

Segunda parte

César
Montaño Galarza
*Profesor internacional
invitado*

Sección especial



**Homenaje a
César Montaña Galarza
Invitado Internacional**

CÉSAR MONTAÑO GALARZA

Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja; doctor en Derecho; magister en Derecho Económico con mención en Relaciones Económicas Internacionales y especialista superior en Tributación por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). Actualmente es rector de la UASB-E y Presidente del Centro Andino de Estudios Internacionales.

Elegido Jurista Símbolo de la Democracia 2015 por la Federación Nacional de Abogados del Ecuador, Premio Jorge Zavala Baquerizo. Autor de ocho libros y más de ochenta trabajos académicos publicados en una docena de países.

Doctrinante, investigador y columnista.

EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN SUDAMÉRICA*

CÉSAR MONTAÑO GALARZA**

Resumen: Este trabajo pretende dar cuenta del estado actual de los ordenamientos jurídicos que sirven a los diferentes procesos de integración en marcha en Suramérica, con algunos elementos adicionales que refieren la experiencia de Centro América y el Caribe. Al efecto, se establecen las diferencias correspondientes entre el Derecho de la Integración económica y el Derecho Comunitario o supranacional, que aplican las diferentes organizaciones de integración existentes. En el desarrollo del presente escrito se destaca, de manera especial, la experiencia de la integración andina, por ser considerada como la más avanzada en términos institucionales y jurídicos, amén de la importante base económica con la que cuenta. Con tales propósitos, inicialmente se aborda la caracterización del Derecho de la Integración económica en Sudamérica; luego se explica el caso de la Comunidad Andina y el ordenamiento jurídico que posee; en el siguiente punto se desarrollan elementos atinentes al entramado institucional andino y sus particularidades, mismos que permiten exponer en detalle la naturaleza y especificidades del Derecho Comunitario andino como una disciplina supranacional; luego, se desarrollan algunos postulados sobre el Derecho de la Integración y sus perspectivas en los distintos procesos de integración que conviven sobre todo en Sudamérica. Este ensayo remata con el planteamiento de un conjunto de consideraciones finales y con el señalamiento de la bibliografía utilizada.

* “El derecho de la integración económica en Sudamérica”, en Derecho Aduanero, Tomo II, Germán Pardo Carrero, director, Santiago Ibáñez Marsilla y Felipe Moreno Yebra, codirectores, Bogotá, Tirant lo blanch/ Universidad del Rosario, 2020, pp. 999-1021. ISBN: 978-84-1336-687-6.

** Rector y docente-investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador –UASB-E–.

Palabras clave: Procesos de integración, Suramérica, integración económica, Derecho Comunitario y supranacional

THE ECONOMIC INTEGRATION LAW IN SOUTH AMERICA

Abstract: This article intends to account for the state-of-the-art legal frameworks in current integration processes in South America, with complementary elements from the the Central American and Caribbean experience. To meet its objectives, the author initially delves into a characterization of the Law of Economic Integration in South America, and establishes the corresponding differences between Economic Integration Law and Community or Supranational Law. The Andean integration experience is particularly highlighted throughout, as it is considered the most advanced in institutional and juridical terms, not to mention the significant economic resource base with which it already counts. The case history of Andean integration and its legal framework are explained, followed by a presentation of its institutional scaffolding and intricacies which then allows the characterization of the nature and specificity of Community Law as a supranational discipline. The article goes on to develop some tenets of Integration Law and its perspectives, particularly within the different processes that currently coexist in South America. The essay closes with a series of final recommendations and a listing of the bibliography used.

Key words: Integration processes, South America, economic integration, Community and supranational Law

El Derecho de la Integración económica en Sudamérica

Se debe reconocer de inicio que es casi imposible asumir que el ordenamiento jurídico orientado a regular la realidad de un proceso de integración preponderantemente económico solo se dirija a las cuestiones netamente económicas del proceso, sin embargo, en estos casos, se utiliza la expresión *Derecho de la Integración económica*, para explicitar una disciplina jurídica especialmente útil para procesos de integración carentes de una vocación de universalidad.

Si se tiene en cuenta lo señalado en el párrafo anterior, se debe colegir que la mayoría de los procesos de integración que hoy se llevan adelante en nuestro medio (Área Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Sistema de Integración Centroamericano (SICA), son precisamente

de corte económico-comercial, a diferencia del único proceso que persigue otros objetivos adicionales a los del campo económico, como es el caso de la Comunidad Andina (CAN), organización supranacional, que cubre también variados aspectos del campo social, por lo que muestra con claridad una vocación más amplia o de universalidad.

La Alianza del Pacífico (2012), no entraría en este conjunto de procesos de integración, ya que se trata de un pacto con un propósito común, pero que, al encarnar una dinámica internacional distinta, carece de instituciones y normativa gestada al margen de los Estados participantes.

Podría sostenerse, como lo propuso en su momento Alberto Zelada Castedo¹, que el Derecho de la Integración económica constituye un instrumento para que los países integrantes del proceso avancen en la perspectiva de cumplir los objetivos, previamente negociados, que constan en los tratados y acuerdos fundacionales de la integración, por esta razón, no sería adecuado asimilarlo al denominado Derecho Comunitario, sea este el europeo o el andino, que entre ellos comparten un cúmulo de elementos caracterizadores. Así, cabría sostener que el Derecho Comunitario es útil para la formación y consolidación de una comunidad de Estados, mientras que el Derecho de la Integración económica no serviría sino únicamente para los niveles de integración iniciales, entre ellos, por ejemplo, la unión aduanera.

El Derecho de la Integración económica encarna un ordenamiento especializado que ha sido diseñado para que los países avancen en un proceso de integración de propósito económico-comercial, por lo que carece de los atributos propios del Derecho Comunitario, como lo son la primacía, la aplicabilidad directa e inmediata y el efecto directo. A lo sumo, el Derecho de la Integración económica cuenta con los elementos naturales del Derecho Internacional económico, configurando de esta manera una especialización un tanto limitada si se la compara con la que les sirve a las comunidades de Estados.

Según lo expuesto en el párrafo anterior, el Derecho de la Integración económica, por su naturaleza, goza de primacía frente al Derecho nacional de

¹ ZELADA CASTEDO, Alberto. *Derecho de la integración económica regional*. Buenos Aires: INTAL, Depalma, 1989.

los Estados miembros, sin embargo, no podría decirse que cuenta también con los principios de aplicabilidad directa e inmediata, ni con el que corresponde al efecto directo. Esta realidad ocurre porque es poco discutible que el Derecho Internacional económico prevalezca sobre las disposiciones jurídicas que constan en las leyes de los Estados, empero, los Estados miembros de procesos como ALADI, MERCOSUR y UNASUR no han autorizado que sus normas se apliquen directa e inmediatamente ni que generen efecto directo frente a los particulares, esta posibilidad solo se contempla con el Derecho Comunitario, tal y como lo han dejado en claro en las sentencias, los jueces de los tribunales de justicia en la CAN, la Unión Europea y en el SICA.

