionadas con el crimen organizado, material nuclear y radioactivo; lavado de dinero, narco-

<sup>471</sup>Daniel Flandes, *Regional Security Community in Latin America*, op. cit., p. 25.

<sup>472</sup>Creación del Centro de Coordinación de Capacitación Policial entre los Estados Parte del Mercosur, MERCOSUR/RMI/ACUERDO 11/00, Buenos Aires, Argentina, 16 de junio de 2000, disponible en <http://presidenciamercosur.org>.

<sup>473</sup>Daniel Flandes, *Regional Security Community in Latin America*, op. cit., p. 26.

<sup>474</sup>La fecha corresponde a la entrada en operación del SISME, anterior a ello había intercambios de información limitada vía correo electrónico encriptado.

<sup>475</sup>Acuerdos emanados de la XXI Reunión de Ministros del Interior, MERCOSUR/CMC/DEC. núm 30/07, Anexo I “Acuerdo de Autorización para el Intercambio de Información a través del SISME y la formalización de su reglamentación”, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 01/07, 01 de junio de 2007, disponible en <http://presidenciamercosur.org/>

tráfico y de armas, etcétera.<sup>476</sup> En comercio exterior, con el objetivo de crear un banco de datos intra y extra regional y establecer servicios de enlace aduanal, en 2001 se puso en operación el Programa de Acción al Combate de Ilícitos en Comercio Internacional.<sup>477</sup>

Por su parte, el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para Seguridad Regional con Bolivia y Chile, es un instrumento más, también importante en la materia. Su objetivo es optimizar los niveles de seguridad ante hechos delictivos, y en particular los que trascienden fronteras, con el fin de lograr desarrollo sustentable, establece sistema de objetivos y acciones,<sup>478</sup> a partir del intercambio de información, cooperación y coordinación para actividades operativas, así como para el control e implementación de sistemas informáticos y de comunicaciones.

El Plan incluye acciones específicas en materia de combate a las siguientes amenazas: narcotráfico, tráfico de personas (especialmente mujeres y niños) y de migrantes ilegales; contrabando y tráfico ilícito de productos derivados del tabaco; robo de automotores, crimen organizado; delitos económico/financieros (lavado de dinero); robo de mercancías en tránsito; ilícitos ambientales; tráfico ilícito de material nuclear y/o radiactivo y terrorismo. Sus disposiciones se han ido actualizando por ejemplo, en 2001 se determinó la inclusión del terrorismo (hasta entonces como una sección del llamado “ámbito delincencial”) al tiempo que diversas disposiciones se han perfeccionado por medio de “adecuaciones” a los temas.

En 2004, los Ministros del Interior aprobaron un Acuerdo Macro para la Seguridad Regional con Bolivia y Chile, a fin de optimizar los niveles, con lo que promovieron la más amplia cooperación y asistencia en prevención y represión de actividades ilícitas, especialmente transnacionales, como: tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, terrorismo internacional, lavado de activos, tráfico ilícito de armas

<sup>476</sup>José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa: del MERCOSUR a UNASUR”, en Alfonso Laneydi, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2009, pp. 146-147.

<sup>477</sup>MERCOSUR, *Programa de Acción del Mercosur al Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional*, MERCOSUR/CMC/DEC. 03/01, Asunción, Paraguay, 22 de junio de 2001, disponible en <http://www.mercosur.int>

<sup>478</sup>Cfr. MERCOSUR, *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Mercosur, Bolivia y Chile* (apartado II, Objetivos), disponible en <http://www.mercosur.int>

de fuego, municiones y explosivos, tráfico ilícito de personas, contrabando de vehículos y daños ambientales.<sup>479</sup> Todo ello bajo las siguientes formas de cooperación: *a)* intercambio de información, análisis y apreciaciones, *b)* desarrollo de actividades operativas coordinadas, simultáneas o complementarias, *c)* capacitación y generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en seguridad pública, seguridad de personas y bienes.<sup>480</sup> En 2006 se aprobó otro Acuerdo con Colombia, Ecuador y Venezuela.<sup>481</sup>

### Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Los procesos de integración deben entenderse como proyectos estratégicos de gran alcance, los cuales permiten tener presencia como actores relevantes en iniciativas, lo que otorga la noción de bloques de países en el marco de decisiones comunes. En América Latina esto no han sido la excepción; sin embargo, muchos proyectos se quedaron sólo en el establecimiento de un marco jurídico o en estructuras burocráticas poco eficientes, concentradas en unos cuantos y nada funcionales. En el siglo XXI han comenzado a promoverse esfuerzos incluyentes, sobre todo para revalorizar elementos históricos, sociales, políticos, económicos y de identidad, con el fin de lograr una actuación conjunta y proactiva en los principales espacios de negociación y de toma de decisiones. En este contexto, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representa una de las mayores iniciativas políticas que emerge de este esfuerzo.

<sup>479</sup>Cfr. Artículo 1 del *Acuerdo Macro de Cooperación para la Seguridad Regional*, cit. pos., José Manuel Ugarte, *op. cit.*, p. 149.

<sup>480</sup>*Ibidem*, p. 149.

<sup>481</sup>*Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela*, MERCOSUR/CMC/DEC no. 16/06 aprobado por el Consejo Común en Córdoba, el 20 de julio de 2006, disponible en <http://www.sice.org>

## Antecedentes

América Latina y el Caribe han tenido diversos organismos: OEA,<sup>482</sup> ALADI, MERCOSUR, UNASUR, CARICOM, Grupo de Río, por mencionar sólo algunos. En el marco de convergencia y articulación surgió la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), antecedente directo del CELAC. En diciembre de 2008, Brasil convocó a la I Cumbre sobre Integración y Desarrollo (CALC), y fue también primera vez que 33 Estados se reunían sin la presencia de países externos en torno a una agenda propia.<sup>483</sup>

La Cumbre tuvo como temas principales: cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración, energía, infraestructura física, desarrollo social, erradicación del hambre y pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo sostenible, desastres naturales, promoción de derechos humanos, combate al racismo y proyección internacional de América Latina y el Caribe.<sup>484</sup> México, en su calidad de secretario pro t mpore del Grupo de Río (2008-2010) y presidente de la CALC (2009-2010), generó la sinergia para unirlos, lo que dio como resultado la Cumbre de la Unidad, que se llevó a cabo en la Riviera Maya en 2010. Fue ahí precisamente cuando se pudieron establecer cimientos para la creación de CELAC.<sup>485</sup>

Como resultado de lo anterior, la Declaración de Unidad manifiesta su intención de avanzar hacia la constitución de esta nueva entidad, fundamentada en la decisión de promover la articulación y convergencia de acción, el intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre distintos mecanismos que se han desarrollado en la región; es decir, busca constituirse como eje rector de distintas instituciones y transformarse

<sup>482</sup>En 1957, la Organización de Estados Americanos (OEA) se planteó la necesidad de crear un mercado regional latinoamericano, cuyo objetivo era contrarrestar los futuros impactos del mercado común europeo. Véase Pedro Pablo Camargo, *Tratado de Derecho Internacional*, 7a. ed., Temis, 1983, Colombia, t. II, p. 411.

<sup>483</sup>Cfr. CALC, "Informe de la Secretaría Venezolana del Foro Unificado Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en [www.minrel.gob.cl/.../informe\\_secretari\\_769\\_a\\_foro\\_unificado\\_1](http://www.minrel.gob.cl/.../informe_secretari_769_a_foro_unificado_1)

<sup>484</sup>Cfr. *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), *Secretaría de Relaciones Exteriores* (en línea), disponible en <http://www.sre.gob.mx/index.php/cumbre-america-latina-y-el-caribe-sobre-integracion-y-desarrollo-calc/551>

<sup>485</sup>Cfr. CALC, *op. cit.*

en espacio que permita la consolidación y proyección de una identidad latinoamericana y caribeña en foros mundiales.<sup>486</sup>

La Cumbre asumió asimismo el patrimonio del Grupo de Río y de CALC, con una característica muy particular, pues este último está conformado por 33 países, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá, una de las características más sobresalientes de su consolidación. Sin embargo, el proceso de formación apenas iniciaba y fue hasta la reunión de Caracas, cuando se estableció la estructura. Esta Cumbre programada para junio de 2011, en el marco de la celebración del Bicentenario de Independencia de Venezuela, fue pospuesta por la enfermedad del presidente Hugo Chávez, y se llevó a cabo hasta los días 2 y 3 de diciembre de 2011. Tuvo como propósito sentar las bases para dar paso a la CELAC, lo que trajo como consecuencia que ambas dejaran de tener vigencia. Así, la nueva se convirtió en administradora de los acuerdos y consensos alcanzados.<sup>487</sup>

La Declaración de Caracas confirmó la idea, reconociendo esfuerzos y enunciando la oportunidad que brindaría el nuevo organismo de proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe, en la discusión de los grandes temas, y su posicionamiento ante acontecimientos relevantes en el marco de reuniones y conferencias de alcance global y la interlocución con otras regiones y países.<sup>488</sup> La CELAC se caracteriza como avance de integración política, económica, social y cultural, lo que establece además un equilibrio entre unidad y diversidad, al tiempo que es el mecanismo idóneo para expresión de la diversidad cultural, adecuado para reafirmar algunos asuntos como la identidad, la historia común y las continuas luchas por la justicia y libertad.<sup>489</sup>

Otros elementos que enumera la Declaración son: el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y amenaza de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, soberanía e

<sup>486</sup>Francisco Rojas Aravena, "La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña", *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, núm. 240, Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto de 2012, disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3877\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3877_1.pdf)

<sup>487</sup>*Ibidem*.

<sup>488</sup>Cfr. CELAC, *Declaración de Caracas*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/1.%20DECLARACI%C3%93N%20DE%20CARACAS.pdf>

<sup>489</sup>Cfr. *Ibidem*.

identidad territorial, la no injerencia en asuntos internos, así como la protección y promoción de todos los derechos humanos y la democracia.<sup>490</sup>

De la mano de la Declaración se formularon dos documentos: el Estatuto de Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico y el Plan de Acción de Caracas, que establecen objetivos y líneas de trabajo, pero sobre todo, construyen estructura institucional.

## Elementos estructurales y normativos

El Estatuto de Procedimientos para su Funcionamiento Orgánico establece seis órganos: *a)* Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno; *b)* Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; *c)* Presidencia pro t mpore; *d)* Reunión de Coordinadores Nacionales; *e)* Reuniones especializadas, *f)* *Troika*.<sup>491</sup> La Cumbre es el órgano máximo, y se reúne en el país que ostente la presidencia pro t mpore. Sus principales atribuciones son: designar al presidente, definir líneas de acción y estrategias para cumplir objetivos, adoptar lineamientos comunes de conducción con otras organizaciones intergubernamentales y promover la participación de la ciudadanía.<sup>492</sup>

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores tiene como facultad adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos, preparar Cumbres y conformar grupos de trabajo, aprobar programas, proyectos e iniciativas sobre temas como fortalecimiento, cooperación, complementariedad y desarrollo.<sup>493</sup> La presidencia pro t mpore es el órgano de apoyo técnico y administrativo, que tiene dentro de sus funciones convocar y presidir Cumbres y coordinadores nacionales; instrumentar decisiones del órgano supremo, coordinar actividades permanentes, dar seguimiento a acuerdos alcanzados y presentar minutas al final de reuniones.<sup>494</sup> Financieramente, el Estatuto

<sup>490</sup>Cfr. *Ibidem*.

