

CONFEDERACIÓN DE ESTADOS E INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA*

MSc. Carlos Justo Bruzón Viltres**

INTRODUCCIÓN

La integración regional constituye un imperativo en el marco de las relaciones interestatales actuales, que parte no solo de la compleja situación económica por la que atraviesa el mundo, sino del cumplimiento mismo del principio de cooperación, erigido como pilar estructural del sistema internacional¹. Resulta, en consecuencia, cada vez más difícil escapar a las exigencias del

* La siguiente investigación es resultado de la tesis presentada por el autor como ejercicio final en opción al grado académico de Máster en Derecho Internacional, en el programa de la I Maestría de esta disciplina desarrollado por la Universidad de La Habana, que concluyera exitosamente el pasado 30 de junio de 2009. En tal sentido quisiera agradecer a la Dra. C. Martha Prieto Valdés, Profesora Titular de la Universidad de La Habana, bajo cuya dirección se ejecutara este proyecto. Igualmente a la Dra. C. Celeste Pino Canales, coordinadora de este programa académico y al Dr. C. Rubén Muñiz Griñán, ambos profesores titulares de aquella institución universitaria. A Fidel Vascós González, Profesor Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, de La Habana, precursor de los estudios de esta temática en Cuba. A los profesores de la UNED, Madrid, Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional, Carlos Vidal Prado, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Claribel de Castro Sánchez, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, por las sesiones de trabajo, que en buena medida contribuyeron a perfilar ideas para la tesis, y por el constante apoyo bibliográfico. A la distinguida profesora Araceli Mangas Martín, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca, a quien agradezco los valiosos aportes en la recta final de este proyecto. A mis compañeros del Departamento de Derecho de la Universidad de Granma, por su respaldo, y a los buenos amigos que empeñaron también su esfuerzo, dejándome una gran deuda de gratitud. Agradecimientos especiales a mi familia, sin cuyo sacrificio en estos años hubiese sido imposible alcanzar esta meta. La dedicatoria original de esta tesis se ha hecho a dos personas muy importantes en mi vida: mi abuelo Carlos, ya desaparecido, y a Carlos Alejandro, mi hijo: pasado y futuro.

** Máster en Derecho Internacional Público por la Universidad de La Habana. Profesor de Teoría General del Estado y Derecho Internacional Público, Universidad de Granma, Cuba.

¹ Conviene aclarar que la cooperación internacional es entendida como uno de los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas, al tenor del artículo 1.3 del Tratado de San Francisco de 26 de junio de 1945, pudiendo estimarse como principio estructural del sistema internacional. De tal forma, el profesor DIEZ DE VELASCO precisa que además de los principios taxativamente recogidos en el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas y, por extensión, en el artículo 1.2 del citado instrumento convencional, se añaden otros desarrollados en algunas Resoluciones trascendentales como la 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970 (particularmente su Anexo intitulado *Declaración sobre los Principios de D. I referentes a las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*), donde se entienden como “principios básicos de derecho internacional” la *cooperación pacífica entre los Estados* y la *no intervención*. Este criterio es consolidado por la jurisprudencia internacional y especialmente por la práctica entre los Estados, convirtiendo la cooperación en una conducta ineludible en las condiciones actuales de las relaciones interestatales. Algunas de las formas que esta adquiere y el grado en que se materializa este propósito-principio serán motivo de análisis en el desarrollo de esta investigación. (Cfr., DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ta. Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2005, pp. 76-78. *Vid.*, además, en el cuerpo de la Carta, algunas menciones expresas a la

intercambio entre los Estados, definiéndose la integración económica en diversas áreas geográficas, y con más fuerza, desde el punto de vista político-jurídico, en Europa y América Latina, aunque difieren los niveles alcanzados en una y otra región.

En el caso latinoamericano, entre los elementos que caracterizan el proceso integracionista sobresale la subregionalización, que implica una especie de fragmentación, matizada por la multiplicidad de mecanismos de integración desarrollados en el continente. Sobre esta base se han generado posiciones críticas en torno al análisis y las propuestas relativas a la construcción y aplicación de un modelo que posibilite la plena integración continental. Para dar respuesta a estas necesidades se ha recurrido a diversos estudios en algunas disciplinas dentro de las Ciencias Sociales y Políticas, la Economía, entre otras, arrojando un elevado saldo de proposiciones teóricas y resultados prácticos. Sin embargo, no se logra arribar a la formulación y sistematización de un modelo único, que permita encauzar los pasos definitivos hacia la consolidación de la integración regional latinoamericana. En esta realidad influye el hecho de que no se cuenta con una adecuada fundamentación desde bases jurídicas de este proceso, por lo que no se ha logrado avanzar al mismo ritmo en el plano económico, e incluso social y político, que en el plano jurídico.

En tal sentido, debe advertirse la importancia de atender a las propuestas que, desde las distintas disciplinas jurídicas, enriquecen la plataforma teórica que tributa a la solución de estos problemas y sirva de sostén para la futura y completa integración continental.

Acercas del esquema político-jurídico que debería adoptar un determinado proceso integracionista prevalecen posiciones contrapuestas, y puede afirmarse que no existe consenso, incluso en aquellos escenarios donde la experiencia histórica ha favorecido la consolidación de la integración regional, como es el caso de Europa. De un complejo de enunciados teóricos se destacan algunos modelos, que tienen como punto de coincidencia la idea de que, en las circunstancias actuales, el Estado se ve obligado a compartir espacios que antaño correspondían a la noción de sus competencias exclusivas, en el pleno goce de sus atributos soberanos. Este es el sentido con el que se configura la integración regional en los tiempos de la globalización, por lo que las disputas teóricas han enriquecido -y en algún momento, entorpecido-, la identificación y denominación de los esquemas en que esta se produce. Por tanto, de esta multiplicidad pueden

cooperación internacional, vgr. artículo 13 a) y b), y especialmente el Capítulo IX, denominado “Cooperación Internacional Económica y Social”, *inter alia*).

encontrarse nociones relativas a la supranacionalidad, el federalismo, el “neo-funcionalismo”, el surgimiento de “especies políticas nuevas”, la perspectiva confederal, entre otras, todas basadas en la intención de fundamentar determinados procesos, ya existentes, o el curso futuro de algunos de estos.

La presencia de una variedad de mecanismos de integración vuelve más complejo el panorama en América Latina, si de decidir el esquema político-jurídico más apropiado para conducir el proceso de unidad continental se trata. Existen limitaciones impuestas por la propia tradición histórica. El arraigado nacionalismo heredado de las luchas por la independencia, fundamentalmente durante el siglo XIX, y como resultado de ello el temor y desconfianza hacia la participación de elementos foráneos en la solución de los problemas nacionales, que deriva en un profundo sentimiento de protección de la soberanía, son ejemplos de estos obstáculos. Se suman a estos factores viejos problemas relacionados con disputas territoriales, conflictos entre naciones vecinas, dependencia respecto a estilos y tendencias desarrolladas fuera de los límites geográficos del continente, economías deformadas no complementarias, e incluso, la sujeción del avance o retroceso de la cooperación e intercambio entre nuestros Estados a determinadas oscilaciones políticas e intereses de las elites de poder.

La construcción de un modelo que posibilite fundamentar jurídicamente el proceso de integración regional no puede realizarse al margen de estas condiciones.

Actualmente varios de los mecanismos integracionistas que existen en América Latina son observados con mucha expectativa. Tal es el caso de la recientemente creada Unión de Naciones del Sur (UNASUR), que ha definido con claridad su propósito de alcanzar esta integración a partir de un proceso “innovador”, “flexible” y “gradual”. Dentro de este esquema, que inicialmente ha agrupado a los Estados de América del Sur, pero que prevé la adhesión de otras naciones latinoamericanas y caribeñas, se desarrollan por parte de algunos de sus miembros otros mecanismos subregionales de interés, como MERCOSUR, fortaleciéndose en varios espacios, o la Comunidad Andina de Naciones, los que continúan siendo referentes en el intento de integración jurídica por la normativa e institucionalidad que han implementado, no obstante su mayor o menor éxito.

En este escenario se encuentra la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Creada como proyecto de cooperación (Alternativa Bolivariana para las Américas), esta alternativa se ha robustecido, dando pasos de avance en sus distintas esferas de actuación.

Atacada ideológicamente por entenderse como una mera respuesta política de los gobiernos de Cuba y Venezuela a la propuesta neoliberal del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), realizada por Estados Unidos, ha experimentado sin embargo un fortalecimiento, que alcanza al número de Estado miembros, pero esencialmente a las diversas y profundas dimensiones de los programas de cooperación que en ella se desarrollan. Puede hablarse de un verdadero mecanismo de integración, fundado en principios de intercambio solidario, de complementación de las economías participantes y en un discurso político coherente. El ALBA presenta grandes potencialidades para la configuración de un modelo político-jurídico que sirva de base a la futura integración jurídica del continente.

Este hecho ha propiciado que algunos estadistas y académicos hayan formulado la necesidad y posibilidad de crear un esquema que trascienda los propios espacios nacionales, en aras de fortalecer la integración regional, respondiendo a la idea de una Confederación de Estados.

En la historia de América Latina, desde el pensamiento precursor de los movimientos independentistas en los siglos XVIII y XIX, la creación de una Confederación de Estados para asegurar la alianza y unidad continental ocupó gran parte del pensamiento político de próceres como Francisco de Miranda, Simón Bolívar, entre otros. Su constatación práctica puede hallarse en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, elaborado y aprobado por la Asamblea Americana del Congreso de Panamá, que sesionó del 22 de junio al 5 de julio de 1826; la Confederación Granadina, antes de integrarse en 1861 la Unión Colombiana o la República Centroamericana que desde 1895 hasta 1898 revistió la forma de una Confederación, formada por Honduras, Nicaragua y El Salvador, entre otros ejemplos.

Como categoría jurídica, la Confederación de Estados es sistematizada dentro de las formas territoriales del Estado. Su tratamiento corresponde a disciplinas como la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional. En el Derecho Internacional Público su análisis parte del Estado como sujeto en las relaciones tuteladas por esta rama de Derecho y de las formas que a tales efectos este asume en el marco de las relaciones internacionales, o bien dentro del examen particular del territorio como elemento de interés para su conformación. Actualmente también es motivo de desarrollo doctrinal respecto a la explicación de las fórmulas político-jurídicas que pueden adoptar determinadas entidades estatales frente al proceso de integración regional.

En sentido general, la Confederación es entendida como una forma de “asociación política de los Estados”², a lo que debe sumarse su fundamento jurídico también. Aun cuando sus caracteres serán desarrollados con más amplitud, deben distinguirse dentro de sus rasgos el hecho de que en buena parte de la doctrina se admite como el resultado de un pacto de naturaleza internacional, que persigue aglutinar en torno a un órgano representativo común a un conjunto de Estados, a los efectos de ofrecer garantías relativas a la defensa de intereses colectivos fundamentalmente políticos, económicos y militares. Se trata de una estructura con cierta permanencia, donde concurren los Estados en calidad de sujetos soberanos, sin que se produzca menoscabo alguno en esta condición, si bien la propia dinámica de las relaciones interestatales en la actualidad precisa de la cesión de determinadas competencias a los fines de cumplimentar los propósitos comunes por los que se crea este modelo. Queda reservado a los Estados miembros el derecho de separarse de esta estructura confederal y además el derecho de anular determinados actos adoptados por sus órganos centrales. Aunque resulta discutida su personalidad jurídica independiente, la propia experiencia histórica y el análisis de las tendencias actuales en el proceso de internacionalización, hacen posible su consideración como sujeto de Derecho Internacional Público.

En el particular caso de América Latina, si de lo que se trata es de preservar los contenidos de la soberanía estatal, hasta estar más preparados para sacrificar algunos en aras de la consolidación del proceso de integración, esta es la fórmula que mejor cuida de estos intereses. Si el temor es sobre los nacionalismos, la propuesta confederal incluye normas que van a sus Estados miembros, no a sus ciudadanos directamente. En todo caso habrá que echar mano a los mecanismos de incorporación de los tratados internacionales a los ordenamientos jurídicos internos, para que surtan efectos las decisiones de la Confederación en el plano interno, así como no habrá ciudadanos “comunes”, o como se expresaba a la vieja usanza “súbditos” de esta unión. Como alianza estratégica es fundamental. No se trata de una simple alianza. Por el contrario, esta se encuentra fundamentada en una voluntad política y sustentada en un marco jurídico adecuado, que permite enfrentar las amenazas tanto militares como económicas provenientes de cualquier parte. Es un mecanismo preventivo, disuasivo, superador de crisis. La Confederación de Estados constituye un esquema válido y posible a la luz de la necesidad de fundamentación jurídica del

² PODESTA COSTA, L. A y RUDA, J. Ma.: Derecho Internacional Público, Tomo 1, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1988, p. 75.

proceso integracionista continental, cuyo punto de partida pudiese situarse en los marcos del ALBA.

En este contexto, el problema de investigación planteado es el siguiente: Ausencia de un esquema político-jurídico que responda, desde bases jurídicas, a un proceso de integración regional en América Latina que posibilite avanzar hacia la unidad plena del continente.

La hipótesis que se sostiene se relaciona con el hecho de que la constitución de una Confederación de Estados, como esquema político-jurídico, en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, posibilitaría la fundamentación jurídica de este proceso y representaría una premisa importante para encauzar la integración continental definitiva.

Para dar respuesta a esta situación se ha hecho necesario recurrir a un análisis general de los procesos integracionistas latinoamericanos y de las condiciones que existen en esta área geográfica, que favorecen esta propuesta.

De esta forma, el objetivo general de la investigación se concentra en fundamentar teóricamente la creación de una Confederación de Estados como esquema de integración político-jurídico en el contexto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, como paso de avance en la fundamentación, desde bases jurídicas, del proceso integracionista continental.

De manera específica se trazan como objetivos:

- Analizar histórica y doctrinalmente la Confederación de Estados como categoría de especial relevancia en el Derecho Público y como modelo que posibilita la fundamentación política y jurídica del proceso integracionista;
- Valorar la integración regional en América Latina, a partir del examen de las experiencias de sus esquemas integracionistas, y fundamentar jurídicamente la posibilidad de creación de una Confederación de Estados en los marcos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, como premisa para la construcción de un esquema político-jurídico superior que garantice la plena integración de la región.

Los métodos teóricos empleados son los siguientes: el histórico-lógico, para una valoración general de la evolución de la Confederación de Estados como categoría central de esta investigación, así como el desarrollo de los procesos de integración regional de referencia en nuestra área geográfica; el de análisis-síntesis, a fin de elaborar una idea esencial y arribar a conclusiones en torno a las instituciones abordadas, a partir del estudio de documentos, textos, normas y demás fuentes de conocimiento, y el método exegético desarrollado a través de la

consulta de distintas normas internacionales relacionadas con la creación de la Confederación de Estados y otras propias de los procesos de integración analizados. Se realizaron, igualmente, consultas a expertos en estas temáticas, cuyos resultados se vierten a lo largo del trabajo.

Esta tesis se desarrollará en dos capítulos, el primero dedicado al análisis de la Confederación de Estados, como institución central, así como un grupo de categorías de especial importancia en el debate doctrinal desde la perspectiva del Derecho Público en general, entre las que se producen acercamientos a la cuestión de la naturaleza del pacto confederal, el impacto sobre categorías tradicionales asociadas a la organización del poder en el Estado, especialmente la soberanía, la estructura estatal territorial, entre otras, que permiten comprender la situación de esta institución jurídico-política en el contexto de los procesos de integración y los puntos de acercamiento entre el esquema confederal y la integración regional. Un segundo capítulo se encarga de sistematizar el estudio de la Confederación de Estados en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, luego de examinar algunos aspectos de nuestra historia continental y de manera general los elementos que favorecen esta propuesta, como vía para la fundamentación jurídica del ALBA y como un necesario paso de avance con relación al resto de los procesos integracionistas del área, con dificultades, como se establece a lo largo de este capítulo, en la estructuración jurídica de sus esquemas. El análisis del alcance de categorías como la *fundamentación desde bases jurídicas del proceso de integración regional*, las cuestiones relativas al campo de estudio del Derecho Internacional Público y del *Derecho de la Integración*, así como las distintas fórmulas aplicadas al desarrollo de la integración regional, con las necesarias referencias a algunos procesos como el europeo, encuentran un espacio ineludible en este segundo momento.

La presente investigación se inserta en una perspectiva poco tratada en el contexto latinoamericano en relación a los esquemas político-jurídicos que pudieran aplicarse a estos procesos, destacando las potencialidades que para ello ofrece la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, aportando el acopio y tratamiento doctrinal de las posiciones más relevantes y actuales en cuanto a la Confederación de Estados como esquema integracionista posible para Latinoamérica, de utilidad en el plano científico para estudios de postgrado en la materia, así como para las instituciones relacionadas con el desarrollo de las políticas regionales de integración, especialmente en Cuba.