Para lograr la vigencia plena del Derecho de la Integración económica se requiere que los Estados miembros de los procesos lo incorporen al sistema jurídico interno, en cada caso. A diferencia de esta situación, en las experiencias de la CAN y de la Unión Europea, no es forzoso que, en cada caso, los Estados incorporen el Derecho de la Integración al ordenamiento estatal.

Otro elemento importante que se debe señalar en la idea de distinguir al Derecho de la Integración económica, del Derecho Comunitario radica en que para efectos de la interpretación, en el caso del primero, se requiere la intervención directa de los órganos de los Estados miembros o, a lo sumo, de una comisión técnica en la que participan delegados de los Estados; mientras que en el caso del segundo, se debe contar con la actuación de jueces comunitarios que se desempeñan en los tribunales de justicia permanentes, propios de las comunidades supranacionales.

De la misma forma, con el ánimo de distinguir claramente estas dos ramas jurídicas, se dirá que, de manera general, el Derecho de la Integración económica no se desarrolla a través de un ordenamiento secundario o derivado, como ocurre naturalmente con el Derecho Comunitario, que es completado con normas secundarias o derivadas adoptadas por órganos comunitarios específicos dotados de las competencias necesarias para ese efecto.

Visto así, el Derecho Comunitario resultaría ser una disciplina jurídica más avanzada y perfilada que el Derecho de la Integración económica. Otra

manera de apreciar las cosas llevaría a concluir que el Derecho de la Integración económica es una rama jurídica general y, que el Derecho Comunitario es una de carácter más específico.

Como la práctica totalidad de los procesos de integración –de vocación comunitaria o no– avanza concretando en sus primeras épocas objetivos o propósitos de carácter económico-comercial, no se puede prescindir de herramientas jurídicas precisas relacionadas con el manejo idóneo del mercado y sus múltiples componentes. Se hace referencia, concretamente, a los dispositivos, mecanismos e instrumentos propios del campo aduanero, los cuales son establecidos y aplicados a través de una serie de disposiciones jurídicas que hacen parte del Derecho Aduanero, pero que son establecidos en normativa de la integración.

En tal sentido, a manera de ejemplo, en la CAN existe un desarrollo importante de normativa de Derecho Comunitario sobre materia aduanera –que por su naturaleza prevalece sobre la normativa estatal–. Esta normativa está orientada a intervenir, facilitar y controlar la entrada, permanencia y salida de un territorio nacional de mercancías objeto de tráfico internacional y de los medios de transporte que las lleven, para determinar y aplicar el régimen de derecho al cual esas mercancías estén sometidas, también para especificar los tributos exigibles, aplicar las sanciones pertinentes y ejercer los controles previstos en las leyes aduaneras aplicables, así se podrían citar las siguientes:

1. Nomenclatura común Nandina: es un instrumento armonizado de comercio exterior basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas. Al efecto, se han adoptado las Decisiones 812 y 821, y la Resolución 1243.
2. Valoración aduanera: permite contar con normativa común para la determinación de la base imponible de los derechos de aduana e impuestos aplicables en la importación de mercancías, para lo cual se cuenta con la Declaración Andina de Valor, que brinda información sobre la transacción comercial. Se han adoptado los siguientes instrumentos en este campo: Decisión 571 y Resoluciones 1456, 1684, 1828 y 1952.

3. Tránsito aduanero comunitario: para consolidar la libre circulación de mercancías en los Países miembros. Al respecto se han aprobado las Decisiones 617, 636 y 787.
4. Armonización de regímenes aduaneros: para realizar ágilmente las transacciones comerciales con disposiciones uniformes que coadyuvan a la simplificación de los regímenes y operaciones en aduanas. La normativa pertinente consta en las Decisiones 618, 670 Documento Único Aduanero, 671 y 716, y las Resoluciones 1312 y 1442.
5. Asistencia mutua y cooperación entre administraciones aduaneras: para ello se ha aprobado la Decisión 728.
6. Régimen andino sobre control aduanero: la normativa precisa sobre este campo está contenida en la Decisión 778.
7. Programa común de formación aduanera andina: según lo previsto en la Decisión 573.

La experiencia en materia de regulaciones aduaneras en el Mercosur es diferente, en este grupo de integración se aprobó a nivel de presidentes en 2010, el denominado Código Aduanero del Mercosur, que más adelante debía ser incorporado por los congresos o parlamentos nacionales en sus legislaciones estatales, de tal forma que tuviera plena vigencia en todo el territorio del bloque regional, con lo cual se consolidaría la unión aduanera más grande del mundo, luego de la Unión Europea y de la Unión Aduanera de Sudáfrica. El referido Código tiene su antecedente en la Decisión 10/10 para la eliminación del doble cobro del arancel externo común a mercancías provenientes de terceros que circulan entre sus Estados Parte; fue aprobado mediante la Decisión 27/10 del Consejo del Mercado Común.

En similar sentido, el 1 de mayo de 2016, entró en vigor un nuevo Código Aduanero de la Unión Europea; este instrumento fue establecido mediante el Reglamento (UE) No. 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, que es normativa comunitaria común en ese bloque de integración.

En el marco del SICA también se ha adoptado un instrumento jurídico titulado Código Aduanero Uniforme Centroamericano, que fortalece el fun-

cionamiento del Mercado Común Centroamericano, la versión actual fue aprobada en 2008, sin embargo, su origen data del año 1963.

En resumen, en Sudamérica existen diferentes expresiones del Derecho de la Integración económica, que no se compara en sus componentes fundamentales con el Derecho Comunitario, este último es un instrumento particular tanto de la CAN como del SICA, mientras que para los demás procesos que se desarrollan en la región se aplica el primero.

La Comunidad Andina como organización internacional de integración con un ordenamiento jurídico supranacional

Muy pocos se han detenido a analizar y a explicar en forma detenida lo que es concretamente la CAN en el campo internacional, a la luz de las relaciones internacionales que ejecutan los Estados, entre ellos, y, entre los Estados y las organizaciones internacionales. Por esto es necesario desarrollar unas líneas para la mejor comprensión de un fenómeno de alcance regional, que se ha convertido en objetivo y vehículo al mismo tiempo, para el mejor desempeño y proyección de sus partícipes, con miras a alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social.