<sup>491</sup>*Estatuto de procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1 de marzo de 2013, disponible en [http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo\\_20.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_20.pdf)

<sup>492</sup>Cfr. *Ibidem*.

<sup>493</sup>Cfr. *Ibidem*.

<sup>494</sup>Cfr. *Ibidem*.

establece que “el Estado sede de la presidencia pro t mpore asumir  los gastos que genere su funcionamiento”.<sup>495</sup>

Con respecto a la difusión de acciones, la CELAC también establece que: “el Estado sede de la presidencia pro t mpore crear  y mantendrá una página electrónica oficial, en la cual, entre otros temas, publicará las declaraciones que se formulen”.<sup>496</sup> La Reunión de Coordinadores es un mecanismo por el que los propios coordinadores se vinculan con la presidencia pro t mpore, quienes se entrevistan dos veces al año, antes de cada Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, y alimentan el diálogo en el marco de la agenda, además de estructurar y dar seguimiento a grupos de trabajo.<sup>497</sup> Las reuniones especializadas atenderán áreas de interés para cumplir objetivos, convocadas por la presidencia pro t mpore de acuerdo con lo establecido en programa bienal.<sup>498</sup> La Troika asiste a la presidencia pro t mpore, se integra por quien preside, por quien le precedió y por quien le sucederá.<sup>499</sup>

Actualmente, la Troika está conformada por: Chile (presidente pro tempore 2012-2013), Cuba (presidente pro tempore 2013-2014) y Costa Rica (futuro presidente pro tempore 2014-2015).<sup>500</sup> Las decisiones se adoptan por consenso, se reflejan por escrito y toman el formato de declaraciones.<sup>501</sup> Mientras tanto, el Plan tiene ocho ejes temáticos: 1) crisis financiera internacional y nueva arquitectura económica, 2) complementariedad y cooperación entre mecanismos regionales y subregionales, 3) infraestructura para integración física del transporte, telecomunicaciones e integración fronteriza, 4) desarrollo social y erradicación de hambre y pobreza, 5) asistencia humanitaria, 6) protección al migrante, 7) cultura, 8) tecnologías de información y comunicación (TIC).<sup>502</sup>

Bajo estos ejes fluyen propuestas de acción como: generar herramientas con el fin de mejorar capacidades de financiamiento del comercio intrarregio-

<sup>495</sup>*Ibidem.*

<sup>496</sup>*Ibidem.*

<sup>497</sup>*Cfr. Ibidem.*

<sup>498</sup>*Cfr. Ibidem.*

<sup>499</sup>*Cfr. Ibidem.*

<sup>500</sup>*Cfr.* SELAC, Presidencia pro tempore y Troika, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Disponible en <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=97757>

<sup>501</sup>*Cfr.* CELAC, *op. cit.*

<sup>502</sup>*Cfr.* CELAC, “Plan de Acción de Caracas 2012”, *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*, disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/2.%20PLAN%20DE%20ACCI%20C3%93N%20DE%20CARACAS.pdf>



nal; impulsar el rediseño de instituciones financieras internacionales, basado en el incremento del poder de voz y voto de países en desarrollo; fortalecer la complementariedad y cooperación entre mecanismos regionales y subregionales; acelerar la convergencia de sistemas de regulación y control del tráfico multimodal: carretero, aéreo, marítimo-portuario, fluvial y ferroviario, en cada mecanismo en materia de infraestructura; diseñar una propuesta de Programa Latinoamericano y Caribeño para la erradicación del hambre y analfabetismo, entre otros.<sup>503</sup>

## Desafíos

El inicio de un proyecto tan ambicioso requiere de cuidado en la aplicación de estrategias, pero sobre todo, de llevar a la práctica lo estipulado en sus documentos constitutivos, o modificar sus estructuras, si éstas no están generando los resultados deseados. Por tanto, tiene varios desafíos, dentro de los cuales, quizá los claves son: por un lado, certificar la igualdad política y por el otro, garantizar la integración regional. El reto mayor pareciera ser este último debido a que tendrá que generar mecanismos con los cuales se incremente la interdependencia y cooperación, siempre en el marco de la búsqueda de mejores condiciones de intercambio, pero sobre todo, una ganancia para todos los participantes. Es necesario definir sus capacidades reales, ya que resulta óptimo distinguir niveles de competencia frente a otros organismos. Por tanto, parece pertinente plantearnos a la CELAC en su justa dimensión, no como organismo de “reemplazo” de la OEA, sino como un esfuerzo legítimo por construir un foro para expresar inquietudes, sobre todo, para formular posturas que puedan unirse en una sola. Es comprensible que Estados Unidos no forme parte de este organismo, y no con el objeto de confrontar, sino de conjuntar visiones más próximas a situaciones históricas, económicas y de desarrollo, sobre todo, con el fin de generar un cambio en las perspectivas con relación a políticas y acciones estadounidenses.

La igualdad se debe dar en términos reales que garanticen la participación activa, para no reproducir el modelo de democracia representativa que se ha llevado a cabo hasta ahora, en el cual las decisiones quedan en manos

<sup>503</sup>Cfr. *Ibidem*.

de quienes tienen mayor capacidad económica o política.<sup>504</sup> A diferencia de la UE, es en el marco de la política de la CELAC, en donde este desafío se presenta con mecanismos de toma de decisiones, ya que el Estatuto de Procedimientos señala que es regla del consenso la que será utilizada como proceso decisorio, aunque pareciera pertinente plantear otros mecanismos, con los que se garantizara la igualdad al interior de la organización por la que luchan los Estados, y que fueran más rápidos en tomar decisiones y líneas de acción. En términos organizacionales, el desafío más importante se plantea en formular o no, una institucionalidad de largo alcance, es decir, una estructura permanente que permitiría darle mayor estabilidad a la Presidencia pro t mpore, trabajando con base en esfuerzos anteriores y no teniendo que reformular líneas de acción, manuales operativos o medios de difusión anualmente. La CELAC se presenta como un nuevo esfuerzo, el cual se encuentra en construcción, por tanto, será pertinente terminar de consolidar estructura y líneas de acción, y crear un organismo más estable, sobre todo con planes a corto, mediano y largo plazo. Es necesario reconocer la existencia de pluralidad de ideologías políticas, con el fin de construir líneas de respeto hacia posturas de Estados, lo cual permitirá lograr mayores y mejores resultados de todos los planes.

El proyecto es ambicioso. Para algunos, pareciera que el objetivo es sustituir a la anquilosada OEA; sin embargo, la creación de la CELAC es demasiado reciente para visualizarla como competidor real. Podemos afirmar, sin embargo, que representa un esfuerzo de integración entre la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con gran anhelo por llevar a cabo proyectos de cooperación, pero con mostrada voluntad política de llegar a acuerdos duraderos, aunque sus resultados se verán al paso del tiempo.

### Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

Esta etapa de integración en Latinoamérica se caracteriza por el ascenso de proyectos alternativos a la lógica neoliberal, que ponen énfasis en la agenda política y el desarrollo, al tiempo que buscan recrear un modelo propio.

<sup>504</sup>Cfr. Hugo Moldiz, *América Latina y la tercera ola emancipadora*, Ocean Sur, Cuba, 2013, p. 123.

Algunos países han confirmado el bloque de la denominada “Integración Autónoma de América Latina”, cuyos principios se basan en ideas bolivarianas de autodeterminación y cooperación. Esta Integración fue creada por iniciativa del presidente de Venezuela, ya fallecido,<sup>505</sup> Hugo Chávez, quien formuló sus propuestas en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe celebrada en Isla de Margarita los días 11 y 12 de diciembre de 2001. Sus palabras permiten acercarnos al perfil:

Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros, ese no puede ser el camino, por tanto con mucha modestia y humildad proponemos desde Venezuela, a los caribeños y a los latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra alternativa porque esa creemos que no es posible. Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse, Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: o nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas.<sup>506</sup>

Este llamado a la integración autónoma, mediante la voluntad independiente y soberana de los pueblos, sin intervención de convencionalismos y patrones marcados por áreas de influencia estadounidense o bajo sus doctrinas, se definió desde su origen por su abierta confrontación contra los proyectos económicos impulsados por el neoliberalismo.<sup>507</sup> Su construcción y desarrollo debe entenderse en el contexto de la política exterior de Venezuela bajo el gobierno del presidente Hugo Chávez (1999-2013), y de su proyecto “Socialismo del siglo XXI, revolución y bolivarianismo”. A partir de la construcción de una patria grande, la integración se convirtió en objetivo prioritario que incorporó en el artículo 153 de su Constitución de 1999: “La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones,

<sup>505</sup>28 de julio de 1954 a 5 de marzo de 2013.

<sup>506</sup>Fragmento del discurso del presidente Hugo Chávez durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, Isla Margarita, 11 de diciembre de 2001.

<sup>507</sup>Francisco Javier Ullan de la Rosa, *ALBA-TLC: análisis de un proyecto de integración regional latinoamericano con una fuerte dimensión altermundista*, Universidad de Alicante, España, 2010, p. 134.

defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región”.<sup>508</sup>

La idea de la integración autónoma surgió a iniciativa de Venezuela y Cuba, y destaca el impulso que se le ha dado a partir del discurso bolivariano. Chávez veía grandes similitudes entre la situación de América Latina después de la Independencia y la de hoy en día. Bolívar intentó crear un Estado gigante, o al menos mantener la unidad de la Gran Colombia, para defender su independencia contra España y la dinámica expansiva de Estados Unidos. Sostuvo que la soberanía está amenazada, principalmente por el unilateralismo del gobierno estadounidense y el proyecto de ALCA. Al igual que Bolívar, Chávez consideró la integración, como único proyecto de oposición a la hegemonía estadounidense, con lo que retomaba un importante mito de su creación, que es el sueño de la unión latinoamericana.<sup>509</sup> De esta forma, impulsó a ALBA como respuesta a ALCA, considerada como una propuesta de “intereses del capital trasnacional y [que] persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes, servicios e inversiones”,<sup>510</sup> frente a la cual “pone énfasis en la lucha contra la pobreza y exclusión social, por tanto, expresa los intereses de los pueblos de América Latina”.<sup>511</sup>

Desde su perspectiva, el que nos ocupa se revela como nuevo proyecto frente a la Doctrina Monroe, proporcionando además

Un futuro y una orientación estratégica a los movimientos sociales, no sólo del Bloque Regional de Poder, sino también a aquellos que actúan fuera de él, como por ejemplo, Movimiento al Socialismo de Evo Morales y la Central Obrera Boliviana (COB); Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) de Ecuador; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en México; Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Nicaragua.<sup>512</sup>

<sup>508</sup>Artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptada en 1999.

<sup>509</sup>Cfr. Andreas Boeckh y Patricia Graf, “El comandante en su laberinto: el ideario bolivariano de Hugo Chávez”, en Günther Maihold (ed.), *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*, Iberoamérica, Vervuert, España, 2007, p 157.

<sup>510</sup>Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), dirección URL: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1> [Consultado: 30 de octubre de 2009].

<sup>511</sup>*Ibidem*.