CAPÍTULO 1- LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS: ANÁLISIS HISTÓRICO-DOCTRINAL DESDE LA PERSPECTIVA IUSPUBLICÍSTICA.

1.1- Referencia histórica.

Como toda institución jurídico-política, la Confederación de Estados ha transitado por distintas etapas en la historia. Se tienen noticias acerca de la formación de estas confederaciones desde la Antigüedad. Aunque los materiales historiográficos contienen múltiples referencias sobre esta institución, en el desarrollo de este epígrafe solo se pretende brindar una idea general acerca de las características de las estructuras confederales en varios de sus ejemplos históricos más sobresalientes. Algunas fuentes consultadas sitúan a las primeras confederaciones en Grecia, hacia el siglo V a. n. e., con la llamada Liga de Delos³, que como las formaciones posteriores tenía un marcado carácter militar y comercial. Estas alianzas permanentes, si bien no se realizaban en ocasiones en pie de igualdad, sí revestían formas especiales, entre ellas las anfitionías, “confederaciones de carácter político-religioso, que discutían en sus congresos las cuestiones relacionadas con el culto, la custodia de los bienes de los templos y el mantenimiento de la paz entre los miembros de las ligas anfitionías”⁴. Coinciden otros autores en cuanto a la ubicación temporal de estos esquemas, al hacer mención de que la liga ático-délica tuvo su concreción cuando en el año 478 a.C. fue concluida, tras el viraje griego en las Guerras Médicas, una alianza conocida con el nombre de *symmachia de Delos*, entre las ciudades griegas del Asia Menor y las islas por un lado y Atenas por el otro, configurada como “una liga de ciudades marítimas que se comprometían a suministrar cierto número de hombres y de navíos para la guerra contra los persas”⁵. Una segunda *Confederación Ateniense* fue sellada hacia el 378 a.C., cuyo texto, grabado en mármol, ha trascendido hasta nuestros días. Según DEKONSKI, esta liga se basaba en “principio igualitarios” y permitía la adhesión de los pueblos, griegos o bárbaros, que desearan hacerlo. En ella “todos los confederados siguen siendo autónomos y son gobernados por el Consejo permanente de los delegados, el “sinedrion”, que tiene su sede en Atenas y no depende de los organismos estatales de la democracia ateniense (...) los confederados entregan al Tesoro

³ Cfr., FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: Teoría del Estado y del Derecho, Tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana, 2005, p. 108.

⁴ Vid. TUNKIN, G.: Curso de Derecho Internacional, Libro 1, Editorial Progreso, Moscú, 1979, pp. 29-30. Para este autor, una de las alianzas más poderosas fue la del Peloponeso, encabezada por Esparta en los siglos VII-VI a.C.

⁵ DEKONSKI, A.: Historia de la Antigüedad. Grecia, s/a, p. 123. Esta alianza poseía a la vez un *sínodo* o consejo interaliado, y agrupaba a más de 200 ciudades-Estados.

contribuciones (*syntaxis*) cuyo impuesto es fijado por el *sinedrion* en lugar del tributo (*phóros*) impuesto por el imperio marítimo de Atenas y que había causado el descontento de los aliados”⁶. Esta Confederación agrupaba a unas 70 polis, y se distinguía de la primera por mantener la autonomía e igualdad de sus miembros, sin que ello no impidiese a Atenas aplicar en ocasiones medidas coercitivas a sus aliados, muchas de las cuales generaron contradicciones entre los confederados. Las crisis políticas posteriores determinaron su disolución. No obstante, es válido señalar que muchas de estas alianzas no solo enfrentaron la amenaza persa o espartana, sino que lo hicieron también frente a Roma. Algunos historiadores comentan sobre la resistencia de la liga aquea en el siglo II hasta la destrucción de Corinto a manos de las legiones romanas. Aun con la disolución de las ligas aquea y etolia y la anexión de la provincia de Macedonia, Atenas, Esparta y Delos escaparon del dominio de Roma bajo una forma muy similar a la confederación. Como puede apreciarse, estas primeras manifestaciones de formaciones confederales respondieron esencialmente a alianzas militares y comerciales, cuyo propósito de defensa exterior adquirió un elevado protagonismo. No por ello dejan de ser importantes las estructuras políticas que algunas de ellas conformaron, y la intención expresa de conservar entre las ciudades-Estado su autonomía, si bien podía acudir a determinados recursos para imponer las decisiones de los órganos confederales.

En la época medieval, aunque de manera muy diversa, se crearon estructuras que han sido analizadas en algún momento bajo la perspectiva de las confederaciones. Algunas de estas fueron, por ejemplo, la Liga Hanseática⁷ y la Unión de Utrecht⁸. Representan, de forma general,

⁶ DEKONSKI, A.: op. cit., p. 205.

⁷ La Liga Hanseática se formó como una federación de Estados del Norte alemán y las comunidades de comerciantes del Mar Báltico que residían en parte de los territorios sueco, noruego, finés, danés, inglés, de los Países Bajos e incluso de Estonia y Letonia. Precedida por una saga de alianzas, la primera *Dieta* quedó oficialmente constituida en la ciudad de Lübeck en 1356. Dotó a la Liga de un esquema institucional con una estructura fluida, aunque sus miembros compartían ciertas características, entre ellas, que eran ciudades libres o que habían obtenido tal privilegio por el creciente poder de la Liga. A pesar de todo, sus libertades eran limitadas: en Alemania significaba que rendían cuentas al Emperador sin ningún intermediario nobiliario. Este desarrollo de la cooperación comercial fue consecuencia de la fragmentación política y territorial, que creaba inseguridad e inestabilidad en el comercio. En los siguientes 50 años, la Liga Hanseática emergió como un conjunto de acuerdos de cooperación y confederación para colaborar en las rutas marítimas hacia Occidente y Oriente. FERNÁNDEZ BULTÉ destaca el carácter unificador de esta alianza cuyo objetivo fundamental era “la salvaguarda de los intereses comerciales” (FERNÁNDEZ BULTÉ, J. et al: Manual de Historia General del Estado y del Derecho, Tomo I, Segunda Parte, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, pp. 159-160), considerando además que la *Hansa*, como también fue reconocida, jugó un importante rol histórico y jurídico, sobre todo en la unificación de las normas sobre Derecho Comercial y Marítimo. En otras líneas de la obra citada destaca esta formación como uno de los indiscutibles precedentes del moderno Derecho Internacional Público, surgido en el momento del ascenso de los Estados nacionales europeos con la Paz de Westfalia.

manifestaciones de alianzas comerciales y político-militares, lo que coincide plenamente con la idea primaria y también más extendida sobre la naturaleza de la Confederación. No obstante, estas referencias no deben tenerse como exclusivas, valga la reiteración, y tampoco están exentas de discusión, en la medida a si se ajustan o no definitivamente a los elementos de caracterización de las formaciones confederales.

Entre los siglos XVIII y XIX se desarrollaron importantes procesos políticos y jurídicos a partir de la creación de confederaciones de Estados. Entre ellos, la formación de los Estados Unidos de América, como garantía del mantenimiento de la soberanía, igualdad y libertad de los Estados miembros⁹, tras el triunfo del movimiento revolucionario que determinó el fin del dominio colonial británico en aquella porción continental, y la configuración de las confederaciones

⁸ Esta unión respondió a los acuerdos firmados en la ciudad holandesa de Utrecht, en enero de 1579, entre las provincias rebeldes de los Países Bajos enfrentadas a la corona española durante la llamada Guerra de los Ochenta Años. Es reconocida como el origen de la República de las Provincias Unidas, que si bien resultó de la asunción de la soberanía por parte de los Estados Generales en 1588 no fue reconocida oficialmente sino hasta 1648, con el Tratado de Westfalia. El documento constitutivo de esta unión recogía el derecho de cada provincia a mantener sus tradiciones, la unión militar y la libertad de cultos. Fueron firmantes, entre otras, las provincias de Holanda, Zelanda y Groninga, el obispado de Utrecht y el condado de Flandes. Tuvo una existencia relativamente corta pero reflejó una alianza militar con un sustento confederal, que emergió como respuesta a la amenaza de las provincias del sur aliadas a España mediante la *Unión de Arrás*.

⁹ Fue la guerra por la independencia de las colonias británicas de Norteamérica uno de los móviles fundamentales para la formación de la Confederación de Estados, como forma de unificación política y jurídica para enfrentar a la metrópoli. Aun cuando las fuentes documentales sobre esta parte de la historia de los Estados Unidos de América son cuantiosas, solo se trata en esta investigación de poner de relieve el legado de este proceso en la concepción del federalismo a partir de la creación previa de las estructuras confederales. En este sentido suele admitirse que el primer documento constitucional de estas colonias está relacionado con los *Artículos de la Confederación*, redactados en 1776 y aprobados el año siguiente por el Congreso Continental, aunque el proceso de ratificación no resultó tan sencillo, como puede comprobarse con la tardía aceptación de Maryland, en 1781. El artículo II establecía expresamente que cada Estado “retiene su soberanía, libertad e independencia”, lo que a juicio de muchos revela que esta Confederación fue solo “un expediente temporal exigido por la guerra, que dejaría de tener sentido una vez que se alcanzara la paz” (*Cfr.* PÉREZ ROYO. J.: *Curso de Derecho Constitucional*, 10ma. Edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid-Barcelona, 2005, p. 954). Al cesar las hostilidades, el Congreso Continental, que se había configurado como único órgano de la Confederación, se mostró virtualmente impotente. A pesar de las limitaciones de la Confederación de Estados en el proceso político norteamericano, no caben dudas de la importancia coyuntural de su adopción, y el hecho de mostrarse como un presupuesto indispensable para alcanzar la unificación política y jurídica, fórmula necesaria para enfrentar las tentativas provenientes de la metrópoli para abortar lo que había dejado de ser una simple turba política para convertirse en una guerra independentista. Sin embargo, desde la perspectiva teórica, la denominación de los *Artículos de la Confederación* como el primer documento constitucional adoptado por estos nuevos Estados difiere un tanto de la idea que asocia a la Confederación con un tratado o pacto de naturaleza internacional. El propio proceso histórico de la independencia norteamericana exige revisar las peculiaridades de este modelo confederal, en el que puede advertirse sin mayores dificultades el peso de una etapa de tránsito, que desembocaría tempranamente en el federalismo. Debe precisarse entre otros puntos el carácter de estas colonias confederadas, si deben admitirse como Estados propiamente dichos y en qué condiciones se manifiestan sus rasgos y elementos, particularmente la soberanía, en el afán de conservarla al precio que fuere necesario, comprobado al momento de adoptarse los mencionados *Artículos de la Confederación*. Estas cuestiones, objeto de investigación tanto de la Historia como de la Ciencia Política, y el Derecho Constitucional poseen una relevancia fundamental, para deslindar algunos aspectos teóricos que son proclives a crear confusiones.

germánica -en la que sus miembros en la condición de soberanos, crearon una entidad central¹⁰-, o la suiza, -en que grupo de pequeños “Estados” relativamente independientes, decidieron aliarse bajo formas confederales¹¹-, en 1815 y 1848, respectivamente¹².

Imposible como resulta resumir esta etapa histórica de formaciones confederales y tránsito a otros modelos federales en Europa, vale distinguir el carácter de cada uno de los ejemplos tomados: proceso democrático radical en Suiza, como defensa ante la centralización, y proceso

¹⁰ Antes de cualquier análisis en torno al proceso de formación del federalismo europeo, que parte entre otros ejemplos clásicos, del caso suizo y alemán, deben atenderse algunos aspectos históricos que apuntan al modelo confederal, antes de la fecha señalada de constitución de ambas confederaciones. La Confederación Germánica de 1815 venía precedida de la recientemente creada *Confederación del Rin*, establecida en 1806 por Napoleón I, como parte de la destrucción del sacro legado imperial romano-germánico. Algunas fuentes señalan que la Confederación Germánica estuvo compuesta por 38 Estados, otras por 39. En todo caso la *Dieta*, como única entidad central, funcionaba como *congreso de legados*, más que como *parlamento*, hasta que en 1834 se estableció la *Unión Aduanera de Alemania*, dando lugar a un mercado interno único para muchos de estos Estados, con lo cual se compartían instancias comunes. Los sucesos revolucionarios de mediados de siglo, y las confrontaciones entre Austria y Prusia -motores reales de esta Confederación-, que desembocaron en la *Guerra de las Siete Semanas*, provocaron la disolución progresiva de este modelo, dando lugar a la instauración de un nuevo *Reich*, en los albores de la década de 1870, paso firme hacia el establecimiento del federalismo alemán.

¹¹ Respecto a Suiza existen referencias sobre este modelo desde el siglo XIII, donde bajo la denominación *Eidgenossenschaft*, se había confederado este grupo de “Estados”, hasta la invasión napoleónica, que a finales del siglo XVIII daría paso a la República Helvética. El paso fundador de las comunidades rurales de Uri, Schwyz y Unterwalden, las cuales adoptaron en el año 1291 la *Carta Federal*, fue seguido por la consolidación de la Confederación, que agrupaba hacia los siglos XIV y XV a ocho cantones, los que extendieron su dominio, muchas veces emprendiendo la conquista de otras ciudades. De igual manera concluyeron alianzas con otros importantes centros comerciales europeos, aunque no llegaron a formar parte de la Confederación misma. A partir de un grupo de confrontaciones bélicas desatadas a finales del siglo XV e inicios del XVI fueron aceptados nuevos miembros, por lo que en 1798 la Antigua Confederación Suiza contaba con 13 cantones confederados. El proceso posterior se explica bajo el influjo de la Confederación Helvética en el siglo XIX hasta su tránsito definitivo hacia la forma federal actual, no obstante conservar esta denominación.

¹² “La formación de Confederaciones de Estados en Europa y su transformación ulterior en Estados Federales fue un proceso más dilatado en el tiempo, más tortuoso y mucho menos transparente que el que condujo a la formación de los Estados Unidos de América”, señala PÉREZ ROYO en la obra citada. En Europa, por el contrario, la descomposición de la Confederación de Estados y la formación del Estado federal, en sentido general, no será el producto de procesos constituyentes delimitados, sino que va a ser el resultado de la destrucción del Antiguo Régimen, en contacto con la Revolución Francesa y la imposición del Estado constitucional. Este autor también advierte el papel de la sociedad, que si bien sirvió como elemento “unificador” en la Confederación norteamericana, no va a tener el mismo protagonismo en la formación de estos Estados europeos, que siguieron esquemas en ocasiones autoritarios. Aunque esta reflexión pertenece al campo del constitucionalismo creo factible precisar que esta idea tampoco expresa pacíficamente la adopción de un marco constitucional en Estados Unidos a través de un proceso constituyente democrático. Por ello, la creación de la Confederación misma tiende más a un resultado de asociación de estructuras políticas relativamente independientes (las Colonias convertidas en Estados) que al producto de un poder constituyente que residiera en el pueblo, de ahí la ardua discusión respecto a la aceptación de la naturaleza internacional del pacto conformador de la Confederación entre 1776-1787. En Europa, en los ejemplos tomados, esto no ocurre de manera idéntica. Inspirado en la Revolución Francesa, el proceso que se puso en marcha “condujo en la mayor parte de Europa a la formación de Estados unitarios. Pero en Suiza y Alemania conducirá a la Confederación primero y al Estado Federal después” (PÉREZ ROYO, J.: op. cit, p. 961.). Es por ello que se arriba a la conclusión de que el Estado Federal “está a mitad de camino entre el Estado Unitario, cuyo impulso unificador es el que motiva su constitución, y la Confederación de Estados que es el substratum histórico sobre el que se constituye” (PÉREZ ROYO, J.: Curso de Derecho Constitucional, 4ta. Edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1997, pp. 696-697).

antiparlamentario y hegemónico prusiano como elemento aglutinador¹³. En todos los casos no queda alternativa a la agudización de la polémica sobre la idea del pacto confederal como institución de naturaleza internacional y su confluencia y hasta confusión con un acto propiamente constitucional.

Otros procesos de singular importancia están relacionados con la adopción del *Schlussakt* de Viena de 1820 y la *Constitution* de los Estados Confederados Americanos Secesionistas de 1861, así como la creación de la Federación del Norte en 1867 y el II Imperio en 1871 en Alemania. En América Latina, sobre todo en el siglo XIX, se dieron algunas expresiones de confederaciones de Estados, que serán abordadas posteriormente.