Jurídicamente, la CAN constituye una organización internacional de carácter público, para la integración de los Estados que la conforman, similar por muchos elementos a la Unión Europea; más adelantada y compleja en su filosofía y diseño que una organización internacional clásica de cooperación, como son la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o que una de carácter especial o intermedio, como lo es, por ejemplo, la Corte Penal Internacional. En similar sentido pueden clasificarse otras organizaciones de integración latinoamericanas como el Mercosur² y la Unasur.

Lo afirma el artículo 48 del Acuerdo de Cartagena: “La Comunidad Andina es una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional”, cualidad que le permite negociar y acordar instrumentos internacionales con otros sujetos de derecho capaces en los mismos sentidos.

² BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*, 2 edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011. p. 51-64.

Esta organización posee un acervo comunitario muy apreciable y, se trata, a no dudarlo, de uno de los procesos de índole supranacional o comunitaria más adelantado en el mundo, salvando obviamente las distancias con la Unión Europea.

La CAN posee múltiples componentes que permiten aseverar que encarna un proceso de integración con evidente vocación comunitaria –aunque hay que aclarar que no por ello prescinde de las típicas prácticas y dinámicas intergubernamentales–; tiene una dimensión subregional, comprende hoy en día a los Estados sudamericanos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con sus correspondientes territorios continentales e insulares. Sin perjuicio de tener este alcance multidimensional, no es discutible que la CAN se ha posicionado como uno de los eslabones fundamentales para la construcción de lo que se espera sea en un futuro mediato, una organización de alcance más amplio³, que puede ser americana, latinoamericana o sudamericana⁴, juntamente con el Mercosur.

En atención a sus fines y objetivos, cabe destacar que, según el artículo 1 del Acuerdo de Integración Subregional Andino, más conocido como Acuerdo de Cartagena, norma constitucional del proceso⁵, la CAN está orientada hacia la creación de un mercado común latinoamericano, estado de profundización de la integración económica más complejo que el que corresponde a la unión aduanera, pero más simple que el de la unión económica, niveles que usualmente constan dentro de la escala tradicional de la integración económica⁶. Esta disposición últimamente referida remarca la orientación transitoria de la integración andina, puesto que como se

³ SALGADO, Germánico. 2008.

⁴ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La integración americana. Expresión de un nuevo Derecho global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho común americano*. México: Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2012.

⁵ Los tratados fundacionales de los procesos de integración constituyen instrumentos jurídicos de carácter programático, por medio de los cuales se establecen los fines y objetivos del proceso, así como otros elementos fundamentales de carácter institucional y otros. Normalmente estos instrumentos son incompletos, por lo que requieren de un desarrollo posterior que puede darse a través de otros instrumentos de la misma naturaleza o de normas jurídicas de menor jerarquía. De esto deriva que, para el estudio del Derecho de la integración, en términos generales, se haya tomado siempre en cuenta un conjunto de disposiciones jurídicas primarias u originarias y otro con prescripciones secundarias o derivadas.

⁶ TAMAMES, Ramón. *Estructura Económica Internacional*. Madrid: Alianza, 1999.

apuntó más arriba, se ha desarrollado hasta ahora para confluir en el futuro hacia un esquema de integración más amplio y complejo, toda vez que al tiempo de convocar a un mayor número de Estados miembros también expandiría su presencia de carácter geográfico en el cono sur.

Si se toma en cuenta lo anterior, se puede deducir que la CAN, como una organización internacional de integración, abarca y rebasa necesariamente los cometidos previos que, en ejercicio de las relaciones internacionales, los Estados históricamente pactaban, razón por la que el objetivo de la integración puede ser visto como una especie de condensación de las prácticas menores y tradicionales de la cooperación en la sociedad internacional. La integración, de esta manera, se ha convertido para muchos países de esta parte del mundo en la quintaesencia de las relaciones internacionales contemporáneas, aunque es penoso constatar que el entusiasmo y el impulso que normalmente ha acompañado la creación de nuevos procesos, como ocurre con la Unasur, no se mantienen, causando prácticamente el fracaso de estos emprendimientos.

Paralelamente a esta realidad que se acaba de explicar, se tiene que decir que el Derecho Internacional como disciplina jurídica especializada también ha evolucionado, pues en sus inicios sirvió para ordenar las declaraciones de guerra entre países, luego fue útil para sellar la paz entre las naciones, más adelante, para regular los espacios de la cooperación y, solo en los últimos años, para el propósito de crear organizaciones de integración, pero a través de una variante jurídica que se desprende de aquel, que en nuestro medio se ha dado en llamar Derecho de la Integración – poseedora de expresiones y contenidos con diverso alcance y complejidad, según el proceso de integración al cual sirve– y en Europa occidental Derecho Comunitario europeo. Esta sería precisamente una tendencia en nuestro medio.

Es importante destacar en este punto que, del conjunto de órganos de la CAN, únicamente el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General poseen poder o capacidad para adoptar normas jurídicas de alcance general y obligatorio, tanto para la Comunidad Andina, el Sistema Andino de Integración (SAI), los Estados miembros y los ciudadanos y empresas que se desenvuelven en el espacio comunitario

o subregional. Los dos primeros órganos pueden adoptar decisiones –se han adoptado un poco más de 800 decisiones– y el último resoluciones –se han adoptado cerca de 2000 desde su creación hasta la actualidad–. Estos dos tipos de normas jurídicas forman el Derecho secundario o derivado de la Comunidad Andina, útil para desarrollar los tratados fundacionales, así como para permitir su mejor aplicación.

Al hacer una somera revisión al papel que juegan los órganos políticos de la integración andina, se encuentra que el Consejo Presidencial Andino es el principal, tiene la potestad de dictar directrices –no son normas jurídicas, sino más bien, determinaciones obligatorias de carácter político intergubernamental–, por medio de las cuales se definen aspectos trascendentes de la integración y que obligan a los demás componentes del SAI. Es un órgano político por excelencia; funciona con una dinámica intergubernamental. También está el Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, órgano esencialmente intergubernamental, integrado por los cancilleres de los Estados miembros, tiene a cargo, en suma, las grandes definiciones de carácter exterior de la Comunidad Andina, en términos políticos, de representación y coordinación. En especial, vela por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena, así como del Tratado de Montevideo de 1980⁷. Importa destacar que este Consejo tiene la capacidad de adoptar decisiones, un tipo normativo de Derecho supranacional derivado.