<sup>512</sup>Heinz Dieterich, *Hugo Chávez. El destino superior de los pueblos latinoamericanos*, Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2004, pp. 21-22.

Sus planteamientos estaban sustentados, por un lado, en una estrategia en la cual la idea bolivariana es fundamental, pero también lo es una lógica energética:

[...] lo más relevante es la utilización del petróleo como instrumento de influencia política. Es en esta área donde el gobierno ha desplegado los esfuerzos más ambiciosos mediante iniciativas audaces, como Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, la suscripción del Acuerdo Energético de Caracas (que amplía facilidades de financiamiento preferencial para proyectos de desarrollo a países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe), y la firma de memorandos de entendimiento con Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay.<sup>513</sup>

El 14 de diciembre de 2004 se realizó la Primera Cumbre en La Habana. Allí se firmó Declaración Conjunta entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez y el presidente del Consejo de Estado, Fidel Castro. Posteriormente, el 28 de abril de 2005 y el 29 de abril de 2006, se llevaron a cabo la Segunda y Tercera Cumbre en Cuba, esta última incorpora al Estado Plurinacional de Bolivia mediante propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) firmada por el presidente Evo Morales. Nicaragua en la Cuarta Cumbre de Managua el 11 de enero de 2007; la Mancomunidad de Dominica en la Sexta Cumbre del 26 de enero de 2008, y Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, en la Séptima Cumbre el 24 de junio de 2009 en Maracay. Constituida por ocho miembros, la Declaración suma un territorio de 2'513,230 km<sup>2</sup>, con una población de 71'479,532 habitantes.<sup>514</sup> Sin duda es el proceso más interesante por el entramado institucional construido a través de proyectos sociales.

## Estructura

Acorde con las ideas de igualdad y cooperación, surgidas desde su concepción, la Declaración se compone de los siguientes órganos:

<sup>513</sup>Edmundo González Urrutia, *op. cit.*

<sup>514</sup>Cálculo realizado de acuerdo con datos de población y territorio de los países de la ALBA, estadísticas oficiales de los Institutos de Estadística y Geografía de los países miembros de la ALBA (2014).

*Consejo Presidencial*

Máxima autoridad y órgano de deliberación de decisiones, mediante las reuniones periódicas de las llamadas cumbres.

*Consejo Social*

Encargado de velar por la protección de los derechos sociales tanto de los individuos como de los pueblos. Está conformado por ministros de las áreas correspondientes. Tiene como objetivo aplicar y desarrollar programas de índole social en: educación, salud, empleo, vivienda, cultura, deporte y desarrollo. Existe un Comité de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, para promover su participación y reconocer su valor y aportaciones a los pueblos.

*Consejo Económico*

Integrado por ministros de asuntos económicos: industria, comercio, finanzas y desarrollo. Tiene las funciones de determinar políticas, diseñar proyectos e implementar medidas para lograr el objetivo de una Zona Económica de Desarrollo Compartido, mediante Tratados de Comercio de los Pueblos. Cuenta con 10 grupos: integración energética, seguridad y soberanía alimentaria, complementación comercial, soberanía tecnológica, complementación industrial y productiva, nueva arquitectura financiera regional, turismo, infraestructura y transporte, doctrina de la propiedad industrial y solución de controversias.<sup>515</sup>

<sup>515</sup>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) 2011.

*Consejo de Movimientos Sociales*

Mecanismo facilitador de participación directa, como:

Un espacio antiimperialista, antineoliberal y comprometido en trabajar para alcanzar la mayor suma de seguridad social y de felicidad posible en armonía con la naturaleza, la justicia social y la verdadera soberanía de nuestros pueblos.<sup>516</sup>

*Consejo Político*

Integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, órgano de toma de decisiones y asesoría en asuntos políticos. Crea estrategias y medidas sobre política internacional y proyectos. Tiene una serie de órganos e instituciones: Comisión Política, convergen ministros y jefes de alto mando, como instancia de coordinación y concertación política. Funciona bajo la cooperación con otras como el Grupo de Trabajo sobre Derecho Internacional, Autodeterminación, Respeto por la Soberanía y Derechos Humanos, encargado de que sean respetados y observados. Asimismo, se encuentra la Secretaría Ejecutiva, de operar decisiones de los órganos de alto nivel, realizando actividades mediante equipos como: seguimiento y control, estadísticas y datos, comunicación e información, apoyo y gestión.

A éstos habrá que sumar el Comité de Defensa de la Naturaleza y el Comité Permanente de Defensa de la Soberanía, encargados del medio ambiente y la seguridad regional, respectivamente.

## Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP)

Los TCP son un modelo alternativo al de ALCA, con un contenido ideológico que rechaza terminantemente los Tratados de Libre Comercio, se establecieron entre pueblos para intercambiar bienes y servicios que necesiten para satisfacer sus necesidades. Estos Tratados sustentan en una serie de

<sup>516</sup>*Ibidem.*

principios: solidaridad, reciprocidad, transferencia de tecnología, aprovechamiento de ventajas de cada país, ahorro de recursos y contienen convenios crediticios para facilitar pagos y cobros.

## Proyectos grannacionales

Estos Proyectos provienen de un término ideológico denominado “grannacional”, cuya principal premisa es contra la globalización, y se encargan de promover la necesidad del desarrollo sustentable con justicia social, soberanía y derecho a la autodeterminación, generan un bloque en la perspectiva de estructurar políticas regionales.<sup>517</sup>

La teoría encuentra su fundamento histórico en la visión bolivariana, así como en el contexto de estrategia de desarrollo de economías para satisfacer las necesidades sociales de las grandes mayorías. A continuación, enlistamos diversos proyectos de interés social, económico y político para lograr estos objetivos:

*Finanzas.* Con el Banco de ALBA, como principal institución.

*Educación.* Proyecto de alfabetización y postalfabetización, para lograr una tasa de analfabetismo cero.

*Infraestructura.* Desarrollo de infraestructura portuaria, ferroviaria y aeroportuaria.

*Ciencia y Tecnología.* Centro de Ciencia y Tecnología con presupuesto común.

*Alimentación.* Empresas grannacionales que fomentan la Soberanía Alimentaria, definidas como:

Un concepto en oposición al de las empresas transnacionales, su dinámica económica se orienta a privilegiar producción de bienes y servicios para satisfacción de necesidades humanas garantizando su continuidad y rompiendo con la lógica de reproducción y acumulación de capital.<sup>518</sup>

<sup>517</sup>Cfr. Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (en línea), disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=jz-1z2Xfz8c> (consultado el 22 de marzo de 2012).

<sup>518</sup>ALBA, *Grannacional en el marco del ALBA*, Bolivia, 2010.



*Energía.* Fundamental sobre todo para Venezuela, mediante este proyecto se han creado empresas de energía eléctrica, petróleo y gas.

*Ambiente.* Desarrollo de empresas para manejo de bosques, producción y comercialización de productos como madera. También para preservación de agua y uso sustentable.

*Salud.* Para distribución y comercialización de productos farmacéuticos y creación del Centro Sanitario en promoción de la salud.

*Minería.* La empresa grannacional del cemento ha tenido un alto desarrollo en la región.

*Comercio justo.* Para promover el intercambio y comercio de acuerdo con los valores de protección social, se han creado empresas, tanto exportadoras como importadoras, y las tiendas ALBA.

*Turismo.* Se creó la Universidad del Turismo para formar profesionales y poder desarrollar proyectos sustentables.

*Cultura.* Rescate del patrimonio de Estados miembros, de sus pueblos indígenas e historia, con proyectos de fomento y gestión cultural.

*Telecomunicaciones.* Su desarrollo ha sido objetivo de las instituciones y empresas, sobre todo para facilitar el contacto entre los miembros.

## Futuro tras la muerte de Chávez

Después de la incertidumbre por su continuidad al frente del gobierno, en marzo de 2013 el presidente Chávez falleció en medio de confusión, lagunas constitucionales e institucionales, situación que terminó con el asenso del vicepresidente Nicolás Maduro como presidente interino y con la intención de convocar a elecciones generales en abril. Ante estos hechos, se ponía en entredicho una supuesta crisis de liderazgo que se vaticinaba tras la menor participación de los gestores de la organización, sobre todo con el cese en funciones de Fidel Castro. Sin embargo, al triunfo de Maduro parece ser que por lo menos a corto plazo, la institucionalidad creada en el mandato anterior no cambiará y mucho menos los compromisos con el exterior. Así, la integración seguirá su curso pese al deceso de su principal

forjador, aunque en distintos escenarios se cuestiona el liderazgo y curso que tendrá ante las ideas y fundamentos ideológicos de los nuevos líderes.

### Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000 se efectuó la Primera Reunión de presidentes con la participación de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El Comunicado de Brasilia hizo énfasis en la identidad suramericana, la cual “se consolida en países que comparten vecindad inmediata; refuerza y complementa lazos bilaterales y multilaterales con otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo”.<sup>519</sup> Este Comunicado se dividió en: 1) democracia, 2) comercio, 3) infraestructura, 4) lucha contra drogas ilícitas y delitos conexos y 5) información, conocimiento y tecnología.

Para el tema que nos ocupa, resultan relevantes las áreas de comercio e infraestructura. El comercio reafirmó su compromiso con la creación del área de libre comercio obedeciendo el principio de “regionalismo abierto”; se creó la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional con lo que se buscó identificar obras de interés común para compartir el financiamiento, entre el sector privado y las instituciones financieras internacionales.<sup>520</sup>

En junio de 2002 se celebró la Segunda Reunión que aprobó el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, y destacaron los siguientes puntos: implementación de la Declaración de la Zona de Paz, condenando el uso de la fuerza y la creación de armas de destrucción masiva. Propuesta de la República Bolivariana de Venezuela para crear un fondo humanitario e insistencia para fortalecer la infraestructura como prioridad en la realización de la integración en el tema económico. Importancia de reforzar la cooperación en el área energética, así

<sup>519</sup>*Comunicado de Brasilia*, Brasil, adoptado en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, Brasil, septiembre de 2000, disponible en [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/com\\_brasilia.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/com_brasilia.pdf)

<sup>520</sup>*Ibidem*.

como de brindar apoyo a su diversificación. Disposición de que en la Tercera Conferencia se definan los lineamientos a seguir para la protección a migrantes sudamericanos en todo el mundo.<sup>521</sup>

Finalmente, en la Tercera Reunión realizada el 8 de diciembre de 2004, se adoptó la Declaración de Cusco, que estableció la Comunidad Sudamericana de Naciones, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, tomando en cuenta lo siguiente: historia compartida solidaria; pensamiento político y filosófico que ha consolidado una identidad y valores comunes; convergencia de intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad, como factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de capacidades internas para la mejor inserción internacional, y convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía.<sup>522</sup> Su determinación para desarrollar un espacio, subrayando todos los aspectos, incluidos los ambientales con miras a una integración donde los pueblos desempeñen “el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos”.<sup>523</sup>

La Comunidad Sudamericana de Naciones se concibió como el proceso a desarrollarse a partir de lo subregional: MERCOSUR, ALADI, SELA.<sup>524</sup> Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA), Iniciativa para Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Financiero para desarrollo de la Cuenca del Plata (FonPlata), Instituto para Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), entre otros.