Dentro de las manifestaciones más recientes, algunos autores como DE VERGOTTINI, sitúan a la Confederación entre los Países Bajos e Indonesia en 1949; la Comunidad francesa de 1958; la Unión de las Repúblicas de África Central (1960); la Federación de Senegal y Gambia (Senegambia, 1981); confederaciones entre Estados árabes (Jordania e Irak, 1958; República Árabe Unida y Yemen, 1958; Siria, Líbano y Egipto, 1971; Emiratos Árabes Unidos, 1971) y la Comunidad de Estados Independientes (1991), que este autor califica como “confederación de nueva creación”. No escapa la alusión a determinados bloques de integración regional, pero este tema será materia de análisis más adelante¹⁴.

Las características de estas formaciones responden a uniones de carácter fundamentalmente político, aunque los elementos de carácter económico y militar no parecen ajenos en casos muy puntuales. De alguna manera también se sostienen sobre una base jurídica determinada, aunque esta no se ajuste definitivamente a los argumentos propios de una posible y efectiva integración regional, además de la existencia de puntos controversiales en cuanto a la aceptación o no de algunos de estos ejemplos como confederaciones de Estados, *per se*. A esta conclusión solo puede arribarse después de una valoración desde el prisma conceptual de esta institución, una vez que se revisen los aspectos más trascendentales de su fundamentación teórica.

¹³ Siguiendo las pautas teóricas ofrecidas por el profesor PÉREZ ROYO, en la obra citada.

¹⁴ *Cfr.*, DE VERGOTTINI, G.: Derecho Constitucional Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2008, pp. 295 y ss.

1.2- Aproximaciones teóricas acerca de la Confederación de Estados.

1.2.1- Ubicación de la Confederación de Estados en el análisis teórico desde las disciplinas jurídicas.

El análisis de la Confederación de Estados, como categoría, no puede realizarse al margen de una referencia, al menos somera, de los conceptos generales que permiten ubicarla y definirla, conceptos en buena medida sistematizados por algunas disciplinas jurídicas, tanto teóricas como de Derecho Público.

El primero de estos conceptos, a mi juicio, es el de *forma de Estado*, que intenta “elucidar la manera en que están estructurados los órganos de un Estado y la forma en que se establecen sus principios básicos de funcionamiento estructural”¹⁵. Dentro del conjunto de elementos que componen la *forma de Estado*, como categoría compleja, puede ubicarse la Confederación de Estados en el examen particular de la *estructura estatal territorial*¹⁶.

La explicación teórica de la Confederación de Estados queda representada a partir del estudio de las formas territoriales del Estado compuesto¹⁷, aunque algunos autores la asimilan al desarrollo conceptual de la *Unión de Estados* -como categoría aparentemente independiente a esta de Estado compuesto, que es la más generalizada en la doctrina- como sucede, por ejemplo, en JORDÁN QUIROGA¹⁸, quien señala la presencia de dos manifestaciones de estas uniones: las que se dan en términos de igualdad e independencia, donde deben incluirse el Estado federal y la Confederación de Estados, y las que se realizan de forma desigual y dependiente dando lugar a la existencia de “colonias”, “protectorados” y “vasallajes”, categorías también de interés para el Derecho Internacional Público. Los argumentos empleados posteriormente por este autor revelan algunas deficiencias, sobre todo en la explicación del nacimiento del Estado federal, al entenderlo como el producto de la “unión de dos o más Estados, en los que los miembros asociados

¹⁵ FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: Teoría del Estado y el Derecho, op. cit., p. 77

¹⁶ Donde se analizan, en sus aspectos más significativos, los dos grandes tipos de organización territorial del Estado: los *Estados unitarios o simples* y los *Estados compuestos*, cuyos elementos de distinción pueden encontrarse, con sus matices y tendencias, en los textos de Teoría del Estado, Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público, citados a lo largo de este capítulo.

¹⁷ *Estado compuesto* que estaría, a grandes rasgos, caracterizado por la existencia de “varios centros de impulsión política y una estructura institucional compleja, en la que coexisten en tensión dialéctica, no necesariamente reñida con la armonía, órganos de poder generales (...), centrales (...) y locales” (TORRES DEL MORAL), en el cual se encuentra un ordenamiento jurídico igualmente complejo, aunque único y coherente, como por definición corresponde al Estado.

¹⁸ JORDÁN QUIROGA, A.: “Formas de Estado”, en FERNÁNDEZ BULTÉ, J. y PÉREZ HERNÁNDEZ, L. (compiladores): Selección de lecturas de Teoría del Estado y del Derecho, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000, p.25 y ss.

renuncian a su soberanía particular para conformar una sola y única comunidad política”, lo que se acerca mucho al ejemplo histórico del tránsito de la Confederación norteamericana hacia el federalismo, excluyendo la formación de este modelo de Estado compuesto a partir, como explica TORRES DEL MORAL, de la “federalización de un Estado hasta entonces unitario”¹⁹.

En otros casos, como puede observarse en la obra de POSADA, de fecha tan remota como 1893, prefiere hablarse de Estados *federados*, comprendiendo en ellos las figuras del Estado compuesto sobre la base de su distinción respecto a los Estados *unitarios*, que son en definitiva los dos tipos de formas de “constitución territorial”, sobre los que se asientan los *Gobiernos*. Frente a los Estados *unitarios* (aunque complejos, como refiere el autor), estos Estados *federados* están “más o menos definidos y definitivamente formados”²⁰.

El concepto *forma de Estado* no deja de ser relevante para el Derecho Internacional Público, y con ello la ubicación misma de la Confederación de Estados, sobre todo a los efectos de la determinación de la subjetividad jurídica internacional, dado que, como señala D’ ESTÉFANO PISANI, “importa mucho al Derecho Internacional Público la estructura de los Estados en orden a su capacidad como tales sujetos internacionales”²¹. Para este propio autor, por ejemplo, resulta

¹⁹ Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: Introducción al Derecho Constitucional, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 229. En este proceso, lejos de renunciarse a la soberanía existe una expresión superior contenida en la voluntad constituyente de dotar al Estado de una nueva ley fundamental que establezca esta estructura federal. Por otra parte se excluye también al Estado regional, si bien la doctrina tampoco es coincidente en su definitiva ubicación dentro de los Estados simples o compuestos. De la misma manera, el intento por considerar al Estado federal como una forma de *Unión de Estados* tampoco es muy bien recibido en la doctrina iusinternacionalista. KOROVIN, por ejemplo, se refiere al Estado federal como forma más difundida del *Estado complejo*, caracterizándolo como “Estados unidos”, lo que no debe confundirse con la “Unión de Estados”, que en la habitual distinción entre conjuntos federales y confederales, caracterizaría a estos últimos (KOROVIN, Y. et al: Derecho Internacional Público, Editorial Grijalbo, S. A, México D.F., 1963, pp. 94-96). La explicación que ofrece DIEZ DE VELASCO en torno al análisis de la subjetividad internacional del Estado, parte de un tratamiento del Estado federal de forma independiente al que realiza para las Uniones de Estados, donde sí incluye a la Confederación de Estados (DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo I, Primera Parte, s/a, pp. 225 y ss.). Miguel D’ ESTÉFANO PISANI examina las características de las Uniones de Estados (en particular *Uniones Reales y Personales*), de manera independiente a las *Federación de Estados* y la Confederación propiamente dicha (D’ ESTÉFANO PISANI, M. A.: Esquemas del Derecho Internacional Público, Tomo I, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1980, pp. 206 y ss.) JORDÁN QUIROGA, dentro de su formulación teórica, concluye no reconociendo a la Confederación de Estados como una forma de Estado, sobre la base de la conservación de la soberanía y la independencia de los Estados que deciden unirse a través de este pacto confederal, punto de vista que no coincide con la generalidad de las posiciones doctrinales.

²⁰ Cfr., POSADA, A.: Tratado de Derecho Público, Tomo I (Teoría del Estado), Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1893, p. 398.

²¹ D’ ESTÉFANO PISANI, M. A.: Esquemas del Derecho Internacional Público, op. cit., 1980, p. 206. Este criterio es seguido por la doctrina en general. Sucede así, *vgr.*, en el reciente material bibliográfico sobre Derecho Internacional Público, elaborado por un colectivo de profesores cubanos, donde se deja explicitado que “es de gran importancia para el DIP las formas de Estados en cuanto a su organización y capacidad como sujetos internacionales” (cfr., PINO CANALES, C. et al: Temas de Derecho Internacional Público, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006, pp. 128 y ss).

relevante distinguir del Estado *unitario* otras manifestaciones de Estados compuestos, entre ellos, la Unión de Estados (diferenciando las Uniones Reales y las Uniones Personales), la Federación de Estados (en correspondencia al Estado federal), la Confederación de Estados, e incluso algunos entes internacionales *sui géneris* como la *Commonwealth* británica, el Estado Vaticano y en su momento la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En la obra de PODESTA COSTA y RUDA se distinguen básicamente los Estados simples o unitarios de los Estados compuestos, cuyo examen se hace necesario “para determinar dónde reside la personalidad jurídica internacional”²², y dentro de estos últimos no falta el análisis del Estado federal, las Uniones Reales y Personales y la Confederación de Estados. KOROVIN distingue los *Estados unitarios* y *Estados complejos*, incorporando en estos últimos a las federaciones, confederaciones y uniones reales y personales. TUNKIN, por su parte, se concentra en las manifestaciones de Estados compuestos, en particular la confederación y la federación, precisando además algunas cuestiones relativas a la estructura estatal territorial adoptada por la ya desaparecida URSS, caracterizándola como “una federación de tipo completamente nuevo”²³, cuyo fundamento trascendió al plano de las relaciones internacionales durante décadas. DIEZ DE VELASCO expone junto al “Estado unitario de base nacional o plurinacional”, al Estado federal, reservando el análisis de otras figuras en las Uniones de Estados, entre ellas la Confederación de Estados. Independientemente de las dificultades y la diversidad de enfoques que se presentan en el estudio

²² PODESTA COSTA, L. A y RUDA, J. Ma.: op. cit., p.75.

²³ A pesar de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas muchas de sus doctrinas y prácticas jurídicas, incluidas las de relevancia para el Derecho Internacional Público, no han perdido el interés desde la perspectiva teórica. Esta misma forma de organización estructural y funcional de la URSS, que ha sido catalogada como *sui géneris*, y en muchos casos como excepción de toda regla, sobre todo desde las posiciones occidentales, así lo demuestra. Incluso, al explicar lo relativo al ejercicio de competencias soberanas como atributo para el reconocimiento de la subjetividad jurídica internacional en el particular caso de los Estados federales, se generan algunas dificultades para desarrollar y aplicar las teorías ya establecidas. En la explicación que ofrece TUNKIN se conservan elementos que determinan lo que fuera el carácter novedoso del federalismo soviético, ya que “uno de sus rasgos distintivos consiste en que simultáneamente con la URSS -Estado federal soberano único- existen las quince repúblicas soberanas que lo componen”. Esto suponía la cesión de algunas competencias soberanas de estas ex-repúblicas con un carácter voluntario y de confianza a sus órganos federales, a los fines de su representación en las relaciones internacionales, firma y ratificación de tratados, defensa y seguridad exterior, etc. No obstante, “al mismo tiempo, las repúblicas federadas, como Estados soberanos y participantes en las relaciones internacionales, son sujetos del Derecho Internacional. Cada república federada tiene derecho a mantener relaciones directas con otros Estados, participar en conferencias internacionales y organizaciones internacionales y suscribir tratados internacionales”. Ejemplo de ello lo fueron las ex-repúblicas soviéticas de Ucrania y Bielorrusia, las cuales a raíz de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Crimea en 1945, obtuvieron un amplio reconocimiento internacional, entrando en la ONU en calidad de miembros fundadores, así como en organismos especializados como UNESCO y la OIT, y firmando tratados internacionales como la Convención de 1948 sobre Prevención y Castigo de Delitos de Genocidio, los Convenios de Ginebra de 1949, entre otros. Datos no solo de relieve para el Derecho Internacional, sino para la comprensión misma de la variedad de formas que puede adoptar el funcionamiento y estructura estatal-territorial. (cfr., TUNKIN, G.: op. cit., pp. 152-154.)

de las formas de organización territorial del Estado, se puede precisar la ubicación de la Confederación de Estados, y su tratamiento como categoría jurídica, dentro de las manifestaciones del *Estado compuesto*, figura contenida y sistematizada a través de los conceptos *forma de Estado* y *estructura estatal territorial*.

1.2.2- Definiciones desde la doctrina jurídica.

No resulta tan pacífico el debate doctrinal en cuanto a la caracterización de las formas confederales, mientras subsisten tensiones entre la perspectiva jurídica y política.

Puede entenderse por Confederación de Estados “la asociación de carácter permanente y orgánico de varios Estados independientes, con objeto de protegerse mutuamente en los órdenes interior y exterior, y de realizar, además, otros fines pertenecientes al sector de la administración del Estado”²⁴, como “una organización política que implica la reunión accidental de Estados soberanos, cada uno de los cuales conserva su propia soberanía, sin que exista una soberanía común”²⁵, o como “unión permanente de Estados independientes que sin embargo mantienen la independencia funcional y soberana de sus respectivos órganos de poder y de gobierno y no se subordinan a un supraestado como ocurre con la federación”²⁶, por lo que esta unión debe responder fundamentalmente a los fines de la representación internacional, organización militar y las relaciones económicas.

Según HAURIUO, en su libro *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* “la Confederación de Estados es más que una simple alianza, porque tiene una organización compuesta por una Dieta o Asamblea de los Estados, que se reúne periódicamente para tratar los

²⁴ FISCHBACH, O. G.: *Teoría General del Estado*, Segunda Edición, Editorial Labor S. A, Barcelona-Buenos Aires, 1929, p.164.

²⁵ ROS, C. B.: *Derecho Político*, Tomo I, Editorial Sanná, Buenos Aires, 1942, p. 131. Indica este autor además que “la personalidad de los miembros se mantiene en toda su integridad, pero no hay una simple alianza o liga, porque, como lo recuerda Gerber, existe ‘un órgano central determinado para definir y hacer efectiva la voluntad de los Estados componentes, en la mayor variedad de sus objetos y en el propósito de la perpetuidad ’”.

²⁶ FERNÁNDEZ BULTÉ, J: *Teoría del Estado y del Derecho*, op. cit., p. 108. Sobre esta misma línea se expresan, entre otros, JORDÁN QUIROGA, en el texto de referencia, que asume el criterio expuesto por JELLINEK (*Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943, p. 616), y también DE VERGOTTINI (op. cit, p. 295), quien añade que se trata de una “unión política entre Estados soberanos regulada (...) por el derecho internacional”, establecida mediante tratado, punto en el que coincide también TAIBO (“¿Estado confederal o confederación de Estados?”, <http://campusvirtual.uma.es/rdmunhoz/docencia/dctos/dctos2/Taibo.htm> [consulta: mayo de 2008]).

asuntos comunes previstos en el pacto”²⁷, aunque constituya una organización inestable que se disuelve o transforma en un Estado federal.

La Confederación, a juicio de algunos autores “no es un Estado, sino una suma de Estados que conservan su absoluta soberanía, y que implica la idea de una unanimidad paralizante ante cualquier decisión”²⁸. Sin embargo, no puede perderse de vista que, para otros, estas confederaciones deben entenderse como “una unión de Estados con intención de permanencia, de tal fuerza que también afecta a las constituciones de los Estados miembros”²⁹, definición que, anticipo, supera muchos de los planteamientos doctrinales tradicionales, y que es objeto de una seria y enconada discusión en el tema de la integración desde la perspectiva confederal, uno de los móviles de esta investigación.

Un elemento adicional a tener presente en el análisis teórico de esta institución es el carácter disuasivo de este tipo de esquemas y la ampliación de la capacidad de negociación de sus Estados miembros, fundamental en la configuración de una efectiva integración regional³⁰.

Algunas definiciones aportadas por la doctrina iusinternacionalista, coinciden en varios aspectos con las líneas conceptuales defendidas en la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional, básicamente. Vale destacar, *a priori*, que el análisis de esta institución desde posiciones del Derecho Internacional Público contribuye a acentuar algunas características que representan el sustento teórico de esta investigación, entre ellas una de las más discutidas: el carácter internacional de las estructuras confederales.

De esta manera se entiende que la Confederación “es una agrupación constituida sobre la base de un tratado internacional de Estados soberanos para aplicar una política común respecto a un

²⁷ La cita ha sido tomada del sitio web:

<http://www.iesmurgi.org/filosofia/etica/Nacionalismo%20Comentarios%20de%20texto.htm> [consulta: julio 2007].

²⁸ *Cfr.*, vgr., SERCQ, M.: “Estado federal y Confederación de Estados”, en Carta Política, Synergies Européennes, 15, X-1999, siguiendo a BARTHALAY; FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: “Formas territoriales del Estado”, en TORRES DEL MORAL, A. et al: Introducción al Derecho Político. Unidades Didácticas, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997, p. 229 y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. et al: Lecciones de Derecho Político I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1999, pp. 257-274.