La Comisión de la CAN también está posibilitada para adoptar decisiones, tiene un presidente, está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros, por lo que es fácil deducir que funciona o se desenvuelve, sobre todo, con una dinámica intergubernamental. Se ocupa preponderantemente de aspectos inherentes a la política interna del grupo en materia de comercio e inversiones, así como también de aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia, también se encarga de definir la contribución económica de cada Estado miembro para el sostenimiento financiero de la organización.

⁷ Acuerdo de Cartagena, artículo 16. <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

En otro plano, como órgano ejecutivo del SAI oficia la Secretaría General, que también otorga apoyo técnico, cuando corresponde, al resto de integrantes del sistema. Como tareas principales de la Secretaría General consta la de cuidar –en sede puramente administrativa– la aplicación del Acuerdo de Cartagena y el cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico comunitario (tratados, decisiones y resoluciones). Está a cargo de un secretario general. Entre otras responsabilidades, este importante órgano ejecutivo emite resoluciones y edita la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, instrumento formal que, entre otras cosas, sirve para dar a conocer la entrada en vigor de las normas comunitarias. En este órgano, debido a sus atribuciones y funcionamiento, se percibe más fuertemente la calidad supranacional, antes que intergubernamental.

Parte de la vocación de *completitud* de la CAN –tal cual sucede en forma más evidente con el Estado contemporáneo–, por los poderes que detenta, se corrobora mediante la existencia de un órgano jurisdiccional permanente como es el Tribunal de Justicia, creado en 1979, institución de naturaleza comunitaria o supranacional. La importancia de este tribunal radica en su desempeño, cuestión esta última que se patentiza a través de las competencias que tiene a su haber, como la interpretación general y uniforme del ordenamiento jurídico andino, la posibilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la comunidad, la aplicación de sanciones por los incumplimientos y el control de la legalidad de las normas secundarias, de tal forma que no contravengan a los tratados fundacionales. En concreto, las competencias del Tribunal de Justicia son las siguientes: interpretación prejudicial, acción de nulidad, acción de incumplimiento, recurso por omisión o inactividad, función arbitral y jurisdicción laboral.

El tribunal adopta sentencias de cumplimiento obligatorio, que no necesitan *exequatur* para ser ejecutadas en los Estados miembros. Su funcionamiento está regulado, sobre todo, por el tratado de creación, pero también son importantes el estatuto y el reglamento interno de este importante órgano judicial. Ningún otro proceso de integración en América Latina cuenta con un órgano permanente de administración de justicia. Los fallos que hasta ahora ha adoptado el Tribunal de Justicia han versado sobre distintos tópicos de la integración, pero fundamentalmente sobre las siguientes materias de

cuño económico: propiedad intelectual, propiedad industrial, derechos de autor, aduanas, comercio, armonización de impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor agregado y a los consumos especiales, doble tributación⁸, suntuarios o específicos y competencia.

Acerca de la solución de controversias en la CAN, a diferencia de los mecanismos típicos y básicos que contemplaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (consultas diplomáticas y negociaciones directas), el Acuerdo de Cartagena dispone lo siguiente: “La solución de controversias que surjan con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina se sujetará a las normas del Tratado que crea el Tribunal de Justicia”⁹. En cambio, en el Mercosur funciona un esquema de resolución de conflictos integrado por la Corte Permanente de Revisión de Laudos Arbitrales y el Tribunal Administrativo Laboral.

Otro órgano de la integración subregional es el Parlamento Andino. De conformidad con el Acuerdo de Cartagena, se trata de un órgano deliberante y comunitario, que representa a los pueblos de la CAN, en la actualidad está conformado por representantes elegidos por sufragio universal y directo en los Estados miembros. Si bien el Parlamento ejecuta algunas responsabilidades en el proceso, como examinar su marcha o promover las relaciones de cooperación y coordinación con los parlamentos de los Estados miembros, carece de la competencia para adoptar normas jurídicas –es más, sus actos (recomendaciones, sugerencias, declaraciones, entre otros similares) no generan obligatoriedad o vinculación–,¹⁰ solamente participa residualmente en la generación de normativa, mediante sugerencias dirigidas a los órganos dotados de la competencia para emanar disposiciones jurídicas, que como se indicó son; la Comisión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General. Es decir, el ordenamiento jurídico andino derivado –decisiones y resoluciones– no es producido por órganos dotados de estructura, al menos parcialmente parlamentaria, sino por órganos que son preponderantemente de carácter inter-

⁸ MONTAÑO GALARZA, César. *Manual de Derecho Tributario Internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y CEN, 2004. p. 332 y ss.

⁹ Acuerdo de Cartagena, Op. cit., artículo 47.

¹⁰ Auto dentro del Proceso No. 01-AN-2016, Acción de Nulidad interpuesta por la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, contra las resoluciones números 02 de 24 de noviembre de 2015 y 03 de 15 de diciembre de 2015, adoptadas por el Parlamento Andino.

gubernamental, cuestión que causa tensiones en el campo de la legitimidad democrática que debe cumplir cualquier ordenamiento jurídico capaz de afectar a los ciudadanos¹¹.

Mediante la Decisión 792, de 19 de septiembre de 2013, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, sobre implementación de la reingeniería del Sistema Andino de Integración, impulsada especialmente por la cancillería ecuatoriana, se dispone en el artículo 2, entre otras cosas, encargar al Grupo de Alto Nivel –creado con la misma Decisión– lo que sigue: “Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el mismo que una vez suscrito sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países miembros”. Esta determinación es producto, principalmente, de tres hechos relevantes: inoperancia conocida del Parlamento Andino, uso político de la institución, alto costo que significa su desempeño para los Estados miembros.

El Derecho de la Integración en el caso del proceso de integración andino

Como sucede con todo proceso de integración, la CAN cuenta con un ordenamiento jurídico específico y propio; este conjunto de normas sirve para que la organización supranacional, la estructura institucional que le es connatural y los Estados miembros ejecuten las acciones requeridas o se abstengan de ciertas actuaciones, con el propósito de cumplir los objetivos del proceso integrador, por medio de prescripciones jurídicas generales y particulares. Este ordenamiento también obliga a empresas y a personas naturales, cuyo desenvolvimiento se lleva a cabo en el marco geográfico subregional. Es claro que el régimen jurídico de la CAN es más evolucionado que los ordenamientos jurídicos de los otros procesos de integración de América Latina.