La Primera Cumbre se realizó en septiembre de 2005 en la ciudad de Brasilia. A iniciativa de Venezuela y Uruguay, se acordó entonces impulsar un nuevo modelo en el que las agendas sociales acompañaran la convergen-

<sup>521</sup>“Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, adoptado en el marco de la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002.

<sup>522</sup>Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, UNASUR. Antecedentes, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/index.php/union-de-naciones-suramericanas/541>.

<sup>523</sup>*Ibidem*.

<sup>524</sup>Cabe mencionar que el SELA no es una organización de integración, sino un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social, cuyo antecedente se remonta a la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Véase Pedro Pablo Camargo, *op. cit.*, p. 419.

cia de los procesos. En la Declaración se hizo énfasis en la importancia del entendimiento e integración económica y social dentro de la Comunidad y se estableció su estructura.<sup>525</sup> En la agenda prioritaria se enlistaron ocho áreas: 1) diálogo político, 2) integración física, 3) medio ambiente, 4) integración energética, 5) mecanismos financieros, 6) asimetrías, 7) promoción de la cohesión, inclusión y justicia social, 8) telecomunicaciones.<sup>526</sup>

En cuanto al Programa de Acción, se reitera la conformación gradual de una zona de libre comercio y el impulso de proyectos de la IIRSA, así como el apoyo a la iniciativa de la Red de Gasoductos, como parte de la integración energética y elaboración de un Plan de Cooperación en Innovación, Investigación y Desarrollo. En la segunda Cumbre, realizada en diciembre de 2006, se aprobó la Declaración de Cochabamba, y se puso énfasis en un nuevo modelo que pretende crear un proyecto con identidad propia y busca la colaboración en todos los niveles. Se enlistan como objetivos los siguientes: superación de asimetrías para una integración equitativa; integración energética para el bienestar de todos; infraestructura para la interconexión de los Estados miembros; cooperación económica y comercial; integración financiera, industrial y productiva; migración, tema en el que destaca el Convenio Internacional para Protección de trabajadores migrantes y sus familias;<sup>527</sup> identidad cultural; cooperación en materia ambiental y defensa; participación ciudadana.<sup>528</sup>

<sup>525</sup>La estructura de la Comunidad Sudamericana de Naciones se estableció de la siguiente forma:

- Reuniones de Jefes de Estado: son quienes ocupan el mayor rango para el manejo político, los cuales se reunirán anualmente.
- Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores: su actividad principal es promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado, congregándose cada seis meses.
- Viceministros de Relaciones Exteriores: alistan las reuniones de los cancilleres y coordinan las posiciones de los Estados miembros.
- Reuniones Ministeriales Sectoriales: su labor, una vez convocados por los jefes de Estado, será promover proyectos y políticas específicas de integración.
- Secretaría pro t mpore: cada Estado miembro la ejercerá por un año.
- *Troika*: estará conformada por el país sede de la reunión de Jefes de Estado, por el país sede del año anterior y por el del año siguiente y apoyar  a la Secretaría pro t mpore en sus actividades.

<sup>526</sup>*Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*, adoptadas en la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasília, septiembre de 2005.

<sup>527</sup>Sobre este Convenio véase Naciones Unidas, *La convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Suiza, 2005, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/a0d5b166ec404486c1256fe0004ad28a/\\$FILE/G0540821.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/a0d5b166ec404486c1256fe0004ad28a/$FILE/G0540821.pdf)

<sup>528</sup>*Declaración de Cochabamba*, adoptada en la Segunda Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, diciembre de 2005.

También se presentó el documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur, hacia UNASUR, del cual se desprenden estos principios: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, paz, democracia, pluralismo y armonía con la naturaleza y objetivos, entre los que destacan: conformación de una zona de libre comercio, definición de metas sociales compartidas a ser alcanzadas, formulación de un plan regional de empleo decente, promoción del acceso universal a los servicios de educación, salud, saneamiento, agua potable y electrificación rural; creación de la red de vigilancia, seguridad energética de la región, la Universidad Sudamericana; integración financiera, coordinación para la implementación de una Junta de Defensa;<sup>529</sup> lucha contra la corrupción y el narcotráfico; coordinación de políticas ambientales; negociación de un Tratado Fundacional con miras a la creación de una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).<sup>530</sup>

Como puede observarse en este documento, por primera vez se propone la evolución de la Comunidad Sudamericana. Posteriormente, en abril de 2007 se llevó a cabo en Venezuela la I Cumbre Energética Suramericana. Además de abordar estos temas y de los programas de ahorro de energía, se acordó impulsar el cambio de nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones por Unión de Naciones Sudamericanas, la designación de una Secretaría permanente con sede en Ecuador y la transformación de la Comisión de Altos funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, la cual sería encargada de redactar el acuerdo.<sup>531</sup>

## Características

El 23 de mayo de 2008 se suscribió el Tratado Constitutivo en Brasil, el cual consta de 24 artículos donde se especifican los principios que la rigen, así

<sup>529</sup>Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. *Un nuevo modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones*, adoptado en la Segunda Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Chochabamba, Bolivia, diciembre de 2005.

<sup>530</sup>Cfr. Comunidad Sudamericana de Naciones, *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de integración de América del Sur hacia la unión sudamericana de naciones*, Bolivia, 2006, disponible en: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/doc\\_cer.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/doc_cer.pdf)

<sup>531</sup>Documento *Decisiones del diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno*, adoptado en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada en Venezuela en el mes de abril del 2007.

como sus objetivos, estructura y funciones. La UNASUR se muestra sólida en el sentido de que se propone construir una identidad con miras a cohesionar la región en todos los ámbitos. Se menciona la importancia de establecer un diálogo y de contribuir al desarrollo de todos, respetando las características propias de cada uno, así como los valores y derechos. Este diálogo es el que llevará a su organización a interactuar con instituciones, organismos o con otros países, con miras a entablar cooperación. También se promovió la participación ciudadana, fundamental para el desarrollo y el buen funcionamiento, además de que se creó un Parlamento con sede en Bolivia.

La UNASUR está conformada por: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Su Tratado entró en vigor en marzo de 2011 después que Uruguay se convirtiera en el décimo en ratificarlo y se establecieron como idiomas oficiales el castellano, inglés, portugués y neerlandés. Como a su antecesora, la Comunidad Sudamericana de Naciones, la rigen los mismos principios.<sup>532</sup>

Su principal objetivo es:

Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político, otorgando prioridad al diálogo, políticas sociales, educación, energía, infraestructura, financiamiento y medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir asimetrías en el marco del fortalecimiento de su soberanía e independencia.<sup>533</sup>

El artículo 4º del Tratado establece cuatro órganos: Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, máximo foro de la organización; Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Delegados y Secretaría General, con sede en Quito, Ecuador. Es responsabilidad del Consejo de Jefes de Estado dar lineamientos, planes de acción, programas y proyectos, convocar a reuniones y crear consejos a nivel ministerial así como decidir sobre propuestas. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que se reunirá cada seis meses, está encargado de adoptar resoluciones, presentar proyectos y organizar

<sup>532</sup>Cfr. UNASUR, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, disponible en <http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>

<sup>533</sup>*Ibidem*, 2º artículo.

reuniones para jefes de Estado, así como de crear grupos de trabajo, aprobar el programa anual de actividades, el presupuesto y financiamientos, promover diálogo político y dar seguimiento al proceso. Parte del trabajo del Consejo de Delegados es implementar las decisiones de los Consejos superiores y organizar reuniones para el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, así como presentar el presupuesto. Entre las atribuciones que tiene la Secretaría General está ejecutar los mandatos por parte de los demás órganos, elaborar la Memoria anual y los informes, así como el reglamento y proyecto del presupuesto para su revisión; ser la depositaria de acuerdos y celebrar actos jurídicos para su buen funcionamiento. Será representada por el secretario general quien es elegido por el Consejo de Jefes de Estado, previamente propuesto por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y estará en el puesto dos años. Cuenta a su vez con siete Consejos que tratan temas prioritarios, que se han ido creando en las reuniones de Jefes de Estado, que aprueban también sus respectivos planes de acción.

Consejo de Desarrollo Social, que se coordina con los diversos organismos.

Consejo de Defensa (CDS), “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en la materia”<sup>534</sup> encaminada por el lema de Suramérica unida y en paz, conformada por los 12 ministros de Defensa, bajo cuatro ejes: 1) políticas de defensa (crear una red para intercambiar información, realizar un seminario sobre modernización de los ministerios, compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de defensa, propiciar la definición de enfoques conceptuales, identificar factores de riesgo y amenazas que pueden afectar la paz regional y mundial, crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales, proponer el establecimiento del mecanismo de consulta, brindar información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo; 2) cooperación militar y acciones humanitarias; 3) industria y tecnología de defensa, y 4) formación y capacitación.<sup>535</sup>

<sup>534</sup>CDS, *¿Quiénes somos?*, Sitio oficial del Consejo de Defensa Suramericano, disponible en [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=61&Itemid=179&lang=es](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=61&Itemid=179&lang=es) 08 de julio de 2011.

<sup>535</sup>Cfr, Políticas de Defensa, disponible en el sitio oficial del Consejo de Defensa Suramericano, en: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=191&lang=es](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=191&lang=es)

Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, realiza su plan de acción y estatuto.

Consejo de Salud, se reunió en noviembre de 2009 para el análisis del Plan Quinquenal 2010-2015, consistente en cinco ejes: 1) levantamiento del escudo epidemiológico; 2) desarrollo del sistema de salud universal; 3) medicamentos; 4) determinantes sociales, y 5) generación de conocimiento.<sup>536</sup>

Consejo de Infraestructura y Planeamiento, vinculado a decisiones, propuestas y trabajos de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).

Consejo de Lucha contra el Narcotráfico, cooperación, consulta y coordinación para combatir problemas del narcotráfico y delitos conexos, cuenta con un estatuto con el cual examinan desde oferta y demanda, con respeto a los derechos de los miembros.

Consejo Energético, integración y diversificación de fuentes de energía.

Cuadro 34  
UNIÓN EUROPEA: PROYECCIONES DEL FMI

Zona Euro	2011	2012	2013	2014
Alemania	3.1	0.9	0.6	1.1
Francia	1.7	0.0	-0.1	0.9
Italia	0.4	-2.4	-1.5	0.5
España	0.4	-1.4	-1.6	0.7
Europa central y oriental	5.2	1.6	2.2	2.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial (informe WEO), abril de 2013. Últimas proyecciones del FMI. El FMI proyecta una recuperación con altos y bajos para las economías avanzadas, en tanto que los mercados emergentes y los países en desarrollo continuarán cobrando ímpetu. En línea: <http://www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2013/RES041613AS.htm>

<sup>536</sup>Cfr. *Ministros inician reunión para mejorar la salud en los países de UNASUR*, disponible en <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?id=1042&tipo=7&idiom=1>



Cuadro 35  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROYECCIONES DEL FMI

	2011	2012	2013	2014
América Latina y el Caribe	4.6	3.0	3.4	3.9
América del Sur,	5.8	3.7	4.5	4.3
de la cual: Brasil	2.7	0.9	3.0	4.0
México	3.9	3.9	3.4	3.4
América Central	4.0	3.7	3.1	3.3
El Caribe	0.4	0.3	1.2	2.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial (informe WEO), abril de 2013. En línea: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2013/car041913as.htm>

## Epílogo

Considero necesario referirme a la Cumbre de Santiago de Chile, del 26 y 27 de enero de 2013,<sup>537</sup> que tuvo como objetivo renovar y profundizar la Asociación Estratégica y la Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de inversiones de calidad social y ambiental, en el marco de un encuentro birregional, entre la CELAC<sup>538</sup> y la UE. Recordando las anteriores, estos líderes reafirmaron la importancia de avanzar en un “diálogo socialmente constructivo, inclusivo y diverso para lograr los compromisos” y acuerdos establecidos.