²⁹ ZIPPELIUS, R.: Teoría General del Estado, Serie G. Estudios Doctrinales, No. 82, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 399.

³⁰ Posición sostenida, por ejemplo, por VASCÓS GONZÁLEZ (*vid.*, “Constitución de una Confederación de Estados Latinoamericanos”, ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional “Constitución, Democracia y Sistemas Políticos”, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 22 de marzo de 2007, en CD del evento, p. 7 y “Alternativa Bolivariana para las Américas: hacia una Confederación de Estados”, publicado en *Granma*. Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, viernes 15 de junio de 2007, p. 5), partiendo de todo el análisis teórico aportado por CAÑIZARES ABELEDO (*cfr.*, Teoría del Derecho, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1979).

número limitado de asuntos interiores y exteriores”³¹, donde prevalece la conservación de la soberanía de los Estados miembros y su intransmisibilidad al órgano confederal, acentuando con ello también el debate sobre la cuestión de la subjetividad jurídica del *todo* y sus *partes* en la Confederación.

Por esta razón, frente al sector doctrinal que no reconoce la personalidad internacional de las confederaciones, se oponen otras posiciones que matizan este planteamiento, ofreciendo elementos de interés para la justificación de la viabilidad de este modelo a los fines de la integración. Se reconoce entonces que “una federación de Estados dispone de personalidad jurídica de derecho internacional propia, y cumple con las funciones que la han sido asignadas hacia dentro (esto es, respecto de sus miembros) y hacia fuera, a través de sus propios órganos”³², y aunque por “regla general”, estas confederaciones en sí no tienen en todos los casos personalidad internacional distinta a la de cada uno de los Estados que las componen, “si hoy día nos encontráramos ante una nueva proliferación de este tipo de instituciones, no creo que la atribución de personalidad ofreciera dificultad después de la amplitud de criterios seguidos en este campo como consecuencia del fenómeno de ampliación a las organizaciones internacionales y la ruptura del rígido criterio de la exclusividad de la subjetividad estatal”³³.

Puede entenderse entonces a la Confederación de Estados como forma de unificación política, con fundamento jurídico, de un conjunto de Estados soberanos, a los fines de la representación internacional de sus intereses colectivos, de carácter económico, militar, político, etc., la cual puede tener, en el cumplimiento de estos propósitos, plena capacidad jurídica para ejercer sus derechos y responder por las obligaciones contraídas conforme a las normas de Derecho

³¹ TUNKIN, G.: op. cit. p. 152. Así también lo entiende D’ ESTÉFANO PISANI (*cfr.*, Esquemas del Derecho Internacional Público, op. cit., p. 205), que señala respecto al órgano confederal que “su capacidad de obrar queda limitada por las normas del derecho interno, mediante el estatuto que establece la distribución de competencias en la confederación”, lo que equivale a no reconocer la transferencia de la personalidad internacional de estos Estados a este órgano central. KOROVIN reconoce igualmente que el elemento definidor de este tipo de unión de Estados es que “son los miembros de la asociación quienes primordialmente son sujetos de derecho internacional” (KOROVIN, Y. A.: op. cit., p. 96). La cuestión de los objetivos por los que se crea este modelo -defensa y seguridad, relaciones exteriores, políticas de cooperación-, es desarrollada en la mayoría de estas fuentes citadas (*cfr.* además: Diccionario de Derecho Internacional, Editorial Progreso, Moscú, 1988).

³² *Vid.* HERDEGEN, M.: Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2007, p. 84. Partiendo de entender la *federación de Estados* como aquella que “comprende dos o más Estados con base en un tratado de derecho internacional”, este autor menciona expresamente como ejemplos la Federación alemana de 1815-1866 y la Comunidad de Estados Independientes, lo que conduce a la conclusión de que está haciendo efectiva referencia a estructuras confederales, bajo esta denominación general de “federación de Estados”. Concluye señalando que “los Estados miembros, individualmente, conservan su personalidad de derecho internacional original en forma ilimitada”.

³³ DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, cit. p. 229.

Internacional Público. Esta representatividad se manifiesta a través de los órganos comunes creados por voluntad de los Estados miembros al momento de la conclusión del instrumento convencional correspondiente, donde se delimitan además el alcance de las funciones de las instituciones confederales, precisando el carácter vinculante de las decisiones emanadas de estas y la solución, por vía jurídica, de las posibles controversias generadas ante su eventual incumplimiento. Conservando los Estados miembros sus atributos soberanos, sin que ello implique la negación de la cesión parcial de competencias soberanas en función de intereses comunes, mantendrán en todo momento su derecho a separarse de la Confederación y la posibilidad de anulación de un acto del órgano confederal, implicando este último caso la exigencia de responsabilidad y la aplicación de las sanciones correspondientes por parte de esa instancia. La Confederación de Estados puede guiarse al cumplimiento del principio de cooperación internacional, configurándose como un modelo para la integración regional, cuyo tiempo de existencia dependerá de la voluntad de sus Estados parte de avanzar hacia un esquema integracionista superior.

Estas son algunas de las aproximaciones que de algún modo nos informan acerca de la noción general de esta institución jurídico-política, posibilitando entonces deslindar algunas de sus características esenciales, envueltas en el contrapunteo teórico y sobre las cuales se pretende al menos distinguir las más importantes.

1.2.3- Examen de las principales características de la Confederación de Estados.

En este apartado se hará referencia a las propuestas teóricas hechas desde la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional y muy particularmente desde el Derecho Internacional Público, respecto a la Confederación de Estados como institución. La constante remisión a estas ramas de Derecho persigue determinar los puntos de contacto y las posibles contradicciones en la explicación de esta institución, de forma tal que nos permita deslindar los aspectos más importantes en la configuración teórica de los esquemas confederales. Para ello también se requiere volver sobre opiniones de autores mencionados.

Como notas características de la Confederación se plantean la permanencia, organización y diversidad de los fines que esta persigue. Estas cualidades la hacen distinguirse de las alianzas, que como tuvo oportunidad de observarse, se encuentran en el origen mismo de las estructuras confederales. “Como toda asociación, la confederación de Estados debe ejercer sobre sus

miembros una especie de poder coactivo, pero este no es poder del Estado. Los Estados integrantes mantienen jurídicamente su plena soberanía; en la práctica pueden renunciar, naturalmente, en beneficio de la Confederación, al ejercicio de una parte de su poder estatal”³⁴.

En consonancia, el poder de la Confederación es aplicable solo a los poderes centrales de cada Estado miembro, no directamente sobre sus ciudadanos, por lo que no debe hablarse de una “ciudadanía común”. Tampoco podría emplearse el término “leyes de la Confederación” porque, en buena lid, estas no entran en vigor en los Estados confederados sino después de un proceso legislativo previo. La voluntad común a la que se hace referencia lo es tal en la medida que mediante un acto especial se manifiesten las voluntades particulares de cada Estado.

Llama, no obstante, poderosamente la atención, el conceder un valor práctico a la renuncia de una “parte del poder estatal” en favor de la Confederación. Esto coincide con un punto de vista que habrá de sostenerse en esta investigación, que resulta de la posibilidad de compartir el ejercicio de competencias soberanas con las propias funciones de la Confederación, con el fin de garantizar un modelo eficaz que pueda representar a un determinado conglomerado de Estados, tanto en las relaciones económicas y comerciales, como en las relaciones políticas internacionales, después de dotarse de un necesario marco jurídico. Revela, igualmente, la superación del carácter ilimitado de la soberanía estatal, como máxima expresión del poder a lo interno de los Estados, que hoy, como parte de lo que coincide en llamarse *Estado internacionalmente integrado*, se diluye en la participación de estos entes en múltiples espacios de cooperación e integración regional.

Como características singulares y distintivas respecto a otras formas del Estado compuesto, como el Estado federal, se añaden, por un lado, el *derecho de nulificación* y por otro el *derecho de secesión*. En el primero de los supuestos se trata de que “todos los miembros gozan de la facultad de analizar y declarar la nulidad de las leyes que rigen la Confederación, cuando entiendan que ellas afectan su propia soberanía”, mientras que por el segundo de estos derechos “cualquiera de los Estados componentes puede siempre separarse de la Confederación”³⁵. Esta situación tal vez sirva de pretexto para que este autor considere que esta forma política solo representa una

³⁴ FISCHBACH, O. G.: op. cit., p. 164. Complementa estas características con algunos argumentos de interés, entre ellos el hecho de reconocer en la Confederación de Estados una relación de carácter internacional, que no puede inducir a error, ni siquiera en su manifestación respecto a terceros Estados. Esto significa que bajo ningún concepto habrá de entenderse la Confederación como poder estatal autónomo, separado o independiente de la voluntad de los Estados confederados, sino que en todo caso representa una voluntad común “surgida del acuerdo de todas o de la mayoría de las voluntades individuales”.

³⁵ ROS, C. B.: op. cit. pp. 131-132.

situación intermedia, “difícil de sostener”, puesto que los Estados confederados terminan por separarse o llegan a unirse más íntimamente constituyendo un Estado federal. Marcha muy a tono con la idea de Confederación como “reunión accidental de Estados soberanos”.

Por mi parte, no podría en ninguno de estos casos sostener este criterio, sobre todo porque marcha en sentido contrario a la idea de manifestación de voluntad de los Estados confederados para constituir este esquema, el cual ha de perseguir finalidades objetivas y satisfacer al menos ciertas necesidades colectivas, por lo que no parecería acertado confirmar lo accidental o fortuito de la creación de una estructura político-jurídica compleja, como lo es, sin dudas, el modelo confederal.

En algunos autores se reconoce la necesidad de una organización permanente en esta Confederación, para que puedan ser realizados sus objetivos, garantizando con ello una nota de permanencia que la distingue de determinados *casus foederis*, elevándola a su vez sobre toda forma de alianza defensiva. “La confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados confederados, sino que, más bien, se obligan estos mutuamente, con el fin de conservar su soberanía, a ejercitar ciertas funciones, bien solo en común, o al menos a hacerlo en común, bajo determinadas circunstancias. Estas funciones corresponden, en primer lugar, dado el fin de la unión, a las relaciones internacionales con los demás Estados. El ejercicio en común del derecho de la guerra y la paz, de acordar tratados y nombrar embajadores dentro de los límites que marca la confederación, son esenciales a la naturaleza de esta, la cual, como toda unión, tiene el poder para unir”³⁶. Esta exposición resulta comprometedor en algunos aspectos. Otorgar capacidad para acordar y concluir tratados internacionales, aun dentro de los propios límites de la Confederación, expresa mucho sobre la cuestión del reconocimiento de la subjetividad jurídica internacional de estas estructuras confederales. Pero más llama la atención la sentencia relativa a la existencia de un verdadero “poder para unir” en la Confederación, lo que admite la presencia de mecanismos que otorguen validez a las decisiones emanadas de los órganos confederales, y si se traslada a nuestro punto de vista sobre las perspectivas que ofrece este esquema en los procesos de integración, encontraríamos en este planteamiento un sustento excelente para la propuesta de encauzar en el modelo confederal los pasos para la unión continental. A pesar de esto, carecería este poder de *imperium* sobre los asuntos de los Estados confederados, ya que no se trata en esta forma política de un poder estatista, limitándose el mismo a administrar y velar

³⁶ JELLINEK, G.: op. cit. p. 616.

por los asuntos de la Confederación. Al no disponer de medios de Derecho Público para imponer su voluntad debería la Confederación recurrir a la coacción de Derecho Internacional, mediante la guerra cuando no se es parte del pacto o a través de la *ejecución federal*, en caso contrario.

Aunque la primera de las posibilidades se configura sobre la base de una acción de la Confederación respecto a terceros Estados no miembros de ese pacto, puede conllevar a una ligera confusión en favor de la presunción de que uno de los medios para garantizar el cumplimiento de las decisiones del órgano confederal radica en la posibilidad de ejecutarla coactivamente mediante la guerra en el seno mismo de la Confederación. En el intento actual por concebir la Confederación como instrumento unificador, resultaría complicado atribuir derechos de ejecución forzosa de esta naturaleza a este tipo de estructuras políticas, en caso de incumplimiento de los fines del pacto confederal, sobre todo cuando la propia misión del Derecho Internacional Público y los mecanismos que mediante este se crean, es promover las relaciones pacíficas. O sea, que ni siquiera respecto a Estados no miembros el problema de actuar mediante una guerra estaría plenamente justificado, en virtud de apelarse a un medio de ejecución de las decisiones de la Confederación contra terceros. Mucho menos dentro de ella. Como señala Carl SCHMITT, una de las misiones fundamentales de la Confederación es por un lado, hacia el *exterior*, proteger a sus miembros contra el peligro de guerra, y por otro, hacia *dentro*, la provisión de los medios para garantizar una “permanente *pacificación*”, elevándose con ello la “obligación incondicional de los Estados-miembros de tramitar todos y cada uno de los litigios entre Estados solo en las vías de Derecho que se encuentren ordenadas y permitidas”, tal cual lo precisa HAENEL³⁷.

³⁷ La formación de estas estructuras (como señala igualmente SCHMITT, “por encima de la distinción entre Confederación de Estados y Estado federal”) implica un cambio esencial en el status de sus miembros, que afecta a su *ius belli*. “Ya no pueden tener lugar guerras dentro de la Federación y entre sus miembros”, afirma categóricamente este autor. Solo operarían otras formas de ejecución federal, puesto que “si se produce una guerra, la existencia de la Federación en su forma presente se destroza”. Otra cuestión es que esta Federación goza de *ius belli* y como tal puede hacer la guerra. El problema estriba en si lo hace de manera exclusiva frente a Estados no miembros, despojando a los Estados federados, en su individualidad, de ese derecho. En este último punto se señala que “no se precisa ser despojado el Estado-miembro de la posibilidad de hacer la guerra contra uno que no lo sea”, aunque, y este particular es esencial para la comprensión de la importancia del modelo confederal en la protección de sus miembros y como mecanismo disuasivo y preventivo, “se deduce de la naturaleza de la existencia política del miembro en particular que un derecho a valerse por sí mismo y a hacer la guerra, solo puede ser renunciado a condición de pertenecer a la Federación”, lo que implica la confianza depositada en esta estructura político-jurídica. Evidentemente, no se trataría, en una interpretación absoluta, de renunciar al derecho de defenderse mediante la guerra, cualidad intrínseca de los Estados, sino de compartir en el seno de este órgano confederal las tareas de defensa exterior. Para una detallada explicación, confróntese la monumental obra de SCHMITT: Teoría de la Constitución, Alianza Universidad Textos, Madrid, 2003, pp. 350-352.

JELLINEK concluye que “la confederación puede, por tanto, ser designada, con la reserva propia de toda analogía, como una comunidad internacional con órgano común”³⁸.

En una comparación entre la Confederación y las uniones reales, a partir del *Imperio confederado* de 1815 en Alemania, BLUNTSCHLI determina que en ambos casos tanto el Estado “general” como el “particular” poseen una organización completa, pero que a diferencia de las uniones reales el específico caso de la Confederación de Estados “deja al Estado particular su gobierno y le da más independencia”³⁹. En esa misma línea expresa que el Estado e Imperio confederados presentan a la vez una nación general organizada y naciones organizadas también, coexistencia posible a partir de la determinación precisa de las competencias del “todo” y de las “partes”, dándose solución pacífica a los conflictos y separando en cuanto sea posible las autoridades y los cuerpos representativos de la organización confederal y de los Estados en particular, haciéndolos “recíprocamente independientes”. Aquí, si bien queda revelada en otros términos la conservación del carácter soberano de las estructuras políticas que convergen en la formación del esquema confederal se produce, no obstante, una especie de asimilación de la Confederación a un Estado propiamente dicho⁴⁰.

Otro de los rasgos característicos de la Confederación es su manifestación propia en el ámbito de la descentralización, no en el plano interior del Estado, sino en su proyección *ad extra* de la sociedad política. Partiendo de la conclusión expuesta por GARCÍA PELAYO de que el Estado no es un ente solitario, recluido en su interioridad, sino que forzosamente está relacionado con otros Estados, con los que establece vínculos y conexiones vitales, que no solo interesan y son

³⁸ Obsérvese en estas mismas líneas de la obra citada como el autor hace referencia a una posición opuesta a su tesis, defendida, entre otros por MEYER, v. STENGER y REHM, que distinguen dos clases de confederaciones: una con carácter de sociedad y otra corporativa. En la segunda acepción se atribuye al poder de la Confederación “derechos de soberanía sobre los Estados que la forman”, lo que “conduce necesariamente a incluir a la confederación en la categoría de Estado”, y por tanto, desaparece toda diferencia esencial entre esta y otras formas del Estado compuesto. Esto demuestra la diversidad en torno a las caracterizaciones del modelo confederal, y la disputa teórica en cuanto a sus rasgos definitorios (*cfr.*, JELLINEK, G.: cit., pp. 617 y ss.).