¹¹ MONTAÑO GALARZA, César. *Problemas constitucionales de la integración*. México: Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Red Internacional de Juristas para la Integración Americana, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2013. VICIANO PASTOR, Roberto. Problemas de legitimidad constitucional de las integraciones supranacionales. *En: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N.º 67/68, 2011.

Tanto los ambiciosos fines, como los objetivos de corte económico y social del proceso, los encontramos especificados en el tratado fundacional de la Comunidad Andina (en el Acuerdo de Integración Subregional Andino, más conocido, como se ha mencionado, como Acuerdo de Cartagena) de la siguiente forma:

Art. 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender por la disminución de la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional, fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes en los países miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Este instrumento internacional es la norma jurídica base y programática de la integración subregional andina, sin embargo, llama la atención que la misma no contempla cláusula alguna que sirva para determinar la manera como está conformado el ordenamiento jurídico de esta organización supranacional, ni sobre las relaciones entre los diversos tipos normativos que lo conforman.

Ha sido más bien otro instrumento fundacional posterior, como lo es el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN, el que provee elementos relacionados con el sistema de fuentes propio del Derecho andino. El artículo 1 de este tratado señala que el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina comprende: el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales; el propio Tratado del Tribunal y sus protocolos modificatorios; las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; las resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; los convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y, en el marco de proceso de la Integración Subregional Andina. Sin duda

se trata del sistema jurídico de la integración más completo y complejo en América Latina.

Al respecto, caben algunos comentarios y precisiones. En primer lugar, el señalamiento de los tipos de normas andinas deja ver que unas son creadas a través de acuerdos entre los Estados miembros (los tratados y los convenios), mientras que otras son adoptadas o producidas por medio de la actuación de órganos del Sistema Andino de Integración, dotados con tales competencias y atribuciones, por ejemplo, para adoptar decisiones y resoluciones. En segundo lugar, se puede sugerir que la organización de los tipos de normas referidas implica un orden jerárquico entre ellas, así los tratados conforman el Derecho Comunitario fundacional, originario o primario; mientras que las demás –las decisiones y las resoluciones–, hacen el Derecho Comunitario derivado o secundario. Como tercera cuestión, no se ha tomado en cuenta, dentro del conjunto de normas andinas, al Tratado de Creación del Parlamento Andino, instrumento que, debido a su proceso de producción –por los Estados miembros– y por la naturaleza que le corresponde, tiene los elementos necesarios para ser considerado como otro instrumento fundacional.

En cuarto término, se advierte que todo el Derecho derivado se encuentra sometido al Derecho originario, de tal forma que se garantiza efectivamente una estratificación o jerarquización entre los diferentes tipos normativos existentes. La quinta cuestión radica en que esta disposición de las fuentes no toma en cuenta que la Comunidad Andina puede negociar y, en consecuencia, suscribir tratados u otros instrumentos internacionales con el resto de los sujetos de Derecho Internacional –por ejemplo, en el caso de la firma de un acuerdo de asociación–, situación que daría lugar a la creación de normas jurídicas nuevas, que necesariamente han de enmarcarse en el ordenamiento supranacional, bajo la égida de los tratados fundacionales.

Sobre este último caso se tiene que considerar que los tratados primigenios son una especie de norma constitucional del proceso, de allí que debe primar sobre las demás normas jurídicas, tal como sucede en los Estados nacionales respecto a la relación de la Constitución con los tratados internacionales, en general, visto que aquellos que se ocupan de los derechos humanos tienen una consideración especial, como ocurre por ejemplo, en Bolivia, según el artículo 410 de la Constitución, que considera a los tra-

tados y convenios de derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad.

Sobre la vigencia del ordenamiento jurídico andino derivado, las decisiones obligan a los Estados miembros desde la fecha en que son aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o, en su caso, por la Comisión de la CAN¹²; empero, en esta situación, dichas regulaciones rigen solo con un carácter de obligación o compromiso político internacional, más no jurídico, ya que, como se verá enseguida, la vigencia jurídica y la aplicabilidad de las normas se concretan de una manera un tanto distinta.

Específicamente, sobre esto último, de conformidad con el artículo 3 del TCTJ, la obligación de carácter jurídico surge una vez que las aludidas decisiones, y también las resoluciones, son directamente aplicables en los Estados miembros, evento que, según el tratado instituyente de la Corte Comunitaria, ocurre solo desde que son publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, salvo que las mismas fijen una fecha posterior. Puede suceder también que se necesite la *transposición* de la normativa andina: “cuando su texto así lo disponga, las decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro”.

Esto quiere decir que tanto las decisiones como las resoluciones entran en vigor a partir de lo que determine su propio texto o, en su defecto, desde que se da la publicación en la Gaceta Oficial. Esta realidad sobre la vigencia de las normas de la integración andina es exclusiva de este proceso, por lo que no se puede verificar en ningún otro a nivel latinoamericano.

Importa también referir aquí que el artículo 4 del TCTJ encarna principios centrales del Derecho Internacional público, rescatados para el desarrollo y consolidación del ordenamiento jurídico de la CAN como disciplina jurídica nueva y más específica. La última disposición en cuestión reclama una especie de “cooperación leal” entre los Estados involucrados en la integración, según la cual están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman

¹² Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, (TCTJ), artículo 2. <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

el ordenamiento jurídico andino (obligación positiva de hacer) y que, así mismo, se comprometen a no adoptar ni emplear medida alguna que resulte contraria a dichas normas o que obstaculice de algún modo su aplicación (obligación negativa de no hacer).

La cláusula jurídica que se comenta encarna dos principios centrales del Derecho Internacional contenidos en la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969, por una parte, está el principio de buena fe y, por la otra, el principio *pacta sunt servanda*.

Las disposiciones comentadas recientemente son imprescindibles para construir una defensa sólida de la especial naturaleza que posee el Derecho Comunitario andino, así como para consolidar sus postulados más caros frente a cualquier otro ordenamiento jurídico. Precisamente, gran parte de la doctrina especializada —europea, andina y latinoamericana—, y jurisprudencia del tribunal comunitario andino reconoce en el derecho de la comunidad una serie de elementos propios y otros heredados del Derecho Internacional público. Aquí, se hace referencia especialmente a los primeros, que en forma de principios consolidan una especie *sui generis* dentro del vasto mundo jurídico.

Se trata de la primacía, la aplicabilidad directa e inmediata y el efecto directo. El primero de estos principios reclama la preeminencia —mas no la supremacía, que es un valor exclusivo de la Constitución estatal— del ordenamiento comunitario sobre el Derecho nacional de los Estados miembros, cuando la organización supranacional, en uso de sus competencias, regula alguna materia, y frente a los pactos internacionales entre los Estados miembros y entre estos y otros Estados ajenos al grupo.