Refrendaron su congruencia con el multilateralismo, propósitos y principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas, como son: igualdad soberana de los Estados, respeto a la integridad territorial e independencia política de todas las entidades estatales, abstenerse del uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y a los derechos humanos. Asimismo, adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión entre sus miembros, asegurando el desarrollo sustentable en tres dimensiones: económica, social y ambiental; fomento al crecimiento económico y generación de empleos. Tomando como base las políticas de cooperación, complementariedad, solidaridad e inclusión social, también evaluaron avances alcanzados en los

<sup>537</sup>La próxima Cumbre de la CELAC-UE se celebrará en Bruselas en el año 2015.

<sup>538</sup>Sus Estados miembros son: Antigua y Barbuda; República Argentina; Mancomunidad de las Bahamas; Barbados; Belice; Estado Plurinacional de Bolivia; República Federal de Brasil; República de Chile; República de Colombia; República de Costa Rica; República de Cuba; República Dominicana; Mancomunidad de Dominica; República del Ecuador; República de El Salvador; Granada; República de Guatemala; República Cooperativa de Guyana; República de Haití; República de Honduras; Jamaica; Estados Unidos Mexicanos; República de Nicaragua; República de Panamá; República del Paraguay; República del Perú; Santa Lucía; Federación de San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; República de Surinam; República de Trinidad y Tobago; República Oriental del Uruguay; República Bolivariana de Venezuela.

compromisos contraídos bajo el marco de la Asociación Estratégica Birregional:

- Firma y procesos de ratificación que conduzcan a la inminente aplicación provisoria del Acuerdo de Libre Comercio de largo alcance entre la UE, Colombia y Perú.
- Firma y procesos de ratificación que conducirán a una aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Integral de UE-América Central.
- Apoyo a la Estrategia de Seguridad Regional de América Central y su implementación.
- Negociación del Acuerdo de Cooperación Cultural entre la UE-Colombia y Perú;
- Negociaciones continuadas para establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre la UE y MERCOSUR.
- Celebración en noviembre de 2012 de una reunión del más alto nivel entre la UE y Chile y acuerdo en estas reuniones para modernizar el Acuerdo de Asociación después de 10 años de vigencia.
- Extensión de un Plan Ejecutivo conjunto de la Asociación Estratégica y acuerdo para una actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México.<sup>539</sup>
- Conclusión de negociaciones y aprobación de Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y establecimiento del Mecanismo de Inversión del Caribe.
- Conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre Diálogo Político y Cooperación y Declaración Conjunta aprobada en la XI Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas CAN-UE, celebrada en Quito el 30 y 31 de octubre de 2012.
- La VI Cumbre UE-Brasil, celebrada en Brasilia el 24 de enero de 2013, reflejó la madurez del diálogo y profundización de una alianza estratégica (establecida en 2007).<sup>540</sup>

<sup>539</sup>En el marco de concertación política del TLCUEM, México adopta la “Cláusula democrática” (artículo 1, Título I. Naturaleza y ámbito de aplicación del Acuerdo Global), por la cual se compromete a respetar los principios democráticos, promover la participación ciudadana y proteger los derechos humanos.

<sup>540</sup>Cfr. Declaración de Santiago, Asociación Estratégica Birregional, Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental. Declaración Final I Cumbre CELAC-UE Chile (1), PDF.

En el marco de dicha Cumbre, el presidente de México Enrique Peña Nieto, presentó a la economía nacional como oportunidad para hacer negocios, señaló la estabilidad macroeconómica: “cero déficit fiscal, inflación del 3.9 por ciento, y las proyecciones de crecimiento de la economía mexicana del 4 por ciento este 2013”.<sup>541</sup> Ratificó que representamos una opción de inversión segura y potencial, expresó que el gobierno era un facilitador al establecer mecanismos de certidumbre jurídica. Aseguró que nuestro país asumiría su responsabilidad y buscaría “integrarse mayormente a esta región de la que somos parte: América Latina y el Caribe”.<sup>542</sup> Se dijo convencido de “que esta Comunidad está llamada a desempeñar un papel estratégico en la construcción de una región unida por la paz, la libertad, la democracia, la equidad y el desarrollo para todos nuestros semejantes”.<sup>543</sup>

Destacó confiar plenamente “en un clima de armonía entre las naciones que conforman la CELAC se abone a la construcción de una mayor unidad e integración de la región, a efecto de que se consolide como un bloque sólido, fuerte, de mayor desarrollo y equidad para sus pueblos”.

Por otra parte, y a propósito del “nuevo reencuentro” de nuestro país con Centroamérica, en su gira a la República de Costa Rica, el 20 de febrero de 2013 Peña Nieto hizo una solicitud a los legisladores:

Hago un respetuoso llamado a los integrantes de esta Asamblea Legislativa para seguir abriendo camino a las iniciativas que impulsen el desarrollo de nuestros países y de la región entera y, en especial, es importante hacer realidad el Tratado de Libre Comercio único entre México y Centroamérica. Este instrumento no sólo fortalecerá el intercambio, promoverá la competitividad de la región.<sup>544</sup> Este Tratado, actualmente en vigor, elimina el 96 por ciento de los aranceles sobre las mercancías que intercambia México, Guatemala, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua.<sup>545</sup>

<sup>541</sup>Cfr. Noticieros Televisa, EPN participa en cumbre CELAC-UE, 26 de enero de 2013, disponible en <http://noticierostelevisa.esmas.com/internacional/552833/ePN-participa-cumbre-celac-ue/>

<sup>542</sup>*Idem.*

<sup>543</sup>México asume su mayor responsabilidad global, Enrique Peña Nieto, Presidencia de la República, 28 de enero de 2013, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mexico-asume-su-mayor-responsabilidad-global-enrique-pena-nieto/>

<sup>544</sup>Enrique Peña Nieto llama a aprobar el TLC con Centroamérica, 20 de febrero de 2013, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/20/885141>

<sup>545</sup>Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Internacionales celebrados por México, Buscador, Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, disponible en <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>. Cabe señalar que nuestra nación concluyó el procedimiento constitucional para su entrada en vigor,

Es fundamental mencionar la Segunda Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada el 28 y 29 de enero de 2014 en La Habana, Cuba, que contó con participación de 33 jefes de Estado y de gobierno,<sup>546</sup> excepto Estados Unidos y Canadá, y cuyo objetivo fue la lucha contra la desigualdad y la pobreza. En esta Cumbre, el presidente Peña Nieto, se entrevistó con Fidel Castro, participó en la entrega de la presidencia pro t mpore del organismo al ejecutivo de Costa Rica, Laura Chinchilla, además de imponer en una ceremonia aparte la condecoración de la Orden Mexicana del  guila Azteca, en grado de Collar a su homólogo de Uruguay, José Mujica.

---

con la aprobación por el Senado el 15 de diciembre de 2011 y publicado en el DOF el 31 de agosto de 2012. Se encuentra en vigor entre México y El Salvador, México y Nicaragua a partir del 1 de septiembre de 2012; México y Honduras desde el 1 de enero de 2013, entre México y Costa Rica desde el 1 de julio de 2013 y con Guatemala a partir del 1 de septiembre de 2013.

<sup>546</sup>En la sesión inaugural se reunieron los presidentes del bloque regional como la mandataria de Brasil, Dilma Rousseff; Argentina, Cristina Fernández; Venezuela, Nicolás Maduro; México, Enrique Peña Nieto; Uruguay, José Mujica; Bolivia, Evo Morales; Nicaragua, Daniel Ortega; Haití, Michel Martelly; y otros invitados especiales como el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon y el secretario general de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza.

Cuadro 36  
SEMEJANZAS Y DIVERGENCIAS. EUROPA-LATINOAMÉRICA

	UE	SICA	CAN	CARICOM	MERCOSUR	TLCAN	ALBA	UNASUR
Parlamento								
Comisión								
Corte de justicia								
Procedimiento prejudicial								
Consejo de Jefes de Estado								
Consejos de ministros								
Banco central								
Moneda común								
Libre tránsito de personas								
Libre circulación de bienes servicios e inversiones								
Fondos comunitarios								
Derecho Comunitario								
Política de seguridad común								
Política exterior común								
Ciudadanía común								
Órganos de representación sectorial								

Cuadro 37  
NIVELES DE INTEGRACIÓN EUROPEA-LATINOAMERICANA

	<i>Objetivos</i>	<i>Nivel de integración</i>
Unión Europea (UE) Tratado de Maastricht de 1992	<p>Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, que garantice la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia</p> <p>Establecer un mercado interior, con miras a un desarrollo sostenible</p> <p>Fomentar la cohesión económica, social y territorial y solidaridad entre Estados miembros</p> <p>Combatir la exclusión social y discriminación y fomentar la justicia y protección sociales, igualdad entre mujeres y hombres, solidaridad entre las generaciones y protección de derechos del niño.</p> <p>Establecer unión económica y monetaria cuya moneda es el euro</p>	Unión económica y monetaria, con mecanismos de cooperación en materia política
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	<p>Establecer una zona de libre comercio e instituir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (artículo 1º del Tratado de Montevideo de 1960)<sup>548</sup></p>	Zona de libre comercio

<sup>548</sup>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Tratado de Montevideo de 1960, Montevideo, 18 de febrero de 1960, formato html, disponible en línea, [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado\\_de\\_montevideo.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_montevideo.htm)

<i>Instituciones comunitarias</i>	<i>Instituciones intergubernamentales</i>	<i>Áreas de cooperación</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Europea</li> <li>• Parlamento Europeo</li> <li>• Tribunal de Justicia</li> <li>• Banco Central Europeo</li> <li>• Corte Europea de Auditores</li> <li>• Banco Europeo de Inversiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Europeo</li> <li>• Consejo de Ministros</li> </ul>	<p>Mercado interior, política social, cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de consumidores; transporte; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes sobre salud pública, investigación, desarrollo tecnológico y espacio; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, unión aduanera; establecimiento de normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de Estados miembros cuya moneda es el euro; conservación de recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; política comercial común; celebración de acuerdos internacionales en el marco de estas competencias, protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud y deporte, protección civil y cooperación administrativa</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Ejecutivo Permanente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencia de Partes Contratantes</li> </ul>	<p>Zona de libre comercio y políticas de desarrollo agrícola y de intercambios de productos agropecuarios</p>



Cuadro 37 (Continuación)

	<i>Objetivos</i>	<i>Nivel de integración</i>
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Establecer en forma gradual y progresiva, el mercado común latinoamericano (art. 1º, tratado de Montevideo de 1980) <sup>549</sup>	Mercado Común
Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM)	Integración económica de los Estados miembros (art. 4º, Tratado de Chaguaramas de 1973) <sup>550</sup> mediante establecimiento de un sistema común de régimen de mercado	Mercado Común