³⁹ BLUNTSCHLI, J. G.: Derecho Público Universal, Tomo I, Nueva Biblioteca Universal (Sección Jurídica), Centro Editorial de Góngora, Madrid, p. 191.

⁴⁰ En este sentido, confróntese también, DE BLAS GUERRERO, A. y GARCÍA COTARELO, R.: Teoría del Estado y Sistemas Políticos, Tomo I, p. 231. Sobre las posiciones contrapuestas a la naturaleza estatal de la Confederación, *vid* además TORRES DEL MORAL, A.: Introducción al Derecho Constitucional, op. cit., pp. 233 y 234, que señala que carece esta Confederación de los elementos formales del Estado (poder soberano, ordenamiento jurídico directamente vinculante para los ciudadanos, entre otros), y de sus presupuestos físicos y materiales -el territorio y la población-, no resultando posible modificar el tratado que la originó, “lo que corresponde al unánime acuerdo de los Estados miembros”, así como FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., en obras colectivas citadas. En este último caso es importante destacar que se reconoce la posibilidad de la estructura confederal, en razón de su existencia temporal y limitada, de decidir “libremente integrarse definitivamente en una entidad superior”.

tuteladas por el Derecho Internacional, sino que afectan en igual proporción al Derecho Político interno se señala que “generalmente es trazada la imagen de tipo confederal con los siguientes rasgos: es una unidad permanente de Estados creada por un pacto internacional; su fin esencial consiste en asegurar la defensa externa y la paz interior; está dotado de una organización estable por cuyo intermedio actúa cierto poder que opera sobre los Estados miembros y no directamente sobre los individuos”⁴¹, entre otras, como la conservación de la soberanía de las unidades confederadas y los derechos de nulificación y secesión, ya comentados.

Uno de los saltos cualitativos en la caracterización de la Confederación de Estados se produce al reconocer que “la confederación ha alcanzado un grado tal de integración interestatal, que ya no es posible comprenderla adecuadamente con puros conceptos de derecho internacional”, y en tal sentido “la posibilidad de ejecución de la unión contra los Estados miembros, establecida en las confederaciones, demuestra que se ha alcanzado un punto tal de dependencia e intervención recíprocas, que va más allá del que corresponde al tipo tradicional de las uniones de derecho internacional”⁴² -SCHMITT señala en este punto que “*no hay Federación, sin injerencia de esta en los asuntos de los Estados-miembros*”. De tal manera, por su propia existencia política, necesita esta estructura tener un *derecho de inspección*, que significa poder decidir, y en caso necesario, poder intervenir “acerca de los medios para el mantenimiento, garantía y seguridad de la Federación”⁴³-. Esto implica una incidencia al interior de las constituciones de los Estados, como consecuencia de esta “unión funcional” que presupone cierta semejanza en algunas de estas normas fundamentales, ya que se requiere “afinidad en el tipo de solución de conflictos”, que se expresa “desde el punto de vista organizativo en aquella homogeneidad de las constituciones y en los órganos de coordinación y mediación”⁴⁴. Es posible incluso que los órganos confederales puedan crear Derecho con cierta obligatoriedad interna directa, lo que es aplicable también a otros tipos de uniones, que se distinguen claramente de las confederaciones y del Estado federal, “siendo así, no

⁴¹ LEGÓN, F.: Tratado de Derecho Político General, Tomo II (Estructura y funciones en la Teoría del Estado), Ediar S. A. Editores, Buenos Aires, 1961, p. 627.

⁴² Cfr. ZIPPELIUS, R.: op. cit., pp. 399-400.

⁴³ SCHMITT, C.: op. cit. p. 351.

⁴⁴ La importancia misma de esta característica queda expuesta, como explica ZIPPELIUS, en algunos textos constitucionales, como sucedió con varios de los Estados que formaron la Confederación alemana de 1815, entre ellos Baden, Württemberg, Hessen-Darmstadt y Sajonia, donde se reconoce la relevancia política de la pertenencia a una estructura de esta naturaleza y, a la par, la trascendencia jurídica hacia los respectivos ordenamientos estatales. Este autor insiste en el hecho de que aun no reconociéndolo expresamente, la incorporación de un Estado a una Confederación modifica a la Constitución en sentido material (siguiendo a C. SCHMITT sobre “el contenido concreto de las decisiones políticas fundamentales sobre el total modo de existencia del Estado”, dado que “el Estado queda inordinado en el sistema político total de una Confederación de Estados”).

se comprende el motivo por el cual esta facultad habría de ser incompatible con la naturaleza jurídica de la confederación”⁴⁵, un elemento que indudablemente posee una implicación seria en el propósito planteado en esta investigación, desde la perspectiva de la integración regional, al valorar la capacidad del modelo confederal y la posición de los Estados al momento de unirse en un esquema de esta naturaleza.

La atribución a la entidad confederal -aunque no de modo exclusivo- del derecho de guerra y paz, legación activa y pasiva y de estipulación de tratados, tres atributos esenciales, y sobre todo los dos últimos, en la construcción teórica de la subjetividad jurídica internacional⁴⁶, constituye un hecho importante en este análisis teórico, al que aporta datos singulares DE VERGOTTINI⁴⁷. “La confederación puede tener una subjetividad internacional propia”, destaca este autor. Está dotada de órganos propios, unos con carácter colegiado⁴⁸ (Dieta, Consejo, Congreso), donde se encuentran representados los Estados miembros, y otros con carácter “restringido” de acuerdo a la posibilidad de que puedan constituirse a los efectos de realizar funciones específicas, como la conducción militar de la Confederación, otras de orden jurisdiccional, e incluso, la representación entre uno y otro período de sesiones del órgano principal en el ejercicio de las funciones de la Confederación.

⁴⁵ ZIPPELIUS, R.: op. cit., p. 400.

⁴⁶ Imposible como parece entre estas líneas, no se pretende impulsar un debate en torno a la subjetividad jurídica internacional, tan llevada y traída en las discusiones doctrinales contemporáneas. Pero resulta importante dejar sentado que, a partir de la existencia de determinadas categorías de sujetos de Derecho Internacional Público, entre ellos los considerados “sujetos por excelencia”, los Estados, los sujetos *sui géneris* como la Santa Sede y la Ciudad del Vaticano, la Soberana Orden de Malta u otros también sometidos a discusión, como los pueblos, naciones, movimientos de liberación nacionales o beligerantes, así como las organizaciones internacionales (recordemos la importancia del Dictamen de 11 de abril de 1949 del Tribunal Internacional de Justicia) en sus distintas denominaciones y según su alcance, y hasta los individuos, cuya subjetividad es fuertemente debatida, no se trata de establecer, con el reconocimiento probable del ejercicio de derechos y la asunción de obligaciones por parte de la Confederación de Estados como entidad con personalidad propia, un nuevo tipo de sujeto, sino que pudiese asimilarse esta a la condición de algunas entidades internacionales -o regionales-, especialmente de integración, que han demostrado la capacidad necesaria para actuar a título propio en el marco de las relaciones interestatales, pero expresando la voluntad de sus Estados miembros, condiciones no despreciables en la noción de una Confederación, como posible esquema integracionista en nuestro continente.

⁴⁷ Que parte incluso de una clasificación *sui géneris*: confederaciones *cerradas* y *abiertas*. En las primeras prevalece como característica su presencia en áreas regionales circunscritas, limitando la incorporación a los sujetos que componen dicha área. Por el contrario, las confederaciones *abiertas* pueden extenderse, permitiendo la incorporación de otros Estados, sin que esto presuponga un menoscabo de los intereses de los miembros fundadores. Cita en este último caso los *Artículos de la Confederación norteamericana*, que contemplaban la futura adhesión de Canadá, además de la Unión de Utrecht y el *Schlussakt* de Viena, ambos posibilitando la admisión de nuevos miembros en la Confederación bajo la condición de decisión unánime de los Estados confederados. El carácter de estas confederaciones es el de *uniones paritarias*. La excelente disquisición teórica del eminente profesor Giuseppe DE VERGOTTINI, puede consultarse íntegramente en la obra citada, pp. 295-306.

⁴⁸ Según DE VERGOTTINI, los representantes de los Estados ante estos órganos colegiados, “obran como *delegados* de los Estados con instrucciones de los órganos constitucionales respectivos, siempre son revocables y disponen de un número de votos igual o a veces diferenciado con base en la diversa extensión territorial y en la consistencia de la población estatal”.

Las determinaciones asumidas por el órgano colegiado, explica, vinculan a los Estados miembros, pero deben ser acogidas explícitamente por los órganos constitucionales respectivos, lo que equivale a otorgar validez y eficacia a las decisiones del órgano confederal, sujetando por alguna vía a los miembros de esta estructura, aunque ello presuponga un pronunciamiento previo de las instancias legislativas u otra esfera de poder a lo interno de los Estados, responsabilizados de ratificar las disposiciones de aquel órgano común⁴⁹.

En este estudio, muy rico en cuanto al desglose de los aspectos más significativos de la Confederación, cabe apuntar que se aprecia en las manifestaciones históricas más recientes que han sido expuestas a partir de las referencias de este propio autor, una tendencia a la creación de *aparatos burocráticos especializados* que no solo resultan del proceso de ampliación de las “exigencias comunes” de los Estados miembros, sino que destacan la importancia y necesidad de los “aspectos organizativos *estables*” en la consecución de estos fines comunes, lo que ha llevado a la conformación de órganos paralelos a los de carácter colegiado y representativos de la Confederación, donde asisten los delegados de los respectivos Estados, denominados por su alta burocratización como *uniones* u *organizaciones internacionales*, cuya característica primordial consiste en agregar a este órgano donde asisten los delegados, otros formados por sujetos, que de acuerdo al acto internacional constitutivo se definen responsables frente a la misma organización internacional. Las consecuencias inmediatas de este fenómeno se traducen en el abandono progresivo de la terminología *confederación* y en la superación del esquema de órgano común por una institucionalización “hipertrófica” con autonomía distinta. Se sobrepasan también las tradicionales funciones de defensa y mantenimiento de la paz⁵⁰.

Este último elemento es esencial para la extensión de los fines que se propone el esquema confederal en el marco del proceso integracionista, tal como se establece en esta tesis. La propia

⁴⁹ Resulta llamativo el ejemplo citado de la Unión de Utrecht, que se valoraba como una alianza militar con sustento confederal que preveía, sin embargo, en su artículo XXIII, la “vinculabilidad y sancionabilidad inmediata y directa de la normativa de la Unión”.

⁵⁰ Estos cambios funcionales se concretan en los asuntos “netamente económicos, comerciales, de gestión de las infraestructuras de la comunicación, de integración cultural, científica, tecnológica, de asistencia, de intervención sanitaria y otros similares (...) Por lo tanto, se ha multiplicado el número de los acuerdos internacionales sobre el esquema confederal que genera órganos estables en los sectores más variados de intervención, en general con competencias válidas en las áreas *regionales* predeterminadas, pero también con vocación *mundial*, como en el caso de la Sociedad de Naciones (1919) y, sucesivamente, de Naciones Unidas (1945)”. Como puede apreciarse un criterio que eleva las expectativas de discusión en torno a esta figura. Esto se complementa con las líneas posteriores, donde asume bajo la perspectiva confederal, esquemas de integración como la Unión Europea y MERCOSUR. La asimilación en las constituciones de los Estados enfrentados a estos procesos, respecto a la “autolimitación de la soberanía estatal”, queda ejemplificada por el autor en los párrafos siguientes.

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América es ejemplo de la ampliación y diversificación de propósitos comunes entre sus Estado miembros, que bien pudiesen ser dirigidos y controlados desde un órgano central, al momento de crearse el esquema confederal como premisa para la integración político-jurídica continental.

Para la determinación de las características más sobresalientes de esta manifestación de Estado compuesto pueda recurrirse a otras fuentes, incluso de Derecho Comparado. De la comparación, por ejemplo, entre las confederaciones y el Estado federal, se obtienen conclusiones relevantes, en buena medida conectadas con las características analizadas anteriormente y que dibujan de una manera clara a estas estructuras, develando sus potencialidades y limitaciones. Dentro de estos particulares cabe insistir en el hecho de que al confederarse los Estados no pierden ni ceden el derecho a su estricta y absoluta autodeterminación -lo que se complementa con la idea de que no existe autonomía estatal en la Confederación, sino soberanía plena en sus miembros, pudiendo estos, como se ha indicado, separarse con absoluta libertad de esta estructura-; la inexistencia de una uniformidad institucional necesaria entre las entidades confederadas y la unidad mayor, o de mecanismos de preservación de la integridad, como sí se establecen en los Estados federales⁵¹.

La visión aquí defendida tiende a superar algunos de estos planteamientos, sobre la base de que un proceso de integración regional que pretenda encauzarse por estos medios, no puede prescindir de elementos fundamentales como la institucionalidad y la creación de normas

⁵¹ Sobre estos elemento y otros, *cf.*, SORIA ROMO, R.: “La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional”, en Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, Edición Electrónica [consulta: mayo de 2008]. Con criterios de distinción entre la Confederación y el Estado federal, *vid* además: HAURIUO, A.: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, en sitio referenciado; SERCQ, M.: *op. cit.*; http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/navarrora/apendiceA.pdf, entre otros. En un sentido opuesto a esta tradicional distinción, SCHMITT, luego de definir la *Federación* como “unión permanente, basada en el libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común”, precisa, en su obra citada, que es posible desarrollar las características y consecuencias de este concepto de *Federación* sin necesidad de atender a la distinción entre Confederación de Estados y Estado federal. Critica entonces el tratamiento brindado en su tiempo al problema teórico de la *Federación*, “dominado enteramente por el interés de contraponer la Confederación de Estados (concretamente la Confederación germánica de 1815) al Estado federal (el Reich alemán de 1871), buscando para esta distinción todas las antítesis posibles”. Por ello no comparte con LABAND o MEYER-ANSCHUTZ las alternativas de comparación “en apariencia claras y decisivas; pero en realidad, lógicamente raras e imposibles”, que incluían algunos criterios de distinción como los siguientes: “la Confederación de Estados sería una relación pura de Derecho internacional, en contraste con el Estado federal, que es un puro sujeto de Derecho político; aquella descansaría en *Tratado* internacional; este tendría una *Constitución* de Derecho político; la una es una relación jurídica; el otro, un sujeto de derecho, etc.” Advierte SCHMITT que estas fórmulas esquemáticas y cómodas dejaban de considerar el concepto fundamental común de todo el problema. De esta manera emprende un singular estudio donde asimila las características asociadas al fenómeno federal tanto para la Confederación de Estados como para el Estado federal. Así, en su Teoría de la Constitución, puede confrontarse esta peculiar posición, en el examen de la Sección IV “Teoría constitucional de la Federación”, y las notas, aquí reproducidas, en la página 348.

vinculantes y el resto de mecanismos que garanticen la funcionalidad del esquema, sin que ello presuponga un menoscabo a la integridad y autodeterminación de sus miembros, e incluso, alcance a conservar la libertad de retirarse -bajo ciertas reglas y consecuencias- de los sujetos participantes en este proceso.

Considero que esta reseña teórica, con necesarias referencias en más de una ocasión sobre elementos puntuales expuestos por varios autores⁵², nos ofrece una configuración general de la Confederación de Estados como institución, de cara a los temas más cercanos al fenómeno de la integración regional en nuestro continente, principal punto sobre el que gira esta tesis.