El segundo principio implica que las normas jurídicas de la integración no requieren de ningún órgano estatal que las autorice o las convalide, claro está, salvo que la propia norma comunitaria disponga lo contrario, tal como señalé más arriba. Y el tercero, permite que los ciudadanos y las empresas que se desenvuelven en el territorio subregional puedan exigir a las administraciones y a los jueces nacionales la aplicación de las disposiciones comunitarias, cuando estas les beneficien, de alguna manera.

A través del Derecho andino se han regulado de diversa manera sectores jurídicos y aspectos muy importantes para el proceso de integración según

los objetivos definidos por los Estados miembros, que apuntan hacia el logro de un mayor grado de profundización. Así, las normas comunitarias adoptadas son útiles para desarrollar el Derecho fundacional y, a la vez, para aterrizar en la práctica las políticas comunes y concertadas entre Estados. De esta manera, amén de los instrumentos normativos adoptados en el campo aduanero –tal como ya quedó referido–, muchas decisiones han establecido regímenes comunes, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, y regímenes de armonización de variados sectores de los sistemas jurídicos nacionales, por ejemplo: la armonización de los aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos sobre el valor agregado y sobre los consumos especiales, específicos o suntuarios que rigen en el nivel estatal.

Solamente en la experiencia del Mercosur podría hablarse, en algún grado, sobre la primacía de las normas del proceso de integración luego de que son aprobadas por los parlamentos nacionales, no así de la aplicabilidad directa e inmediata ni del efecto directo, en especial porque las constituciones de Brasil y Uruguay no permiten tal situación.

Situación actual y perspectivas del ordenamiento jurídico de la integración en Sudamérica

Uno de los más destacados estudiosos ecuatorianos de la integración andina fue sin duda alguna Germánico Salgado, quien, a través de su pensamiento y análisis técnico, postuló que este proceso de integración debe ser visto como un eslabón hacia la integración sudamericana¹³. Se debe retomar esta idea visionaria, lógica y pragmática, porque a través del fortalecimiento de los esquemas subregionales, como la CAN y el Mercosur, será posible arribar con bases políticas, institucionales, económicas, jurídicas y sociales sólidas a un proceso integrador más amplio, de extensión subcontinental.

¹³ Véase, sobre este tema, SALGADO, Germánico. *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 2 edición. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2007; MARÍN IBÁÑEZ, Rolando. *La <<Unión Sudamericana>> alternativa de integración regional en el contexto de la globalización*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2000.

Una de las inspiraciones más importantes para concretar la integración sudamericana consta en el Tratado de Creación de la Unasur, de 23 de mayo de 2008, instrumento que origina una nueva organización para la integración en esta parte del mundo. En el preámbulo de este instrumento internacional, entre otras cuestiones, los doce países firmantes expresan lo siguiente: “ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos”¹⁴.

Esta postura inicial del grupo ratifica la visión de la CAN como un proceso de tránsito hacia una América del Sur integrada plenamente, empero las más importantes ejecutorias de la Unasur demuestran más bien que existe una marcada inclinación de los Estados miembros a utilizar la organización internacional en un sentido de concertación política, antes que para arribar a una integración profunda e integral¹⁵.

Es decir, en este sentido tanto el Derecho de la Integración andina, como los ordenamientos jurídicos de la Unasur y del Mercosur no han experimentado mayor desarrollo ni consolidación, en la práctica, los ordenamientos jurídicos de estos dos últimos procesos citados carecen de atributos centrales del Derecho Comunitario al modo europeo y andino, como son la aplicabilidad directa e inmediata y el efecto directo.

A más de ello, varios episodios de la política internacional de los Estados miembros de la CAN vienen demostrando una serie de fracturas con relación a la idea de fortalecer decididamente la integración subregional andina, lo que también se extiende a los demás procesos en marcha en el Cono Sur.

Uno de ellos es la clara renuencia de varios Estados para acudir a los mecanismos institucionales de resolución de los conflictos por incumplimientos de sus obligaciones, esto aunado a la falta de aplicación efectiva de las

¹⁴ Firmaron este tratado, los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁵ Al respecto, entre otros, véase a TOKATLIAN, Juan Gabriel. ¿Unasur pierde el norte? *En: El País*, 7 de mayo de 2014 [en línea]. Disponible en http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html

sentencias en el caso del Tribunal de Justicia de la CAN. Otro elemento que se debe señalar consiste en la posición defensiva de los propios intereses que hacen, sobre todo, Colombia y Perú, especialmente en materia de apertura comercial, lo que provocó la salida de Venezuela en el año 2006, situación que también se verifica, de alguna manera, en los casos de Bolivia y el Ecuador; mientras tanto, estos dos últimos países pugnan por la recuperación de la soberanía estatal a remolque de la adopción de nuevas constituciones en 2009 y 2008, respectivamente, realidad que en algunos casos los ha llevado también a adoptar una posición de fuerte defensa de sus intereses y proyectos políticos de los Gobiernos de turno.

A esto que se acaba de referir hay que agregar que los Gobiernos de los Estados miembros de la CAN no han sido capaces de concretar una agenda común para la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, como se sabe, Colombia y Perú negociaron y suscribieron de manera independiente sus propios acuerdos comerciales con la Unión y hace poco lo hizo también el Ecuador (2016), con lo cual habría que analizar la potencial afectación de estos pactos al ordenamiento jurídico andino y, en especial, respecto a las obligaciones de los Estados miembros en esta organización. Es importante recordar también que en 2012 Bolivia firmó el protocolo de adhesión al bloque del Mercosur, situación que obviamente complica su continuidad en la CAN, porque en 2015, se convirtió en un miembro pleno de esa agrupación. Cabe destacar que, por su parte, Venezuela se integró el 29 de junio de 2012, como miembro pleno del Mercosur.

Paradójico es constatar que en los últimos años la idea de la integración en Sudamérica está más presente que nunca, no solo en el discurso político de los Gobiernos, sino en los planes nacionales de política exterior y, sobre todo, en varias Constituciones, con lo cual se da mayor soporte y límites a la actuación estatal¹⁶.

Todo lo cual ha dado lugar, por un lado, a la reafirmación del proyecto integrador entre países de América Latina y, por otro, a la creación de nuevas organizaciones de integración o, en su defecto, de espacios para concretarla en varias dimensiones y profundidades. Pero llama la atención que estos elementos en principio positivos para la integración no han ge-

¹⁶ MONTAÑO GALARZA, *Problemas constitucionales de la integración*, Op. cit., p. 168 y ss.

nerado mayor desarrollo y menos aún debate sobre la disciplina jurídica afin a estos procesos¹⁷.