<sup>549</sup>Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Tratado de Montevideo 1980, Montevideo, agosto de 1980, formato html, disponible en <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>

<sup>550</sup>Treaty Establishing the Caribbean Community, Chaguaramas, July 4<sup>th</sup> 1973, Official Text of the Treaty, The final Act and the Agreement establishing the Common External Tariff, formato html, disponible en [http://www.sice.oas.org/Trade/CCME/Chaguaramastreaty\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/CCME/Chaguaramastreaty_e.pdf)

<i>Instituciones comunitarias</i>	<i>Instituciones intergubernamentales</i>	<i>Áreas de cooperación</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores</li> <li>• Conferencia de evaluación y convergencia</li> <li>• Comité de representantes</li> </ul>	Complementación económica, productos agropecuarios y promoción del comercio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de la comunidad</li> <li>• Tribunal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencia de Jefes de Gobierno</li> <li>• Consejo del Mercado Común</li> <li>• Comité permanente de los Ministros de Relaciones Exteriores</li> <li>• Conferencia de Ministros de Salud</li> <li>• Comité Permanente de Ministros de Educación</li> <li>• Comité Permanente de Ministros de Trabajo</li> <li>• Comité Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores</li> <li>• Comité Permanente de Ministros de Finanzas</li> <li>• Comité Permanente de Ministros de Agricultura</li> <li>• Comité Permanente de Ministros de Minas</li> </ul>	En materia financiera y económica, artes, educación, deportes, pesca, salud y seguridad

Cuadro 37 (Continuación)

	<i>Objetivos</i>	<i>Nivel de integración</i>
Mercado Común Centroamericano. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Integración Centroamérica, para constituir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo (art. 3º, Protocolo de Tegucigalpa de 1991) <sup>551</sup>	Mercado Común
Comunidad Andina (CAN)	Promover el desarrollo equi- librado y armónico de los países miembros en condi- ciones de equidad, mediante la integración y cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común lati- noamericano (Acuerdo de Cartagena de 1969) <sup>552</sup>	Mercado Común

<sup>551</sup>Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991, formato html, disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>

<sup>552</sup>Comunidad Andina, Documentos oficiales, Documentos básicos, Acuerdo de Integración Suregional Andino (Acuerdo de Cartagena) de 1969, formato html, disponible en <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>

<i>Instituciones comunitarias</i>	<i>Instituciones intergubernamentales</i>	<i>Áreas de cooperación</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría General</li> <li>• Comité Consultivo</li> <li>• Parlamento centroamericano (PARLACEN)</li> <li>• Corte Centroamericana de Justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión de Presidentes</li> <li>• Reunión de Vicepresidentes</li> <li>• Consejo de Ministros</li> <li>• Comité Ejecutivo</li> </ul>	<p>Política centroamericana, para el establecimiento de directrices sobre integración de la región; coordinación y armonización de actividades de los órganos e instituciones del área y verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión</li> <li>• Secretaría general</li> <li>• Parlamento</li> <li>• Consejo consultivo Empresarial</li> <li>• Consejo consultivo laboral</li> <li>• Corporación Andina de Fomento</li> <li>• Fondo Latinoamericano de Reservas</li> <li>• Consejos Consultivos</li> <li>• Tribunal de Justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión</li> <li>• Consejo Presidencial</li> <li>• Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores</li> <li>• Comisión</li> </ul>	<p>Política exterior de Estados miembros</p> <p>Cooperación en el proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como coordinación y seguimiento de decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales</p> <p>Políticas económicas y planes de desarrollo, en materia de: desarrollo industrial, agropecuario, agroindustrial, infraestructura física e intrasubregional de servicios</p> <p>Armonización de políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la subregión o de fuera de ella</p> <p>Política comercial común frente a terceros países, armonización de métodos y técnicas de planificación, arancel externo común, integración física, cooperación económica y social</p>

Cuadro 37 (Continuación)

	<i>Objetivos</i>	<i>Nivel de integración</i>
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Constituir mercado Común. (art. 1º Tratado de Asunción de 1991) <sup>553</sup>	Mercado Común
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Establecer zona de libre comercio (art. 102, Tratado de Libre Comercio de 1994)	Zona de Libre Comercio
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Construir un espacio de integración y unión cultural, social, económica y política entre los pueblos parte del Tratado. (Declaración de Cuzco del 8 de diciembre de 2004 y el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas del 23 de mayo de 2008)	Integración regional

<sup>553</sup>Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Normativa, Tratados, Protocolos y Acuerdos depositados en Paraguay, Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción) Asunción, 26 de marzo de 1991, formato html, disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria)

<sup>554</sup>Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 23 de mayo de 2008 (en línea), <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c-8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>

<i>Instituciones comunitarias</i>	<i>Instituciones intergubernamentales</i>	<i>Áreas de cooperación</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo Banco Central</li> <li>• Secretaría administrativa Banco del Sur</li> <li>• Tribunal Judicial permanente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo</li> <li>• Grupo</li> <li>• Organismos públicos</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria)</li> <li>• Comercio Exterior y/o</li> <li>• Coordinación Económica</li> </ul>	<p>Liberación comercial, coordinación de políticas macroeconómicas, arancel externo común y acuerdos sectoriales</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panel</li> <li>• Comisión de Libre Comercio (CLC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Libre Comercio</li> </ul>	<p>En materia económica, laboral y de medio ambiente</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia <i>pro-tém-pore</i></li> <li>• Secretaría general</li> <li>• Grupo de trabajo de Solución de Controversias e Inversiones</li> <li>• Secretaría técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno</li> <li>• Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores</li> <li>• Consejo de Delegadas y Delegados</li> <li>• Consejos sectoriales</li> <li>• Instituto Suramericano de Gobierno en Salud</li> </ul>	<p>Energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, pobreza, seguridad, finanzas, seguridad social, y democracia<sup>54</sup></p>

Cuadro 37 (Continuación)

	<i>Objetivos</i>	<i>Nivel de integración</i>
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Integración y transformación de sociedades latinoamericanas, mediante alianza política, económica, y social (Declaración Conjunta para la creación de ALBA 2004 y el Acuerdo de aplicación de la ALBA) <sup>555</sup>	Integración de los países de América Latina y el Caribe
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Organización regional que agrupe a todos los Estados de América Latina y el Caribe, que impulse la unidad e integración política, económica, social y cultural. (Declaración de Cancún del 23 de febrero de 2010 <sup>557</sup> )	Integración regional

<sup>555</sup>Declaración Conjunta para la creación de la ALBA, 14 de diciembre de 2004 (en línea), disponible en <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/esp/d141204e.html>

<sup>556</sup>VII Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, La Habana, Cuba, 13 y 14 de diciembre de 2009, *Estructura y funcionamiento de la ALBA-TCP* (en línea), disponible en <http://www.alba-tcp.org/contenido/estructura-y-funcionamiento-del-alba-tcp>

<sup>557</sup>Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC (en línea), disponible en <http://media.noticias24.com/1112/celacdocs1203/3.pdf>

<sup>558</sup>Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Declaración de Caracas del 3 de diciembre de 2012, “*En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia, Hacia el Camino de Nuestros Libertadores*” (en línea), disponible en <http://media.noticias24.com/1112/celacdocs1203/1.pdf>

<i>Instituciones comunitarias</i>	<i>Instituciones intergubernamentales</i>	<i>Áreas de cooperación</i>
• Secretaría Ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Presidencial</li> <li>• Consejo Político</li> <li>• Consejo Social</li> <li>• Consejo Económico</li> <li>• Comisión Política</li> <li>• Coordinación Permanente<sup>556</sup></li> </ul>	Agricultura, tierra, alimentación, medio ambiente, cambio climático, ciencia, tecnología, comercio, cultura, derechos humanos, justicia, paz, deporte, turismo, recreación, economía, educación, energía y petróleo, finanzas, fuerzas armadas, seguridad y defensa, industria, infraestructura, vivienda, medios de comunicación, pueblos originarios y salud
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia <i>pro-tempore</i></li> <li>• <i>Troika</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumbre de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno</li> <li>• Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores</li> <li>• Reunión de Coordinadores Nacionales</li> <li>• Reuniones especializadas</li> </ul>	Desarrollo social, erradicación del hambre y pobreza, medio ambiente, energía, finanzas, comercio exterior, productividad, infraestructura y migración <sup>558</sup>



Cuadro 38  
SEDES DE LOS DISTINTOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN AMERICANA

<i>Organismo</i>	<i>Institución</i>	<i>Sede</i>
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)	Asamblea	Sede rotativa
	Junta de Gobierno	Sede rotativa
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Director general	Distrito Federal, México
	Asamblea de gobernadores	Sede rotativa
Parlamento Latinoamericano (Parlatino)	Directorio Ejecutivo	Washington, EUA
	Presidente	Washington, EUA
Comunidad Andina (CAN)	Asamblea	Sede rotativa
	Junta directiva	Sede rotativa
	Comisiones permanentes	Sede rotativa
	Secretaría general	Panamá, Panamá
	Consejo presidencial	Sede rotativa. Lima, Perú 2013-2014
	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Sede rotativa. Lima, Perú 2013-2014
	Comisión	Sede rotativa. Lima, Perú 2013-2014
	Secretaría general	Lima, Perú
	Tribunal de Justicia	Quito, Ecuador
	Parlamento	Bogotá, Colombia
Consejo Consultivo Empresarial	Guayaquil, Ecuador	
Consejo Consultivo Laboral	Lima, Perú	
Organismo de Salud	Lima, Perú	
Fondo Latinoamericano de Reservas	Bogotá, Colombia	
Universidad Andina Simón Bolívar	Sucre, Bolivia y Quito, Ecuador	

<i>Organismo</i>	<i>Institución</i>	<i>Sede</i>
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Asamblea de Parlamentarios	Sede rotativa
	Banco de Desarrollo	Saint Michael, Barbados
	Corte de Justicia	Trinidad y Tobago
Organización de Estados Americanos (OEA)	Corte Interamericana de Derechos Humanos	San José, Costa Rica
	Consejo de Ministros	Montevideo, Uruguay
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Comité de Representantes	Montevideo, Uruguay
	Secretaría general	Montevideo, Uruguay
	Conferencia de Evaluación y Convergencia	Montevideo, Uruguay
	Consejo	Sede rotativa
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Grupo	Montevideo, Uruguay
	Comisión de Comercio	Sede rotativa
	Secretaría administrativa	Montevideo, Uruguay
	Parlamento	Montevideo, Uruguay
	Tribunal Permanente de Revisión	Asunción, Paraguay
	Reunión de Presidentes	Sede rotativa República Dominicana. primer semestre de 2014
Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	Consejo de Ministros	Sede rotativa San José, Costa Rica. 2014
	Comité Ejecutivo	Sede rotativa
	Secretaría general	La libertad, El Salvador
	Parlamento Centroamericano	Guatemala, Guatemala
	Corte Centroamericana de Justicia	Managua, Nicaragua
	Comité Consultivo	La Libertad, El Salvador
	Banco del Sur	Caracas, Venezuela

Cuadro 38 (Continuación)