De todas maneras, y como corresponde en un empeño de esta naturaleza, resulta necesario exponer los que, a mi juicio, constituyen algunos de los elementos más significativos derivados de las posiciones teóricas analizadas, afirmando algunas conclusiones parciales donde corresponda:

a) La contradicción en la determinación del instrumento que origina la Confederación de Estados. En este caso se hace referencia a dos posiciones fundamentales: por un lado los que admiten que el instrumento generador de la Confederación puede ser de carácter constitucional o político y por otro, en una considerable parte de los ejemplos estudiados, los que confieren carácter de tratado, convenio o pacto internacional al acto por el que se forma la Confederación. La tendencia aquí defendida responde a la posibilidad de creación de las confederaciones a través de un instrumento convencional internacional, que es lo que interesa a los efectos de su configuración en los marcos de la integración regional.

a)b) La naturaleza jurídica de la Confederación de Estados, respecto a lo cual puede concluirse que, tratándose de una estructura conformada a partir de un acto internacional, de acuerdo a la aplicación de los procedimientos previstos en el Derecho de Tratados, o en sentido general, tutelados por el Derecho Internacional Público, no existen, por ello, obstáculos que

⁵² Sin embargo, para otro importante grupo de autores el tratamiento del tema de las confederaciones de Estados no aparece como un punto de referencia en sus obras, no obstante reconocer la importancia del concepto *forma de Estado* y sus elementos para el Derecho Internacional Público. Sucede así, entre otros, con CARRILLO SALCEDO (Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones, Editorial Tecnos S. A., 1ra. Edición, 2da. Reimpresión, Madrid, 1994); PASTOR RIDRUEJO (Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 4ta. Edición, Editorial Tecnos S. A., Madrid, 1992) y BECERRA RAMÍREZ (Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2007). En la 15ta. Edición de *Instituciones de Derecho Internacional Público* (2005), parece haberse suprimido los contenidos que en la otra de referencia (1997) aparecían bajo el título “Las Uniones de Estados. Las modificaciones políticas”, como parte del Capítulo XIII, páginas principales dedicadas al estudio de las confederaciones.

impidan se vean reunidas las cualidades políticas y jurídicas en este esquema, teniendo en cuenta que son precisamente los Estados los sujetos participantes en la creación de este modelo, por lo que se manifiesta una voluntad política en la aceptación de incorporarse a una Confederación, en aras de la protección o el desarrollo de intereses particulares y comunes, en armonía. Resulta ineludible la necesidad de dotar de un marco jurídico a estas confederaciones, de tal suerte que surtan sus decisiones verdaderos efectos jurídicos y que sus relaciones estén amparadas en normas de Derecho. Por tanto, pudiese hablarse de unión política con trascendencia jurídica.

b)c) A pesar de la diversidad de posiciones que sobre este tema se han brindado, deben asumirse algunos puntos de vista trascendentales, tales como que en las condiciones actuales, donde se precisa una relación de cierta interdependencia entre los Estados, con el objetivo de consolidar intereses mutuos, que surgen además de necesidades particulares (desarrollo, defensa interior y exterior, etc.), como sujetos activos del fenómeno de la internacionalización al que hoy asistimos, es perfectamente posible dotar de capacidad para contraer derechos y responder por ciertas obligaciones internacionales a los esquemas que se creen y presupongan la participación de varios Estados en cumplimiento del principio de cooperación, sea cual fuera la naturaleza de estos modelos: confederales, federales, supranacionales, entre otros. En tal sentido voto por la posibilidad de reconocimiento de la subjetividad jurídica internacional de la Confederación de Estados, si la experiencia histórica de nuestros tiempos permitiese su concreción, especialmente en el marco de la integración regional. Los mecanismos para adaptar sus decisiones de forma tal que obliguen jurídicamente a los Estados miembros, y que su condición de soberanos no les haga parecer irresponsables ante el compromiso confederal contraído son posibles, y dependerán en buena medida de las condiciones reales, objetivas, en que pretenda desarrollarse este esquema, así como de la voluntad política que sea capaz de imponerse entre los Estados interesados.

e)d) Lo relativo a la existencia de una soberanía particular en los Estados o una soberanía común en el órgano confederal. Debe concluirse que es imprescindible ubicarse en las condiciones actuales y en las exigencias en el marco de las relaciones multilaterales para arribar a un consenso. En el particular caso de la Confederación de Estados, no estimo que esta disyuntiva pudiese afectar su importancia

virtual en el proceso de integración regional, ni conllevarse a enfrentamientos en torno a la absorción de estas cualidades soberanas de los Estados miembros por parte del órgano confederal, sino que el no reconocimiento de este órgano como soberano, en nada afectaría su condición de sujeto internacional. Si para muchos casos, como se examinará en el particular ejemplo de la integración latinoamericana, lo que precisan los Estados es conservar al máximo su condición de soberanos, sin ver diluidas varias de sus competencias fundamentales en entidades supranacionales, es precisamente el modelo confederal el que se vislumbra como el más cuidadoso y respetuoso de esta exigencia. Claro, esto no presupone reconocer el carácter absoluto e ilimitado de la soberanía a la hora de integrarse los Estados en una Confederación, en tiempos como los que corren.

d)e) El carácter temporal o permanente de la Confederación de Estados. En este particular predomina la experiencia histórica de los procesos político-jurídicos desarrollados bajo la perspectiva confederal. Probablemente este haya sido el principal argumento de defensa por quienes suponen que la Confederación no puede aspirar a más que una simple estructura temporal, que por su “fragilidad” sostiene una “inevitable lucha contra el tiempo”. La unión de determinados Estados para la consecución de algunos fines comunes pudiese dejar de tener sentido una vez que tales móviles se cumplieran o, por el contrario, fuera imposible lograr lo que el acuerdo establecía, dos hipótesis que refuerzan la idea de temporalidad de las confederaciones. También se sitúan en posiciones equidistantes los que sostienen que la Confederación es la premisa en la construcción de un Estado federal, y en consonancia con que ello solo juega un papel transitorio, debiendo ceder finalmente ante esta forma territorial del Estado que tiende a la unificación más allá de la simple reunión de Estados que caracteriza a las confederaciones desde algunos prismas teóricos. En fin, sobre esta dualidad de criterios, y frente a las necesidades reales de la integración regional, la Confederación posibilitaría, con su existencia temporal, sentar los fundamentos políticos y jurídicos de una posterior y más extensa unión, con otro carácter -inclusive, supranacional-. Por lo tanto, la categoría que debería atenderse más que su temporalidad o perpetuidad sería su estabilidad, requisito esencial a vencer en el examen de rigor para aspirar a servir como un paso a esquemas superiores en la integración.

e)f) La asimilación de la Confederación a un Estado frente a la negación absoluta de su carácter estatal⁵³. Otra polémica que se encuentra en sectores de la doctrina. La segunda propuesta parece ser la más extendida, entre otras razones, porque estas confederaciones carecerían en todo momento de los atributos fundamentales que sí posee el Estado, como se ha explicado, *verbi gratia*, la soberanía, pero además la existencia de un territorio propio, población confederada, etc. Como se ha mencionado con anterioridad, la inexistencia de mecanismos de Derecho Público para hacer cumplir las obligaciones emanadas del órgano confederal, la ausencia de *imperium* en las decisiones de este órgano, entre otros rasgos, pueden llegar a negar la naturaleza estatal de este modelo, que si bien no asimilan explícitamente esta Confederación al Estado, sí reconocen que implícitamente subyacen elementos de configuración de un aparato estatal, o de un *supraestado*. De todas formas no le resta importancia al papel de la Confederación en el proceso de integración regional el hecho de que sea considerado o no un Estado, con un poder autónomo o público político. Basta, a mi juicio, con que sea capaz de proveerse de una estructura jurídica adecuada y de contar con mecanismos que faciliten ese “poder para unir”, de forma tal que se asegure el compromiso entre los Estados miembros y se cumplan debidamente las obligaciones internacionales contraídas, siendo capaz a su vez, esta Confederación, de ejercer una representación acorde a los intereses colectivos encomendados y expresar efectivamente su capacidad para asumir la responsabilidad que tal acto implique. En cuanto a la inexistencia de una *ciudadanía común* o *confederal*, parece dominante y determinante la doctrina, aunque el efecto inclusivo de la integración regional sobre la sociedad civil, como aspiración actual, pudiese matizar de forma diferente este criterio, si se crease en definitiva un modelo de esta naturaleza en nuestro continente.

⁵³ Considero oportuno en este punto añadir el siguiente comentario del profesor LEGÓN, sobre la base de un profundo análisis de los postulados kelsenianos, que contribuye a una interpretación diferente a las tradicionalmente expuestas. En tal sentido señala este autor: “Lo que hace incurrir en error -viene a decir Kelsen-, y motiva las encontradas opiniones acerca del carácter estatal o no estatal de la Confederación, es la reducción de su estructura a dos órdenes: el confederal y el particular, que respectivamente fijan las competencias de la Confederación y de los Estados miembros. Limitada la imagen a estos dos círculos de normas claro está que se plantea el problema de la subordinación de uno respecto del otro, y como por motivos políticos, por “razones ideológicas”, la teoría de la Confederación está dominada por el deseo de subrayar la fuerza y permanencia de las realidades locales, la respuesta así impulsada afirma la superioridad del orden particular con la consiguiente negación del orden central. Sin embargo -arguye-, media la existencia de un “tercer orden” a cuya base se organizan los otros dos y del que derivan sus competencias. Este orden inviste carácter fundamental o total y por su virtud se determina el reparto de atribuciones, con lo que resulta claro que entre los Estados miembros y la confederación no se dan relaciones de superioridad o subordinación, sino de coordinación por su común ensamblamiento en el plano normativo totalizante.” (LEGÓN, F: op. cit., p. 630).

Estas no son las únicas características definitorias de la Confederación: algunas permanecen con un alto grado de aceptación, como son las relativas al reconocimiento de la existencia de dos derechos esenciales en los Estados confederados, el de *nulificación* y el de *secesión*. Otras pueden ser ampliadas, entre ellas, las relativas a las necesidades comunes de los Estados miembros -sean estas de índole económica, política, militar, etc.-, que tradicionalmente han sido vistas como el *leitmotiv* en la formación de la Confederación, sobre la base de las nuevas exigencias en el ámbito internacional ante la expansión de los procesos de integración regional, como vía indispensable para desarrollar el principio de cooperación y sobrevivir a las repetidas y peligrosas crisis desatadas en un desequilibrado “orden” económico, político y social mundial.

De aquí la visión que pretende ofrecerse en esta investigación sobre las potencialidades de este esquema ante los retos de nuestros procesos integracionistas, especialmente para la satisfacción de necesidades también jurídicas en el camino hacia la aplicación de una fórmula definitiva que permita la completa integración continental.

1.3-Otro aspecto de interés para el Derecho Internacional Público: las implicaciones del pacto confederal como mecanismo convencional.

Como ha quedado establecido en el análisis anterior sobre las características de la Confederación, uno de los puntos de discusión doctrinal radica en la determinación de la naturaleza del acto por el cual se crea una estructura confederal.

A la luz del Derecho Internacional Público este hecho posee trascendencia jurídica, más allá de la connotación política derivada de esta forma de unión interestatal. Independientemente de la conservación de algunos rasgos y elementos esenciales en los Estados que deciden formar parte de la Confederación, por la propia naturaleza convencional de su tratado constitutivo se producen determinados efectos, que alcanzan al ámbito estatal y se traducen en obligaciones *ad extra* entre aquellas entidades que han prestado su consentimiento.

Debe recordarse que “los acuerdos internacionales son una fuente del Derecho Internacional mediante la cual se crean derechos y obligaciones (...) que constituyen el efecto jurídico *general* del Tratado”⁵⁴. La respuesta a estas consecuencias ha de encontrarse en el principio *pacta sunt*

⁵⁴DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, 15ta. Edición, op. cit., p. 187. De este efecto jurídico general del tratado internacional se derivan otros, que en la propia obra citada son desarrollados. Se trata, por ejemplo, de los efectos específicos en el tiempo, espacio y respecto a otros tratados. También en relación con las partes en el acuerdo -que del examen mismo del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, deben

servanda, ampliamente desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia internacionalista⁵⁵. Por tanto, al tenor del artículo 26 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, debe precisarse que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, obligación que viene a ratificar que, en virtud de la naturaleza internacional del pacto por el que se constituye una Confederación de Estados, los mecanismos de sujeción que posibiliten a esta nueva entidad hacer valer sus decisiones -independientemente de su carácter político-, se expresan en vías de Derecho Internacional. Esto indica que, aunque no hablemos de disolución de atributos soberanos en un órgano común, con rasgos supranacionales, o en algunas de las modalidades del denominado *nuevo federalismo* en los esquemas de integración, los Estados que deciden formar parte del modelo confederal deben cumplir de *buena fe* los compromisos contraídos en su seno, siendo aplicable la *regla específica* que aparece en el artículo 27 del mencionado instrumento convencional según la cual “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”⁵⁶. Esto no debe entenderse en perjuicio del *derecho de nulificación*, que oportunamente fue analizado, y que constituye una de las prerrogativas de los Estados que conforman la Confederación.

Este planteamiento persigue, concretamente, a la par de admitir la naturaleza internacional de la Confederación de Estados y su posible aplicación en los marcos de un proceso integracionista, demostrar que, por la característica convencional del mecanismo de formación de este modelo, se sobrepasa la noción confederal como mero vínculo político entre entidades estatales independientes y soberanas, para actuar como un esquema cuyas decisiones resultan

entenderse como un Estado “que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor”- entre las cuales surte el tratado plenos efectos, solo limitables en la medida en que se estipule en el propio instrumento convencional o se realicen reservas, operando en el particular caso de las confederaciones el discutido *derecho de nulificación*.

⁵⁵ Sobre el particular caso del principio *pacta sunt servanda* confróntense, entre otros, DIEZ DE VELASCO, M.: op. cit., p. 188; D' ESTÉFANO PISANI, M. A.: Derecho de Tratados, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, pp. 46-48; TUNKIN, G.: op. cit., pp. 205-206; BECERRA RAMÍREZ, M.: op. cit., p. 43; HERDEGEN, M.: op. cit., p. 125. En esta línea también abundante desarrollo sobre los efectos jurídicos de los tratados internacionales. En materia de jurisprudencia, *vid*, *United States (Metzer Claim) vs. Haití* (Arbitraje de 27/9/1900); Caso del *Arbitraje sobre las Pesquerías en el Atlántico Norte*, TPJI, 1910; *Netherlands Workers Delegate Case*, TPJI, 1922; *Asunto del trato de los nacionales polacos en el territorio de Dantzing*, TPJI; *Asunto de los nacionales americanos en Marruecos*, CIJ, 1952; *Asunto de la competencia en materia de pesquerías*, CIJ, 1973, entre otras reiteradas decisiones judiciales internacionales al respecto.

⁵⁶ Las citas sobre la norma en cuestión han sido obtenidas en el texto Legislación básica sobre Derecho internacional público, Séptima Edición actualizada, Editorial Tecnos, Madrid, 2007, preparada por los profesores Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y Paz A. SÁENZ DE SANTA MARÍA, con la colaboración de Ignacio RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, p. 30.

trascendentes jurídicamente, garantizando un “poder para unir” que va más allá de una voluntad política común, para asegurar su eficacia por vía del Derecho, con las obligaciones que emanan de la adopción de un tratado internacional, hecho que se refuerza a partir de la consideración misma de la Confederación como un ente de naturaleza contractual⁵⁷. En razonable medida, la identificación del pacto confederal como un instrumento convencional conlleva a despejar las dudas sobre el carácter vinculante de determinadas decisiones derivadas de la actuación de los órganos confederales. De tal manera, este hecho trata de atenuar cualquier criterio que presumiblemente apunte a la ineficacia de este modelo para hacer valer el mandato de los órganos centrales de la Confederación, a lo que debe sumarse que en el intento de convertir este esquema a los fines de la integración regional, los acuerdos en común rebasarían toda decisión tradicional en las confederaciones, para ser acogidos de *buena fe* y cumplimentados por las partes, atendiendo a su propósito de beneficio compartido. Este es un pilar en la noción de la Confederación como medio para lograr la fundamentación desde bases jurídicas del proceso integracionista, tanto por la naturaleza jurídica misma del modelo, como por los efectos que produce y que, previsiblemente, obligan jurídicamente a los Estados miembros, garantía de su eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la integración regional.

1.4-Organización confederal e integración regional: puntos de acercamiento.

Analizados algunos de los principales aspectos conceptuales y rasgos de la Confederación de Estados, a punto de desarrollar las cuestiones relativas a su posible instrumentación en el plano de la integración regional, conviene abordar determinados elementos de conexión entre la estructura confederal y el proceso integracionista concebido, de manera preliminar, desde la perspectiva teórica. Estos acercamientos permitirán comprender hasta qué punto ambas instituciones pueden complementarse, y en qué medida puede realmente un esquema confederal responder a las exigencias de una verdadera integración regional. Se introducirán, al efecto, algunas opiniones y distinciones entre categorías que apuntan al sustento doctrinal de la integración, y algunas diferencias respecto a otros términos, empleados generalmente de forma análoga, como es el caso de la *cooperación*.

El propio imperativo de cooperación, que aparece contemplado como principio estructural en el marco de las relaciones internacionales, deja cierta libertad a los Estados a la hora de escoger la

⁵⁷ Criterio sostenido, entre otros, por DURAND. *Cfr.*, DE BLAS GUERRERO, A. y GARCÍA COTARELO, R.: Teoría del Estado y Sistemas Políticos, op. cit., p. 231.

forma o “perfil” que esta ha de revestir⁵⁸. Por ello, es conveniente distinguir algunos grados de realización de este principio, dado que estos sujetos en algún momento pueden convenir ciertas fórmulas que solo impliquen el establecimiento de simples mecanismos de concertación, a través de la adopción de tratados o compromisos sellados en conferencias internacionales, lo cual indicaría que se desarrolla una especie de *cooperación inorgánica*, pero pueden ir más allá, instituyendo fórmulas permanentes de cooperación, como lo demuestra la constitución de las organizaciones internacionales, que pueden perseguir objetivos limitados, o por el contrario, lograr una creciente interpenetración entre los Estados, lo que equivaldría al establecimiento de una *cooperación institucionalizada*. En ambos casos, cuando estas funciones institucionalizadas se concilian con el carácter soberano de los Estados miembros, se habla de *organizaciones de cooperación*.