Esto último que se señala ocurre, por ejemplo, en los siguientes casos: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos–; la Unasur y la Comunidad de Estados Caribeños y Latinoamericanos, creada en 2010. Relacionado con esto también destaca la creación de la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú, esquema que busca acelerar el intercambio económico-comercial entre los países latinoamericanos que se decantan en clave liberal por una mayor apertura de sus economías, acercarse al eje Asia-Pacífico y responder frente a políticas de corte proteccionista adoptadas en algunos bloques de la región, como es el caso de la ALBA que ahora precisamente se encuentra en franco deterioro por la salida de algunos de sus socios, como es el caso del Ecuador.

Lo curioso es que, al parecer, según la experiencia práctica, en la bitácora de las relaciones exteriores de los Estados suramericanos no está presente necesariamente y en forma general el modelo de la integración supranacional-comunitario, sino solo la configuración de procesos de menor alcance, lo que ciertamente no beneficia a la consolidación de la CAN y, como consecuencia, menos todavía la del Derecho Comunitario en Sudamérica.

Esta reseña apretada de lo que sucede provee pistas para entender que, al igual que ocurre con otros procesos, la situación actual de la CAN es compleja y que está marcada fuertemente por los avatares de la política internacional de los Estados miembros. Este proceso integracionista pre-

¹⁷ Pérez Calvo sostiene lo siguiente: “Me ha sorprendido la escasa atención técnica que prestan al fenómeno de la integración latinoamericana las Constituciones de Ecuador y de Bolivia. No la olvidan, pero dedican a ella varios preceptos que sólo prevén objetivos más o menos vagos para esta integración Y [sic] no prevén habilidades al Estado para llevar a cabo la integración que supone cesión de competencias a las nuevas organizaciones internacionales que puedan ir surgiendo o que ya hayan surgido”. PÉREZ CALVO, Alberto. Características del nuevo Constitucionalismo latinoamericano. En: STORINI, Claudia y ALENZA, José Francisco (directores), *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Navarra: Aranzadi, 2012. p. 57 y 58. Véase también, MONTAÑO GALARZA, César. Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución de Bolivia de 2009: una respuesta innovadora. En: VICIANO PASTOR, Roberto y STORINI, Claudia (editores), *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016. p. 417 y ss.

visiblemente se debatiría, en principio, entre tres escenarios: el primero, consistente en mantener lo alcanzado, que básicamente se resume en la existencia de una estructura institucional importante que funciona con elementos intergubernamentales y supranacionales; la presencia de un ordenamiento jurídico único en América Latina, avanzado y propio de carácter supranacional; el singular nivel de crecimiento del comercio intrarregional entre los Estados miembros, pero bajo un esquema de liberalización y armonización importante del arancel externo y el fortalecimiento de algunos de los órganos e instituciones del SAI. El segundo escenario, menos posible por las circunstancias ya señaladas, consiste en la profundización del proceso hacia el mercado común y etapas más complejas y, el tercero, confluir hacia un proceso más ambicioso e integral en la Unasur, que por ahora claramente no es viable.

Se dice en principio, porque no se considera que también sea posible ensayar un cuarto escenario, consistente en inducir un retroceso a la integración andina, situación que como contrapartida tendría a una realidad caracterizada por la apuesta decidida por los Estados nacionales a la dinámica multilateral y bilateral, cuyo resultado se plasmaría en un número creciente de acuerdos de comercio.

Resumiendo, lo que suceda próximamente con los procesos de integración en América Latina dependerá de múltiples elementos de variada índole (política, económica, social). Antes de dar un nuevo paso en la senda de la integración, estos elementos deben ser evaluados con detenimiento, en conjunto y seriamente, por los distintos Gobiernos, ya que el afán integracionista entre nuestros pueblos permanece vigorosamente, por lo que debe llevarnos a alcanzar mayores logros, antes que a desandar el difícil y largo camino ya recorrido –en 2019 la integración andina habrá cumplido 50 años de evolución–.

En esta ardua tarea no será dable dejar de considerar la injerencia contemporánea de la China en nuestras economías, la posición nacionalista de los Estados Unidos de Norteamérica, el rol del Brasil y de algunas economías emergentes, las nuevas relaciones Sur-Sur y Norte-Sur y aspectos contemporáneos de la geopolítica mundial.

También será importante considerar que la tendencia de gobierno denominada Socialismo del Siglo XXI, que caló hace unos años en Argentina, Bolivia,

Ecuador y Venezuela, con Gobiernos auto denominados progresistas, está en franca decadencia debido a su manejo clientelar, al despilfarro y a cotas elevadas de corrupción en el manejo de los fondos públicos, así como a sus postulados, entre ellos, por ejemplo, la *integración profunda* entre pueblos latinoamericanos, pero con recuperación de la soberanía, verdadero contrasentido que ha abonado para que tal orientación política fracase estruendosamente en estas geografías.

La situación explicada sobre los procesos de integración en Sudamérica permite conjeturar que, al no existir una apuesta vigorosa y seria por la integración profunda, seguramente el Derecho de la Integración económica se verá fortalecido, por encima del ordenamiento jurídico en la versión inherente a la integración comunitaria o supranacional andina y europea. La opción preferida en esta parte del mundo parece ser la de la integración especialmente económica-comercial, que permite a los Estados también desenvolverse en la arena multilateral, sin complejas ataduras de índole jurídica.

Comentarios finales

Del conjunto de procesos de integración que ahora mismo existen en Sudamérica, la CAN es sin lugar a duda el proceso de integración subregional más avanzado y completo, no solamente por su estructura institucional y ordenamiento jurídico avanzado –comunitario o supranacional–, sino porque sus emprendimientos y concreciones copan variados ámbitos que superan lo económico comercial. En este sentido, esta organización de integración ha traído múltiples beneficios a sus integrantes, que en contados casos han sido bien comprendidos y asimilados. Tal vez por estas razones es que los Gobiernos de turno no han privilegiado decididamente el fortalecimiento de la integración andina, por lo que cabe pensar que no la han comprendido en toda su dimensión y bondades, de allí que son precisamente los gobernantes, y buena parte del empresariado, quienes resultan ser los responsables principales de la precaria situación que se experimenta en este ámbito.