<i>Organismo</i>	<i>Institución</i>	<i>Sede</i>
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Comisión de Libre Comercio (CLC)	Sede rotativa
	Secretariado	Ottawa, Canadá D. F., México Washington, EUA
	Comisión para la Cooperación Laboral	Washington, EUA
	Comisión para la Cooperación Ambiental	Montreal, Canadá
Alianza Bolivariana Para Los Pueblos de Nuestra America (ALBA)	Consejo Presidencial	Sede rotativa
	Consejo Social	Sede rotativa
	Consejo Económico	Sede rotativa
	Consejo Político	Sede rotativa
	Consejo de Movimientos Sociales	Sede rotativa
	Coordinación Permanente Secretaría Ejecutiva	Caracas, Venezuela Caracas, Venezuela

<i>Organismo</i>	<i>Institución</i>	<i>Sede</i>
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Consejo de Jefes de Estado	Sede rotativa
	Presidencia <i>pro t�mpore</i>	Sede rotativa. D�si Bouterse, Surinam. 2014
	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Sede rotativa
	Consejo de Delegados	Se reúne cada dos meses, en el país que ejerce la Presidencia Pro T�mpore
	Secretaria General	Quito, Ecuador
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Consejo Energético	Venezuela
	Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno	Sede rotativa
	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores	Sede rotativa
	Presidencia <i>pro t�mpore</i>	Sede rotativa. San José, Costa Rica. 2014
	Reunión de Coordinadores Nacionales	Sede rotativa

## Siglas y abreviaturas

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
AUE	Acta Única Europea
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BENELUX	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIE	Banco de Integración Económica
BM	Banco Mundial
CA	Corte de Auditores
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe y Mercado Común
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCL	Comisión para la Cooperación Laboral
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CDS	Consejo de Defensa Suramericano

CE	Comunidad Europea
CEA	Corte Europea de Auditores
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CIG 96	Conferencia Intergubernamental de 1996
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CJE	Corte de Justicia Europea
CLC	Comisión de Libre Comercio
CMC	Consejo del Mercado Común
COB	Central Obrera Boliviana
COCEF	Cooperación Ecológica Fronteriza
COFAP	Consejo de Finanzas y Planeación
COFCOR	Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarios
COHSOD	Consejo de Desarrollo Humano y Social
COMC	Consejo del Mercado Común
COPEX	Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas
CONST	Comisión de Asuntos Constitucionales, Gobernanza Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
COSECCTI	Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación
COTED	Consejo para el Comercio y el Desarrollo Económico
COTER	Comisión de Política de Cohesión Territorial
CPE	Cooperación Política Europea
DC	Derecho Comunitario
DCC	Derecho Comunitario Centroamericano

DE	Derecho Europeo
DEVE	Comisión de Desarrollo Sostenible del PE
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPE	Defensor del Pueblo Europeo
ECOS	Comisión de Política Económica y Social
ECUC	Cultura y Educación
EEE	Espacio Económico Europeo
ENEL	Ente Nazionale Energía Elettrica
EUA	Estados Unidos de América
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EUROJUST	Unidad Europea de Cooperación Judicial
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FERER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOMEX	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados
FONPLATA	Fondo Financiero para Desarrollo de la Cuenca del Plata
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC	Grupo del Mercado Común
IIRSA	Infraestructura Regional de Suramérica
IMCE	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
INTAL	Instituto para Integración de América Latina y el Caribe
JAI	Justicia y Asuntos del Interior
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MINUK	Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo
MUE	Mercado Unico Europeo
NCCA	Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODECA	Organización de los Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Otros Países Miembros
OUA	Organización para la Unidad Africana
PAC	Política Agrícola Común
PAECA	Plan de Acción Económico de Centroamérica
PC	Proyecto Centroamérica
PDI	Países de Desarrollo Intermedio
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
PIB	Producto Interno Bruto
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PMDER	Países de Menor Desarrollo Económico Relativo
PRONAFICE	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior
RELEX	Relaciones Exteriores
REUE	Representante Especial de la Unión Europea
RFA	República Federal Alemana
SA	Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
SAI	Sistema Andino de Integración
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SICA	Sistema de Integración Centroamericana



SISME	Sistema de Intercambio de Información de Seguridad
TCCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TCP	Tratados de Comercio de los Pueblos
TIGE	Tarifa del Impuesto General de Exportación
TIGI	Tarifa del Impuesto General de Importación
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TL	Tratado de Lisboa
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
TROIKA	Triunvirato Europeo formado por: Comisión Europea (CE), Banco Central Europeo (BCE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPCI	Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía

## Fuentes consultadas

- ACOSTA ROCA, Felipe, *Clasificación Arancelaria de las mercancías, sistema armonizado de designación y codificación de las mercancías*, 3ª ed., ISEF, México, 2005.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y Mercedes Guinea Llorente, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª ed., Marcial Pons, España, 2010.
- ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc, *Entorno socioeconómico de México*, Limusa, México, 1996.
- ARCHER, Clive, *The European Union (Global institutions)*, Routledge, Reino Unido, 2008.
- BALDWIN RICHARD, Berglöf Erik *et al.*, *Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?*, Centre for Economic Policy Research, 2001, Monitoring European Integration 11, Reino Unido.
- BALASSA, Bela J. D., *Toward a Theory of Economic Integration*, Kiklos, núm. 1, EUA, 1961.
- CALLEJAS HERNÁNDEZ, César Benedicto, *Siete ensayos de interpretación de la realidad latinoamericana. El pensamiento utopista en el descubrimiento y conquista de América*, UNAM-Porrúa, México, 2010.
- CAMARGO, Pedro Pablo, *Tratado de Derecho Internacional*, t. II, 7ª ed., Temis, Colombia, 1983.
- CANDIR, Ali R. y Juan Manuel Portilla Gómez (coords.), *Iniciativas transnacionales de educación, dialogo y ayuda humanitaria: el Movimiento Gülen*, UNAM, México, 2012.
- CASILDA BÉJAR, Ramón, *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Juan Carlos Martínez, España, 2002.
- CASTAÑEDA RIVAS, María Leoba, *El Derecho Civil en México*, Porrúa, México, 2013.
- CASTRO, Nils, *Las izquierdas latinoamericanas en tiempos de crear*, 4ª ed., Alternativa Periódica, México, 2013.
- CHALMERS, Damian *et al.*, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2007.
- CHANONA BURGUETE, Alejandro, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional", en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.), *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM-Plaza y Valdés, México, 2000.

- \_\_\_\_\_, “El Derecho Comunitario europeo”, en Velázquez Elizarrarás (coord.), *Nuevos desarrollos temáticos para el estudio del Derecho Internacional Público*, UNAM, México, 2004.
- \_\_\_\_\_, “North American Security: A Community or an Identity”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coords.), *The European Union and Regional Integration*, Jean Monnet, University of Miami-Comisión Europea, EUA, 2005.
- \_\_\_\_\_ e Ignacio Martínez Cortés, “Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial”, en Raúl Benítez Manauts y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, ITAM, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, Gonzalo Porcel Quero y Roberto Domínguez Rivera, “Europa en transformación: escolios finales para una reflexión futura”, en Chanona y Domínguez Rivera (coords.), *op. cit.*
- \_\_\_\_\_, “Teorías de la integración regional: ¿Existe una perspectiva comparada entre la UE y el TLCAN?”, en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Domínguez (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2003.
- CHAPOY BONIFAZ, Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, Serie G. Estudios Doctrinales núm. 4, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972.
- CHRYSOCHOOU, Dimitris N., *Theory and Reform in the European Union*, 2ª ed., Manchester University Press, Reino Unido, 2003.
- CLYDE HUFBAUER, Gary y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, EUA, 1992.
- DE LA OSSA, Álvaro (comp.), *El sistema de la integración centroamericana; crítica a la visión oficial*, Fundación Ebert-FLACSO, Costa Rica, 1994.
- DELGADO DE CANTÚ, Gloria, *México. Estructuras política, económica y social*, México, Pearson, Prentice Hall, 2003, p. 394.
- DI GIOVANI BATTISTA, Iliana, *Derecho Internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1992.
- DÍAZ LABRANO y Roberto Ruíz, *MERCOSUR. Integración y Derecho*, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- DOS SANTOS, Theotonio, *Imperialismo y dependencia*, ERA, México, 1978.
- FRYMOND, Jacques, *Western Europe Since the War*, 1964, Praeger Paperbacks, Reino Unido.
- GÁLVEZ SALVADOR, Yadira, “La comunidad de seguridad en el cono sur”, en Alejandro Chanona y Yadira Gálvez, *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.
- GAROT, Marie José, “La Constitución francesa y el Derecho Comunitario: un repaso de la historia de las relaciones entre dos ordenamientos jurídicos”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública (sf), España.

- GILBERT, Mark, *Surpassing Realism. The Politics of European Integration Since 1945*, Rowman & Littlefield Publishers, EUA, 2003.
- GIRÓN LARRUCEA, José Antonio, *Cuestiones de Derecho Comunitario europeo*, Serie: Derecho, núm. 66, Universidad de Sevilla, España, 1997.
- , *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, Manuales Universitarios núm. 55, Universidad de Sevilla, España, 2002.
- GITILI, Eduardo, “La vieja y la nueva integración centroamericana”, en Krugman *et al.*, *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia, 1996.
- GODOY, Horacio, “Actitudes frente a la integración”, en Rómulo Almeida y Gustavo Lagos Matus, *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*, Instituto para la Integración de América Latina, Argentina, 1965.
- GUERRA-BORGES, Alfredo (coord.), *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XXI Editores, México, 2009.
- , *Globalización e integración latinoamericana. Economía y demografía*, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-Universidad Rafael Landívar, México, 2002.
- , *La integración de América Latina y el Caribe. La práctica de la Teoría*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2002.
- GRATIUS, Susanne, *MERCOSUR y NAFTA, instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana, 2008.
- GRILLER, Stefan *et al.*, *The Treaty of Amsterdam: Facts, Analysis, Prospects*, Austria, Research Institute for European Affairs Wirtschafts Universität, Springer-Verlag, Viena, 2000.
- GRIMMEL, Andreas (coord.), *Politische Theorien der Europäischen integration*, VS Verlag, Países Bajos, 2009.
- GUY, Isaac, *Manual de Derecho Comunitario General*, trad. de Germán-Luis Ramos Ruano, Ariel, España, 2000.
- GUNNAN, Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- HAAN, Jakob de, Sylvester Eijffinger *et al.*, *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, CESifo Book Series, MIT Press, EUA, 2005.
- HAAR, Jerry y Antonio Garrastazu, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): estructura, operación y tendencias”, en Roy y Domínguez Rivera, *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, *op. cit.*
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alcides, “La integración de Centroamérica: Ideas para una estrategia”, en Roy y Domínguez Rivera Roberto, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, *op. cit.*

- HOOGHE, Liesbet y Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, EUA, 2001.
- ELVERT JÜRGEN y Sylvain Schirmann, *Zeiten in Wandel: Deutschland in Europa des 20. Jh. Continuität, Entwicklungen und Brüche*, núm. 5, Cuadernos de Yuste, Peter Lang, España, 2008, pp. 548.
- KACZOROWSKA, Alina, *European Union Law*, Taylor & Francis, Reino Unido, 2008.
- KAHN, Peggy, *The European Union*, Chelsea House-Infobase Publishing, EUA, 2008,
- KAISER, Wolfram, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, Contemporary History in Context Series Palgrave Macmillan Press, Reino Unido, 1996.
- KALTENTHALER, Karl, *Policymaking in the European Central Bank: the master of Europe's money governance in Europe*, Rowman & Littlefield, EUA, 2006.
- KEOHANE, Robert y Stanley Hoffman, *The New European Community*, Westview Press, EUA, 1991.
- LAURENT, Pierre-Henri, "Deeping and the Widening", *The State of the European Union*, vol. 4, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- LAURSEN, Finn, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Constitutional Law Library, vol. 1, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2006.
- \_\_\_\_\_ y Sophie Vanhoonacker, *The ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates, and future implications*, European Institute of Public Administration-Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1994.
- LEMOGODEUC, Jean-Marie (coord.), *América hispánica en el siglo XX. Identidades, culturas y sociedades*, Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela, 2002.
- LÓPEZ VELARDE CAMPA, Jesús Armando, *La mexicanidad del mar Bermejo*, Rofomex, México, 1990.
- \_\_\_\_\_, *La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte*, Ciencias Sociales y Humanidades-Derecho Internacional, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Vientos de Cambio. Una crónica de los principales acontecimientos de nuestro mundo rumbo al final del siglo XX, visto a la luz del Derecho Internacional*, LIII Legislatura de Aguascalientes, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-FCE, México, 1994.
- MALDONADO LIRA, Héctor, *30 años de integración andina balance y perspectivas*, Comunidad Andina, Secretaría General, Perú, 1999.
- MALPICA DE LAMADRID, Luis, *La influencia del Derecho Internacional en el Derecho mexicano. La apertura del modelo de desarrollo en México*, Noriega Editores, México, 2002.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 13ª ed., Biblioteca de Textos Legales, Tecnos, España, 2007.