Estos autores coinciden en que frente a las organizaciones definidas en el párrafo anterior se hallan otras, a las cuales se asignan funciones de mayor alcance, denominando *organizaciones de integración* a “aquellas que trascienden al imperativo de la cooperación a que responde toda organización internacional para plasmar la alienación de ciertas competencias soberanas en la búsqueda de una unidad superior en cuyo interior las fronteras se hacen más flexibles y permeables”⁵⁹, distinción acertada de acuerdo a la clasificación de los esquemas desarrollados a uno y otro nivel, en cuanto a la extensión y propósitos planteados. No puede, en cambio, sostenerse de manera absoluta que esta *alienación de competencias soberanas* signifique cerrar paso a propuestas integracionistas como la de naturaleza confederal, que parten del respeto de la soberanía como atributo estatal. En todo caso, para hacer efectivo el *principio de cooperación* entre los Estados, en el contexto actual, cualesquiera sean los esquemas de integración a construirse, se verán en ellos diluidas muchas competencias estatales, que antaño eran vistas como facultades exclusivas en razón del carácter inmutable de la soberanía, lo que vuelve flexibles y variadas las formas en que se verifica esta *cesión de competencias soberanas* para alcanzar los fines de la integración regional. Siguiendo a REUTER, y comparando ambas modalidades⁶⁰, se concluye que las organizaciones de integración se caracterizan, entre otros aspectos, por poseer poderes propios, del “mismo tipo de los

⁵⁸ Cfr. SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A. et al: Introducción al Derecho de la Unión Europea, Editorial Eurolex, Madrid, S. L., 1996.

⁵⁹ En opinión de PÉREZ VERA, en SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A. et al: op. cit., p. 30.

⁶⁰ Por su parte, como señala el autor citado en la obra de referencia, las características más distintivas de las *organizaciones de cooperación* están relacionadas con la creación de estructuras institucionales simples, nucleadas en torno a órganos intergubernamentales, que cuando más se auxilian de un órgano consultivo o de otros subordinados al primero; el proceso de toma de decisiones se acomoda al respeto de la soberanía de los Estados miembros, bien a través de la exigencia de unanimidad o la vinculación respecto a esta solo por aquellos que hayan

que resultan de las funciones superiores del Estado”, y lo ejercen de forma directa e inmediatamente -incluso, “sin resultar estrictamente necesaria la colaboración de los Gobiernos de los Estados miembros, pudiendo adoptar actos en provecho o perjuicio de los particulares y modificar directamente los ordenamientos jurídicos nacionales”-; poseen un ordenamiento jurídico muy desarrollado, por lo que se encomienda su salvaguarda generalmente a un órgano jurisdiccional y, además, que en los mecanismos intergubernamentales creados se pueden adoptar las decisiones por la regla de la mayoría, así como es posible que asistan y tomen parte en ese poder de decisión personas que no son estrictamente representantes de los Estados miembros. Los ejemplos más claros son las Comunidades Europeas y la Unión Europea, particularmente.

León LINDBERG define la integración como “los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas claves de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”.

Según WILHELMY “la formación de comunidades políticas se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos, una situación a la cual se llega a través de la interacción entre sus distintas unidades, y por procedimientos consensuales”, lo cual resulta parte fundamental en la culminación del proceso de integración interestatal.

Por su parte, Jorge MARÍÑO argumenta que “se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) -fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etcétera”. En este sentido distingue algunas características comunes a todo proceso de integración regional, entre ellas, el hecho de que los sujetos participantes son Estados soberanos; que emprenden este proceso integracionista de forma voluntaria y deliberada; que debe ser un proceso que avance de forma gradual, por etapas, lo que acentúa la necesidad de progresividad y convergencia en este y que puede iniciarse con acercamientos económicos, pero “lentamente y dependiendo de cada proceso -conforme a lo estipulado por los Estados miembros- la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas, y hasta políticas de los países.”⁶¹

votado afirmativamente; no requieren para la realización de sus funciones de un ordenamiento jurídico complejo u órgano jurisdiccional, quedando además reducida su personalidad internacional.

⁶¹ Citas en sitio web: <http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>. En este mismo trabajo pueden encontrarse algunas tipologías de integración (sobre el planteamiento de PASQUINO). Muy importante resulta la

Uno de los estudios más profundos, a mi juicio, sobre la caracterización de la integración y como se verá posteriormente, en la configuración de un *Derecho de la Integración*, es el realizado por el profesor ZELADA CASTEDO, quien emplea una amplia referencia para la determinación conceptual y el enunciado de los rasgos y características fundamentales de la integración. Parte reconociendo que la integración es “un fenómeno que se da en el escenario internacional [por lo cual] sus actores son los mismos que protagonizan el múltiple juego de interacciones en que consiste dicho sistema, o sea, las comunidades políticas denominadas Estados y los grupos sociales y políticos situados en el ámbito jurisdiccional de los Estados. En sentido estricto, la integración sería una de las formas de interacción de dichos actores, basada en el impulso originado en el desarrollo inherente a estos y orientado históricamente hacia la formación progresiva de una verdadera sociedad internacional”⁶². Sobre esa base el fenómeno de la integración estaría íntimamente asociado a los de *interacción* e *interdependencia*, aunque advierte que ninguna de estas dos manifestaciones en el plano de las relaciones interestatales resultan condiciones suficientes para “garantizar” un proceso y una situación de efectiva integración.

Sería imprescindible para verificar la existencia de un proceso de integración buscar los factores no puramente espontáneos, sino aquellos que proveen a esta interacción o interdependencia de un sentido o finalidad extrínseca, que posibiliten valorarla como efectiva y sustentada “en el propósito convergente de los actores involucrados de conseguir, por ese medio, determinados objetivos, previamente valorados, que en el plano económico podrían consistir en el mayor bienestar, y en el plano político, en la mayor seguridad”. Por ello, al conceptualizar la integración debería aceptarse, por un lado, que es el resultado del impulso expansivo inherente a los actores participantes, y por otro, que es una acción o conjunto de acciones deliberadas, que confieren al proceso una orientación racional y un desenvolvimiento controlable y controlado.

Esta integración, como proceso, tendría dos grandes dimensiones. En primer lugar puede hablarse de una *integración internacional*, que en opinión de este autor, presupone la superación

clasificación de la integración a partir de los diferentes grados en que esta se produce, siguiendo la propuesta de BALASSA, desde la formación de las *zonas de preferencias arancelarias*, pasando por la *zona de libre comercio*, *unión aduanera*, *mercado común*, *unión económica*, hasta desembocar en la *integración económica completa*, en el seno de la cual, dado las necesidades de unificar políticas económicas, monetarias, fiscales, sociales, etc., se requiere el “establecimiento de una *autoridad supranacional* cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros”, lo que parece derivar de este grado de unificación que sugiere la desaparición de las unidades nacionales, a juicio de varios autores, por la absorción de las partes en un todo, como implica la propia definición de “integración”.

⁶² ZELADA CASTEDO, A.: *Derecho de la Integración Económica Regional*, BID-INTAL, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, pp. 2-3.

de entidades políticas menores mediante su fusión en entidades de mayor extensión superficial y puede abarcar “desde la simple conclusión de tratados de paz hasta la formación de confederaciones, federaciones y otras uniones de Estados”⁶³. La otra dimensión está relacionada con un área geográficamente limitada, la *integración regional*, que se produce en un plano inferior respecto a la primera⁶⁴. No obstante, en cualquiera de los dos casos, la integración constituye uno de los instrumentos de la política internacional para garantizar algunos de sus objetivos básicos, como el mantenimiento de la paz y la seguridad y la explotación de las potencialidades cooperativas de los propios Estados, que funciona, como se ha expresado, como un principio-mandato de la comunidad internacional. No debe pasar inadvertida la mención que se hace en torno a las confederaciones, porque este elemento se empleará para sostener algunas de las conclusiones parciales entre los puntos de conexión del modelo que se investiga y la integración regional en sí.

No obstante, aunque esta última dimensión de la integración esté geográficamente limitada no significa que los modelos o estructuras planteados para la integración internacional les resulten ajenos o imposibles de aplicar. Por el contrario, sirven como un referente, como vías alternativas en la configuración del proceso integracionista. Así sucede en el debate tradicional y más actual en la construcción y consolidación de la integración europea, y considero importante su incorporación al examen de rigor por el que debe pasar nuestra integración continental en un futuro -que aspiramos, no esté muy lejano-.

Particularmente, en la integración de carácter regional se advierten tres dimensiones esenciales: la de carácter económico, social y político⁶⁵. No agotaremos todos estos supuestos, pero es preciso apuntar algunas de las características de la última de estas dimensiones en el proceso integracionista, por su singular y relevante significación en el intento de acercamiento entre esta institución y la Confederación de Estados. Para arribar a esta convicción ZELADA CASTEDO introduce algunos enfoques derivados de la exposición teórica de otros autores. Uno de ellos es la visión de la integración política como “comunidad de seguridad”, presentada por DEUTSCH.

⁶³ ZELADA CASTEDO, A., op. cit, p. 3. Asume en este caso el criterio expuesto por Manuel MEDINA en “La integración internacional”, Revista de Política Internacional, No. 164, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1979.

⁶⁴ HAAS, E. B., citado por ZELADA CASTEDO en la obra de referencia.

⁶⁵ Ha sistematizado en este supuesto ZELADA CASTEDO la propuesta de NYE (NYE, J.: “Integración regional comparada: concepto y medición”, en Revista de la Integración, No. 5, INTAL, Buenos Aires, 1969), quien señala que “el concepto de integración, definido verbalmente como lo que constituye partes en un todo o lo que crea interdependencia, puede ser desmembrado en integración económica (formación de una *economía transnacional*), integración social (formación de una *sociedad transnacional*) e integración política (formación de una *interdependencia política transnacional*)”.

Otros enfoques -como en HAAS- sitúan a la integración política como “transferencia de lealtades de los grupos sociales y políticos nacionales hacia una autoridad supranacional”; o, según ETZIONI, como “formación de comunidades políticas mediante la concentración de la autoridad para el empleo de la fuerza, la centralización del poder decisorio y el establecimiento de un centro dominante de identificación política”⁶⁶. El resultado de estas apreciaciones se traduce en la distinción de algunos de los rasgos característicos de la integración política, a decir, su carácter de proceso y situación; que atañe a las interacciones entre los Estados y otros actores políticos, más allá de sus fronteras; que consiste en la progresiva erosión de la autonomía de las unidades que se integran debido a la acentuación de la interdependencia, y que afecta a estas interacciones entre dichas unidades en el sentido de promover el surgimiento progresivo de una entidad o de estructuras políticas nuevas y diferentes. Otro aspecto importante relativo a la integración política, parte de un criterio de diferenciación respecto a la integración internacional, donde se afirma que la primera “conduce a la *desaparición de la independencia* de las entidades que se integran”, mientras la segunda, por el contrario, permite su subsistencia, en tanto “toda integración internacional reduce la independencia de las entidades que participan en el proceso de integración”, mientras “la integración política marca solo la etapa final del proceso cuando las entidades que participan en el mismo desaparecen para constituir una nueva entidad política”⁶⁷. Debe apuntarse que son múltiples las formas o estructuras de estas relaciones para afianzar las interacciones y la interdependencia, desde la perspectiva de la simple cooperación hasta los marcos de la efectiva integración. Entre ellas se menciona el *bilateralismo*, el *equilibrio de poderes*, las *alianzas* y *coaliciones*, las *ligas*, las *federaciones*, y también las *confederaciones*.⁶⁸

⁶⁶ Las referencias citadas son: DEUTSCH, K. et al: “Integración y formación de comunidades políticas. Análisis sociológico de experiencias históricas”, INTAL, Buenos Aires, 1966; HAAS, E. B.: “Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea”, INTAL, Buenos Aires, 1966; ETZIONI, A.: “Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces”, New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc. Wolfram HANREIDER indica que la integración política puede definirse como “un proceso acumulativo de cambios en la naturaleza de las relaciones existentes entre unidades políticas más o menos soberanas (tales como los Estados), durante el cual estas unidades aceptan voluntariamente una especie de autoridad central”, que deviene entonces en un proceso voluntario merced al cual esta nueva autoridad está dotada de “poder” y “legitimidad” excluyendo cualquier indicio de imposición de aquella autoridad por la fuerza. HAAS, varias veces citado en esta obra, opina que este tipo de integración se emplea para “especificar el resultado de un proceso de *erosión de la autonomía*, la condición resultante de la terminación del proceso [de integración en sentido general].” (ZELADA CASTEDO, op. cit., p. 10).

⁶⁷ MEDINA, citado por ZELADA CASTEDO, A.: Íbidem.

⁶⁸ No es casual entonces, que por nuestra parte, el profesor MUÑIZ GRIÑÁN, establezca que la manifestación esencial de las relaciones internacionales son las relaciones políticas, “sobre la base de las cuales se desarrolla todo el sistema de relaciones y cooperación entre los diferentes sujetos del DIP”. Después de incluir algunas de las formas más importantes de estas relaciones políticas internacionales (diplomáticas, de reconocimiento de Estados y gobiernos, etc.), hace mención expresa a las alianzas, organizaciones internacionales con fines políticos y a las

Una definición actual y completa sobre la integración regional debe comprender el hecho de que se trata de “un proceso político, económico y social -complejo, amplio, profundo y multifacético- mediante el cual los gobiernos de dos o más Estados, con la colaboración de otros actores sociales no gubernamentales, van incrementando gradualmente su cooperación económica y política e incrementando los intercambios entre sus sociedades, y al propio tiempo, van cediendo gradual y voluntariamente sus atribuciones soberanas y de acción autónoma a un nivel supranacional de gobernanza y acción social, con el objetivo de cohesionar y, finalmente, unificar sus sistemas económicos, sociales, culturales y sus mecanismos de defensa y seguridad, sin perder por ello su identidad nacional propia”⁶⁹.

Cuando se analizan estos presupuestos planteados en el marco de un proceso integracionista, y de manera particular, cuando se observa la necesidad de encontrar fórmulas que permitan unificar, no solo criterios en materia económica -bajo la idea implícita en la integración de la eliminación de barreras y disparidades económicas en la región-, sino además los elementos sociales, con un importante papel legitimador en estos tiempos, y los de naturaleza política hasta avanzar al plano del sustento jurídico, como exigencia en la consolidación de este proceso, cabe preguntarse: ¿es posible o no que la Confederación de Estados, como esquema político-jurídico, responda a los fines de la integración regional?

Más allá de algunos criterios doctrinales expuestos, que explícitamente reconocen dentro de los posibles esquemas políticos de integración a aquellos de carácter confederal, y del conocido debate teórico en Europa, donde se ha planteado la posibilidad de catalogar en algunos momentos de su evolución a su proceso de integración como un esquema confederal, e incluso, con tendencia actual y futura a la *confederalización*, puede afirmarse que, atendiendo a los datos ofrecidos en la explicación conceptual y el análisis de los rasgos y características tanto de la Confederación de Estados en sí como de la integración regional, es realmente posible instrumentar un esquema confederal que responda a los retos de una integración profunda, que provea de una instancia política a sus principales actores y que permita progresivamente dotar a esta unión de una plataforma jurídica que le sirva de sostén y garantía, aunque su

entidades de integración, *inter alia*. (cfr.: MUÑIZ GRIÑÁN, R.: “Las relaciones multifacéticas internacionales”, en PINO CANALES, C. et al: op. cit., p. 188.)

⁶⁹ Notas tomadas de la conferencia intitulada “Derecho Comunitario. El proceso de integración de la Unión Europea”, ofrecida por el Dr. Carlos ALZUGARAY TRETO, Profesor Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, y Miembro Adjunto de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional, en ocasión del Encuentro Internacional Escuela de Verano de Derecho Internacional Público, celebrado en La Habana entre el 2 y 6 de julio de 2007.

implementación sea un *paso de tránsito* hacia fórmulas superiores de integración, que en el particular caso latinoamericano, deberán examinarse a la luz de las peculiaridades históricas, culturales, políticas, etc.