Frente a esta realidad inobjetable se debe mantener la esperanza de que los Estados miembros de la CAN retomen urgentemente las acciones ne-

cesarias para fortalecer el proceso, de tal forma que se logre su profundización y se alcance el enfoque necesario hacia un esquema más eficiente de integración supranacional en América del Sur. Todo esto para optimizar el rol de nuestros países de cara a los retos que plantea el siglo XXI con la presencia de bloques regionales poderosos. Al efecto, se debe optimizar y sincronizar las políticas exteriores de los Estados involucrados en materia de integración y respetar los compromisos adquiridos, con lo cual se podrá experimentar un mayor desarrollo del Derecho de la Integración en su modalidad comunitaria o supranacional.

Si los gobernantes de turno no reaccionan con decisión y no asumen cabalmente su responsabilidad, tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas exteriores en lo concerniente a la integración, estarán condenando a nuestros pueblos a vivir en una situación de permanente zozobra y aislamiento internacional, con pérdida de presencia en el mercado mundial y graves afectaciones a las cuentas nacionales, lo que redundará negativamente en los roles que el Estado constitucional contemporáneo está obligado a cumplir de cara a los ciudadanos.

Los problemas que hoy en día preocupan al mundo sobrepasan largamente la capacidad de respuesta que el Estado nacional, individualmente considerado, pueda ofrecer, de esto deduzco que el camino de la integración es obligatorio para nuestros países. Jugar solo en la arena internacional del siglo XXI no necesariamente favorecerá un mejor posicionamiento ni la mejora de las condiciones de vida de nuestros pueblos, en lo social y económico. Para este efecto el ordenamiento jurídico de la integración juega un rol preponderante, por lo que también debe ser fortalecido, a través de su difusión, aplicación y cumplimiento irrestricto por los sujetos de la integración, de esta manera la seguridad jurídica permitirá el cumplimiento de los objetivos determinados en los acuerdos correspondientes.

Tal como he venido explicando, todo parece indicar que en la región existe preferencia clara por procesos de integración limitados o de corto alcance, de tal forma que perturben mínimamente los poderes soberanos estatales, lo que permite que los Estados puedan desarrollar, sin mayores impedimentos, estrategias de relacionamiento multilateral y bilateral acordes con sus modelos de desarrollo y políticas domésticas. Como consecuencia de esto, puedo aseverar que, por ahora, en la región se prefiere utilizar el

Derecho de la Integración económica antes que el Derecho Comunitario o supranacional.

Finalmente, vale resaltar que la idea de integrar los Estados y pueblos de esta parte del mundo sigue plenamente vigente, incluso se diría que es potente. En este sentido, seguimos tentando vías, algunas muy difíciles, empero, aún no se ha logrado sintonizar plenamente el propósito de integrarnos con los modelos de desarrollo económico y social que en cada país ha plasmado el poder constituyente en cada norma fundamental.

Bibliografía

ACUERDO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL ANDINO. “Acuerdo de Cartagena”. <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*, 2 edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Decisión 792, Implementación de la reingeniería del Sistema Andino de Integración. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2238, Lima, 23 de septiembre de 2013.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, U. N. Doc A/CONF.39/27 (1969). Vigente desde el 27 de enero de 1980.

DECISIÓN 571, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1023, Lima, 15 de diciembre de 2003.

DECISIÓN 573, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1023, Lima, 15 de diciembre de 2003.

DECISIÓN 617, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1221, Lima, 25 de julio de 2005.

DECISIÓN 618, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1221, Lima, 25 de julio de 2005.

DECISIÓN 636, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1372, Lima, 21 de julio de 2006.

- DECISIÓN 670, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1520, Lima, 16 de julio de 2007.
- DECISIÓN 671, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1520, Lima, 16 de julio de 2007.
- DECISIÓN 716, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1752, Lima, 9 de septiembre de 2009.
- DECISIÓN 728, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 728, Lima, 17 de diciembre de 2009.
- DECISIÓN 778, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2113, Lima, 7 de noviembre de 2012.
- DECISIÓN 787, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2210, Lima, 17 de junio de 2013.
- DECISIÓN 792, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2238, Lima, 23 de septiembre de 2013.
- DECISIÓN 812, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2793, Lima, 2 de septiembre de 2016.
- DECISIÓN 821, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 773, Lima, 26 de octubre de 2017.
- MARÍN IBÁÑEZ, Rolando. *La <<Unión Sudamericana>> alternativa de integración regional en el contexto de la globalización*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2000.
- MONTAÑO GALARZA, César. *Manual de Derecho Tributario Internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y CEN, 2004.
- MONTAÑO GALARZA, César. *Problemas constitucionales de la integración*. México: Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Red Internacional de Juristas para la Integración Americana, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2013.
- MONTAÑO GALARZA, César. Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución de Bolivia de 2009: una respuesta innovadora. En: VICIANO PASTOR, Roberto y STORINI, Claudia (editores). *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

- PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La integración americana. Expresión de un nuevo Derecho global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho común americano*. México: Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2012.
- PÉREZ CALVO, Alberto. Características del nuevo Constitucionalismo latinoamericano. En: STORINI, Claudia y ALENZA, José Francisco (directores). *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Navarra: Aranzadi, 2012.
- RESOLUCIÓN 1243, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1725, Lima, 22 de junio de 2009.
- RESOLUCIÓN 1312, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1815, Lima, 8 de abril de 2010.
- RESOLUCIÓN 1442, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 1996, Lima, 24 de noviembre de 2011.
- RESOLUCIÓN 1456, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2024, Lima, 2 de marzo de 2012.
- RESOLUCIÓN 1684, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2340, Lima, 28 de mayo de 2014.
- RESOLUCIÓN 1828, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 2665, Lima, 12 de febrero de 2016.
- RESOLUCIÓN 1952, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, número 3104, Lima, 9 de octubre de 2017.
- SALGADO, Germánico. *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 2 edición. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2008.
- TAMAMES, Ramón. *Estructura Económica Internacional*. Madrid: Alianza, 1999.
- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR), Brasilia, 23 de mayo de 2008.
- TRATADO DE CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>
- TRATADO DE MONTEVIDEO, INSTITUYE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC), Montevideo, 18 de febrero de 1960.

TRATADO DE MONTEVIDEO, INSTITUYE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI), Montevideo, 12 de agosto de 1980.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. ¿Unasur pierde el norte? En: *El País*, 7 de mayo de 2014. Disponible en http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html

VICIANO PASTOR, Roberto. Problemas de legitimidad constitucional de las integraciones supranacionales. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, no. 67/68, 2011.

ZELADA CASTEDO, Alberto. *Derecho de la integración económica regional*. Buenos Aires: INTAL, Depalma, 1989.