- MARIÁTEGUI, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Perú, 1979.
- MARK, Gilbert, *Surpassing Realism. The Politics of European Integration Since 1945*, Rowman & Littlefield Publishers, EUA, 2003.
- MILWARD, Alan, S. *The European Rescue of the Nation-State*, 2ª ed., Routledge, Reino Unido, 2000.
- MOLDIZ, Hugo, *América Latina y la tercera ola emancipadora*, Ocean Sur, Cuba, 2013.
- MOLINA, Carlos, "La nueva estructura de la integración centroamericana", en De la Ossa, Álvaro (comp.), *El sistema de la integración centroamericana; crítica a la visión oficial*, Fundación Ebert-FLACSO, Costa Rica, 1994.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, Temis, Colombia, 1986.
- NEWMAN, Michel, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, 2ª ed., Hurst & Co. Publishers, Reino Unido, 1997.
- NUGET NEILL, *Government and politics of the European Union*, 6ª ed., Duke University, Press, Reino Unido, 2006.
- O'KEEFE DAVID, y Twomey, Patrick, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart Publishing, EUA, 1999.
- PARDO GUERRERO, Germán, *El Derecho Aduanero en el siglo XXI*, Col. Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario-Editorial Legis, Colombia, 2009.
- PREBISCH, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, Porrúa-UNAM, México, 2010.
- RICHARDSON, Jeremy J., *European Union: power and policy making*, European Public Policy Series, Routledge, Reino Unido, 1996.
- ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero mexicano. Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, ISEF, México, 2005.
- ROY JOAQUÍN, Roberto Domínguez Rivera *et al.*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, Plaza y Valdés-Florida International University, México, 2003.
- \_\_\_\_\_, *The European Union and Regional Integration*, Jean Monnet, University of Miami y Comisión Europea, EUA, 2005.
- SALAZAR-XIRINACHS y Robert Maryse, *Hacia el libre comercio en las Américas*, EUA, 2001.
- SÁNCHEZ, Víctor M. (coord), *Derecho de la Unión Europea*, Col. Lex, Huygens, España, 2010.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, UNAM, México, 2006.
- SHERRINGTON, Philippa, "The Council of Ministers and the European Council", en Alex Warleigh-Lack, *Understanding European Union Institutions*, Routledge, Reino Unido, 2002.

- STAAB, Andreas, *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, Indiana University Press, EUA, 2008.
- STEPHEN, George, *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press-Oxford, Reino Unido, 1990.
- UGARTECHE, Oscar, "El trasfondo financiero y comercial de la integración regional, 1980-2006", en Alfredo Guerra-Borges (coord.), *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XXI Editores, México, 2009.
- JOHN WILLIAMSON, "What Washington Means by Policy Reform", en Guitián Manuel y Joaquim Muns (eds.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Colección de Estudios Económicos, La Caixa, España, 1999.
- WALLIS, Richard, *Guide to European Union Law and Institutions*, Straightforward Publishing, EUA, 2007.
- WARLEIGH-LACK, Alex, *European Union*, The Basics Series, 2a ed., Routledge, Reino Unido, 2009.
- , *Understanding European Union Institutions*, Routledge, Reino Unido, 2002.
- WEBBER, Douglas, *The Franco-German Relationship in the European Union*, Routledge Research in European Public Policy, Routledge, Reino Unido, 1999.

# Índice

Introducción.....	7
Capítulo 1	
Teorías de integración.....	11
Teoría general económica.....	11
Integración europea y expresión en Derecho Comunitario (DC).....	15
Teorías de integración en Europa.....	18
Federalista.....	19
Federal-funcionalista.....	21
Neofuncionalista.....	23
Teoría de la integración en los años del estancamiento.....	25
El enfoque intergubernamentalista.....	27
El regreso al neofuncionalismo, federalismo, intergubernamentalismo y supranacionalismo (1989-2005).....	28
Gobernanza en multiniveles.....	32
La europeización.....	33
Euroescepticismo.....	35
Euroescepticismo en Reino Unido.....	37
Euroescepticismo irlandés.....	38
Euroescepticismo español.....	39
Euroescepticismo en Turquía.....	39
Euroescepticismo alemán y francés.....	40
Capítulo 2	
El proceso de integración europea.....	43
Perspectiva histórica.	
La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).....	43



La Comunidad Económica Europea (CEE), ahora Comunidad Europea (CE).....	45
La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).....	46
La crisis de los años sesenta.....	48
Tratado de Maastricht y nacimiento de la Unión Europea (UE).....	54
Los Tratados de Ámsterdam y Niza.....	67
El Tratado de Lisboa.....	83
Las instituciones comunitarias.....	87
La Comisión Europea. Composición, características y evolución.....	89
El Consejo. Composición, características y evolución.....	92
El Consejo de Ministros.....	93
El papel del Consejo, generador de políticas.....	99
El Consejo Europeo en Tratado de Lisboa (TL).....	101
El Consejo en el Tratado de Lisboa (TL).....	102
El Parlamento Europeo (PE). Su composición.....	104
Poderes.....	106
El Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa.....	109
El Tribunal de Justicia de Unión Europea (TJUE).....	110
La organización del Tribunal Europeo (TE).....	111
La jurisdicción del TE.....	112
El Tribunal de Justicia en el Tratado de Lisboa.....	113
La Corte de Auditores (CA).....	113
El Banco Central Europeo (BCE). Estructura y toma de decisiones.....	115
El Comité Económico y Social (CESE).....	119
El Comité de las Regiones.....	121
El Banco Europeo de Inversiones (BEI).....	122
Derecho Comunitario (DC).....	123
Definición.....	124
Características del DC.....	126
Naturaleza jurídica del DC.....	130
Las fuentes.....	137
El DC originario.....	137
Derecho Comunitario derivado.....	140
Reglamento.....	142

Directiva.....	142
Decisión.....	142
Recomendaciones .....	143
Dictámenes.....	143
Tratados adoptados	
por miembros de la UE con terceros .....	143
Otras fuentes .....	144
Principios generales del Derecho.....	144
Principios del Derecho Internacional.....	145
Principios generales de Derecho Comunitario.....	145
Jurisprudencia .....	145
Costumbre.....	146
Doctrina.....	147
Cooperación judicial .....	147
Naturaleza jurídica del procedimiento prejudicial .....	148
Competencia prejudicial.....	149
Fases del procedimiento prejudicial .....	150
Procedimiento simplificado.....	151
Procedimiento de urgencia.....	152

### Capítulo 3

México ante la integración.....	153
Apertura económica para el cambio estructural .....	154
Modelo hacia afuera.....	159
Apertura comercial y política arancelaria.....	160
Cambios en la estructura arancelaria.....	165
Organización Mundial de Comercio (OMC).....	167
Entendimiento entre México y Estados Unidos	
respecto de un marco de principios y procedimientos	
de consulta relacionados con el comercio e inversión.....	169
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	169

### Capítulo 4

Derecho mexicano y globalización.....	179
Ley de Comercio Exterior.....	180
Regímenes aduaneros.....	182

Código Aduanero de 1952 .....	183
Ley Aduanera de 1982 .....	183
Ley Aduanera de 1995 .....	184
Convenios de doble tributación .....	187
Capítulo 5	
Procesos de integración en América .....	191
Integración latinoamericana .....	191
El pensamiento integracionista .....	192
Desarrollo .....	193
Teorías del intergubernamentalismo .....	202
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) .....	203
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) .....	208
Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM) .....	213
Mercado Común y Sistema de Integración Centroamericana (SICA) .....	219
Otros intentos: Proyecto Mesoamérica .....	222
Apreciaciones sobre el Derecho Comunitario	
Centroamericano (DCC) .....	223
Comunidad Andina (CAN) .....	225
Mercado Común del Sur (MERCOSUR) .....	229
Apreciaciones sobre Derecho Comunitario .....	233
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) .....	239
Antecedentes .....	240
Elementos estructurales y normativos .....	242
Desafíos .....	244
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) .....	245
Estructura .....	248
Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP) .....	250
Proyectos grannacionales .....	251
Futuro tras la muerte de Chávez .....	252
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) .....	253
Características .....	256

Epílogo.....	261
Siglas y abreviaturas.....	281
Bibliografía.....	287

*Unión Europea e integración latinoamericana*, se terminó en la Ciudad de México durante el mes de agosto del año 2014. La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



El libro de Armando López Campa hace un importante ejercicio comparado sobre los mecanismos latinoamericanos de cooperación, coordinación, diálogo y creación de estructuras promotoras de la integración regional en este continente, incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Porque es sólo a través de estas prácticas y tratados fundacionales de los procesos de integración de las Américas, que se puede aspirar a alcanzar un derecho comunitario propio.

La Unión Europea inspira a los Estados latinoamericanos para tratar de instrumentar la integración en un sentido moderno, ¿qué tomarán y qué no tomarán para construir sus propios acervos comunitarios? es la pregunta que queda todavía en el aire y que sólo tendrá respuesta en la evolución de estos procesos durante los próximos años.

El desafío no sólo es que se puedan estancar, sino incluso retroceder. Está a prueba si lograrán superar sus diferencias consiguiendo un adecuado funcionamiento de las estructuras intergubernamentales, e incluso aspirar a un supranacionalismo tal y como lo practica la Unión Europea.

ALEJANDRO CHANONA

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA. Especialista en procesos regionales de integración, doctor en Derecho por la UNAM, posdoctorante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma, y fungió como coordinador de posgrados de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Otros libros escritos por él mismo son: *La Unión Europea, paradigma para la integración en América del Norte* (2006), *Vientos de cambio* (1990) y *La mexicanidad del Mar Bermejo* (1989).

UNIÓN EUROPEA



RELACIONES  
INTERNACIONALES