Solo la aplicación creativa de estos presupuestos, su adaptación a las condiciones reales existentes en nuestro continente, permitirán demostrar lo mucho que se puede avanzar en estos dos terrenos, sobre todo en el jurídico, que es donde, lamentablemente, mayores dificultades se presentan. Sobre América Latina, su experiencia histórica respecto a la formación de estructuras confederales, las dificultades por las que atraviesan los modelos integracionistas desarrollados actualmente y las posibilidades que ofrece la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América para implementar la idea propuesta en esta investigación de una Confederación de Estados y determinar su viabilidad en el plano político y jurídico de la integración, se realizarán los análisis pertinentes en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 2- LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS EN EL MARCO DE LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA.

2.1- Integración y Confederación de Estados: primeras manifestaciones en la historia continental latinoamericana.

No sería posible desarrollar el análisis de la integración regional en América Latina sin antes volver sobre algunas cuestiones históricas de interés, que constituyen manifestaciones precursoras del sentimiento y acción integracionistas desarrollados en siglos precedentes y, que por las propias condiciones existentes, no arribaron a sus propósitos originarios. No resultaría este un examen completo, sino un breve acercamiento a algunos de los postulados directamente vinculados con la idea de integración continental y, también, a algunas expresiones históricas de la formación de estructuras confederales en nuestro continente.

Varias personalidades se destacan en este empeño, tanto a finales del siglo XVIII como en la primera mitad del XIX.

Francisco de Miranda constituye uno de los primeros referentes a la hora de explicar las raíces de la integración latinoamericana. A grandes rasgos puede advertirse en su intenso bregar político la formación de una conciencia que aspiraba, más allá de la independencia de nuestros pueblos, a la realización de un proyecto de unificación política de las naciones del continente, como se confirma tempranamente al arribar a los Estados Unidos en 1783, al concebir un nombre para la futura república continental latinoamericana: *Colombia*. Esta concepción unitaria en Miranda⁷⁰, tanto desde el punto de vista identitario y cultural, como desde la perspectiva política, sienta pautas para su posterior “Plan para la formación, organización y establecimiento de un gobierno libre e independiente en América meridional”, presentado al gobierno inglés el 27 de marzo de 1790, que venía precedido por las primeras ideas esbozadas acerca de la independencia y libertad de “todo el Continente Hispano-Americano” durante su paso por Nueva York en 1784⁷¹. De tal manera, la idea de la integración americana es inseparable de la idea de la independencia de las colonias hispanoamericanas, y de ahí que los llamados a “la unión y a la reunión de todos los americanos no se detienen en la simple conquista de la autonomía política, sino que se dirigen hacia un objetivo que la trasciende y cuya realización solo puede ser garantizada por la

⁷⁰ *Cfr.*, BOHÓRQUEZ MORÁN, C. L.: Francisco de Miranda. Precursor de las independencias de la América Latina, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2003.

⁷¹ No obstante, la autora arriba citada, habla de algunos antecedentes de los proyectos de Miranda, entre ellos, los de Juan José Godoy presentado en Londres en 1781, que buscaba “establecer, con el apoyo de las fuerzas navales, un gobierno independiente en el sur de América, específicamente en las regiones de Chile, Perú, Tucumán y la Patagonia” y Juan Pablo Viscardo y Guzmán, quien desde el exilio en Italia a inicios de la década de los ochenta del siglo XVIII, hasta su arribo a Londres diez años después, proponía algunos planes para la liberación, primero de Perú, y luego de Sudamérica, como queda recogido en su *Carta a los Españoles-Americanos*, “verdadera justificación ideológica de la independencia global de la América meridional” (*cfr.*, op. cit., p. 145-148).

integración: se trata de la consolidación de la nación independiente como potencia política, y el desarrollo de su potencial económico”⁷².

La unión concebida por Miranda no debe verse como una simple alianza estratégica dirigida a alcanzar un objetivo particular, sino como “una verdadera integración de unidades parciales que constituyen una nueva entidad de carácter permanente”⁷³, que ha de llegar a convertirse en una gran potencia mundial. Esta integración, vista no solo como un imperativo histórico, sino además como un proyecto para el futuro, tiene su cristalización política con la propuesta de constitución de un Congreso continental.

A partir de aquí, Miranda nos ilustra la posibilidad de creación de una verdadera Confederación, por la propia estructura de este Congreso con la conformación de una autoridad máxima concentrada en una *Dieta Imperial* o *Concilio Colombiano*, pero por otra parte, la formulación constitucional de esta nueva estructura continental se debate entre la compleja proposición de la formación de un *Incanato* y los presupuestos republicanos federales y monárquicos parlamentarios, resultado de sus experiencias tanto norteamericana como europea, aunque termina convirtiéndose en un defensor del republicanismo como forma de gobierno. Existe, a mi juicio, un especie de dispersión en la formulación definitiva del esquema que propone Miranda para alcanzar la unificación política continental, aspecto que compete a un riguroso estudio desde la óptica constitucional. Mientras se opone por su impracticabilidad “a la simple confederación de cuerpos municipales como el modelo holandés”, PIVIDAL señala que en la propuesta hecha en 1790, Miranda “deja expuesto su pensamiento constitucional al presentar un plan que agruparía a los pueblos de la América española en una confederación, regida por un sistema político y administrativo de corte inglés”⁷⁴.

No obstante estas dificultades se advierte el imperativo de lograr la “unicidad jurídica que haría del conjunto de ex-colonias una sola nación independiente”⁷⁵, al asignar al Poder Legislativo

⁷² BOHÓRQUEZ MORÁN, C. L.: op. cit., p. 317.

⁷³ Íbidem., p. 318.

⁷⁴ PIVIDAL, F.: Bolívar: Pensamiento precursor del antimperialismo, Fondo Cultural del ALBA, La Habana, 2006, p. 17.

⁷⁵ Es en este punto donde BOHÓRQUEZ MORÁN identifica la paternidad de la idea de unión política continental, al expresar en la nota 62 de la obra citada que “aún cuando los objetivos de este Congreso [se refiere al Congreso Anfictiónico de Panamá] convocado por Bolívar tendían más bien al establecimiento de alianzas entre repúblicas independientes y no a la constitución de una sola república como proponía Miranda, es evidente que es a este último a quien debe atribuírsele la paternidad de la idea general de la unión americana”. Esta comprensión de las diferencias establecidas en cuanto a la concepción de esquemas de unificación continental entre uno y otro coadyuva a entender que en Miranda concluirá venciendo la propuesta republicana federal sobre la idea de confederación, una solución a

conformado en el esquema de gobierno latinoamericano, la alta responsabilidad de promulgar leyes generales aplicables a todos los ciudadanos americanos.

Por otra parte, se debe a Miranda un meridiano estudio acerca de los elementos que determinan la necesidad y ventajas de la integración, que a la altura de los tiempos que corren, ya en el siglo XXI, volvemos a exponer como móviles en el esfuerzo por alcanzar la definitiva unidad regional⁷⁶. Así, aunque no pudiese ver desencadenado en toda su amplitud el proceso revolucionario en Latinoamérica, su papel quedó cumplido ya que fue “el Precursor de la integración e independencia hispanoamericanas”⁷⁷.

En el pensamiento y acción de Simón Bolívar se plantea y defiende consecuentemente la integración política del conjunto de pueblos latinoamericanos en proceso de emancipación. Para el *Libertador de América* la integración fue siempre la máxima aspiración y a ella dedicó los mayores esfuerzos. Baste revisar el impresionante epistolario bolivariano⁷⁸, para que se tenga una idea de las dimensiones con que calculó la integración y unidad continentales, proyectos que nunca abandonó a pesar de las múltiples contradicciones que encontró durante el desarrollo del movimiento liberador en América del Sur, y varios de los cuales se orientaron hacia la fórmula confederal.

La invitación a conformar esta unión ya se corrobora en su estancia en Londres, donde se reúne con Miranda y el 15 de septiembre de 1810 publica un artículo en el *Morning Chronicle* en el que hacía patente que a la hora de que los venezolanos alzarán las banderas de la independencia

priori frente al entrecruzamiento y diversidad de opciones que de las lecturas de sus proyectos políticos para el continente se desprenden.

⁷⁶ Con increíble vigencia, expone Miranda varias razones que determinan esta necesidad y ventajas de la integración continental, entre ellas una de naturaleza cultural, y otra económica. Se trata de la identificación, como elemento aglutinador, de la existencia de una comunidad de lengua, religión y costumbre, que subyace a las formas de explotación, tanto económica como social en general, que operaría como un elemento de unidad *de hecho*, al que debe sumarse otro *de Derecho*, consistente en la voluntad política de construir un solo Estado. Súmese la existencia de estructuras administrativas locales y de un cuerpo de leyes similares en el conjunto de provincias americanas, uno de los legados del dominio español en nuestro continente. Estos elementos continúan siendo hoy un argumento insoslayable en la defensa de la necesidad de la integración latinoamericana, y aunque algunos hayan variado, de acuerdo a los inevitables cambios históricos y de contexto, otros se mantienen tal y como los advirtió este revolucionario americano.

⁷⁷ PIVIDAL, F.: op. cit., p. 31.

⁷⁸ Se ha empleado en esta tesis, como material de consulta, un texto publicado por el Fondo Editorial Casa de las Américas intitulado: “Simón Bolívar. Documentos”, dentro de la Colección Literatura Latinoamericana, Vol. 15, La Habana, 2006, donde se compilan valiosos fragmentos de cartas y documentos del Libertador “relacionados con su proyecto de confederación”, tal y como se advierte a inicios de la obra.

contra su metrópoli no descuidarían en “invitar a todos los pueblos de América a que se unan en Confederación”⁷⁹.

En la *Gaceta de Caracas*, en fecha de 6 de enero de 1814, expone que frente a las amenazas de los colosos de poder, especialmente de Europa, aquel otro coloso de poder que debía ser la América toda no podía formarse “si no de la reunión de toda la América Meridional bajo un mismo cuerpo de Nación, para que un solo Gobierno central pueda *aplicar sus grandes recursos a un solo fin*, que es el de resistir con todos ellos las tentativas exteriores, en tanto *que interiormente* multiplicándose la *mutua cooperación* de todos ellos, nos elevarán a la cumbre del Poder y la prosperidad”⁸⁰.

Uno de los momentos más significativos en la proyección del pensamiento unitario de Bolívar se registra en su *Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla*, documento que ha trascendido a la historia como la *Carta de Jamaica*, fechada el 6 de septiembre de 1815. Con absoluta claridad expone el prócer latinoamericano su concepción unitaria muy cercana a la Confederación de Estados: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse”⁸¹.

Respecto a las proyecciones de creación de un esquema confederal, las intenciones de Bolívar quedan bien establecidas al señalar, el 11 de diciembre de 1821 que “nada interesa tanto en estos momentos como la formación de una liga verdaderamente americana. Pero esta Confederación (...) debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra las libertades de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero”⁸². A continuación se deja sentada la iniciativa de formar un *Cuerpo Anfictiónico* o *Asamblea de Plenipotenciarios* que diera impulso a los intereses comunes de los Estados americanos.

Estos objetivos se concretaron en el Congreso Anfictiónico de Panamá, celebrado en 1826, pero la historia ha dejado bien claro el destino de lo que pudo constituir el momento más sublime para

⁷⁹ PIVIDAL, F.: op. cit., p. 47.

⁸⁰ *Íbidem*, pp. 91-92. *Cursivas del autor*.

⁸¹ *Íbidem*, pp. 161-162.

⁸² *Íbidem*, p. 159.

la unidad continental. Dentro de los principales resultados, afines con el fundamento político y jurídico que se buscaba para la unidad continental, sobresalen la firma de varios instrumentos convencionales, entre ellos, el *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y los Estados Unidos Mexicanos*. Sin embargo, respecto a este instrumento jurídico “no pudo conseguirse que de ese pacto de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha se pasara a la creación de unos *mecanismos eficaces para traducir en realidades esa unión íntima*”⁸³.

Entre los ejemplos posteriores que manifestaron la conveniencia de adoptar la Confederación de Estados en la labor unitaria de nuestro pueblos se encuentran la Confederación Peruano-Boliviana, cuyo artífice fue el general Andrés de Santa Cruz y que se constituyó oficialmente el 20 de octubre de 1836, disuelta en 1839; el Tratado de Confederación aprobado por representantes de Perú, Chile, Bolivia, Ecuador y Nueva Granada, reunidos en Lima entre el 11 de diciembre de 1847 y el 1ro. de marzo del siguiente año⁸⁴; el *Tratado Continental*, o “Tratado que fija las bases de unión de las Repúblicas Americanas”, acordado el 15 de septiembre de 1856 en Santiago de Chile, entre esta nación, Perú y Ecuador, al que se adhirieron Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, México y Paraguay; el proyecto presentado el 9 de noviembre del propio año en Washington de Tratado de Alianza y Confederación para la Nueva Granada, Guatemala, El Salvador, México, Perú, Costa Rica y Venezuela, impulsado por el conservador Irisarri, y el tratado adoptado en uno de los últimos grandes congresos hispanoamericanos (Lima, noviembre de 1864), que respondía a la creación de una *Unión y Alianza Defensiva*, ocasión en la que Justo Arosemeni propuso la fundación de una liga sudamericana⁸⁵.

Entre las formaciones confederales creadas en la segunda mitad del siglo XIX sobresalen la Confederación Granadina, compuesta por los Estados de Antioquia, Cundinamarca, Bolívar, Boyacá, Cauca, Magdalena, Panamá y Santander, antes de integrarse estos territorios en la Unión

⁸³ *Ibidem*, p. 267. Cursivas del autor.

⁸⁴ Que establecía en su Preámbulo: “Ligadas por los vínculos del origen, del idioma, la religión y las costumbres; por su posición geográfica, por la causa común que han defendido, por la analogía de sus instituciones y, sobre todo, por sus comunes necesidades y recíprocos intereses, no pueden considerarse sino parte de una misma nación, que debe mancomunar sus fuerzas y sus recursos para remover todos los obstáculos que se oponen al destino que les ofrecen la naturaleza y la civilización”.

⁸⁵ *Cfr.*, GUERRA VILABOY, S. y MALDONADO GALLARDO, A.: “Raíces históricas de la integración latinoamericana”, en AUNA: Historia y perspectivas de la integración latinoamericana, México, 2000, pp. 31-84; GUERRA VILABOY, S.: “Antecedentes históricos de la Alternativa Bolivariana para las Américas”, en Contexto Latinoamericano. Revista de Análisis Político, No. 1 septiembre-diciembre, Editorial Ocean Sur, Bogotá, 2006, pp. 149-162; GUERRA VILABOY, S.: Breve historia de América Latina, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006, pp. 155-158.

Colombiana hacia 1861 y, finalmente, la República Centroamericana formada por Honduras, Nicaragua y El Salvador, territorios confederados desde 1895 hasta 1898.

Otros intelectuales y políticos dedicaron parte de su obra a la promoción de la plena unidad continental a través un esquema político que encontraba su referencia en las propuestas de Bolívar, particularmente el modelo confederal⁸⁶. Resulta esencial el pensamiento y acción de José Martí, aunque a diferencia de Bolívar, no se extiende en proponer las formas jurídico-institucionales concretas en que debiera plasmarse esa unión, pero concibe la unidad latinoamericana basada en un carácter republicano y popular, autóctono y antimperialista. No obstante, deja constancia en algunos apuntes personales durante su estancia en Venezuela en 1881, acerca de la idea de “*una gran confederación de los pueblos de la América Latina*”⁸⁷, y enero de 1884, en la revista neoyorquina La América, escribe sobre la integración de los pueblos de América, “*...aquellos que son en espíritu, y serán algún día en forma, los Estados Unidos de la América del Sur*”⁸⁸.

Si bien la perspectiva confederal no ocupa el mismo lugar que hace dos siglos atrás, en Miranda o Bolívar, no deja de ser una propuesta en el difícil camino hacia la plena unidad continental, y es precisamente de aquel pensamiento precursor del que hoy debemos nutrirnos, bajo la premisa de que vivimos tiempos diferentes, aunque igualmente urgentes.

2.2- Los principales procesos integracionistas en América Latina: potencialidades y limitaciones en el camino hacia un modelo que garantice la plena integración continental.

En América Latina se desarrollaron experiencias que fueron pioneras en la integración. Antes que la Comunidad Económica del Carbón y del Acero europea existió una propuesta de *Unión Aduanera del Plata* y una *Carta de Quito*. Pero a diferencia de Europa, en nuestro continente “ninguno de estos precedentes llega a concretarse en definitiva, por inmadurez de condiciones

⁸⁶ Entre ellos el propio Arosemeni, quien el 20 de julio de 1856 advertía que lo que “el cálculo hizo para la Confederación del Norte, el tiempo, la experiencia y el peligro deben hacer por la Confederación del Sur (...) debemos apresurarnos a echar las bases y anudar los vínculos de la Gran confederación colombiana”. José María Samper, hacia 1859, también apreciaba la conveniencia de crear una *Confederación Colombiana*, bajo una forma política de asociación de Estados independientes, “pero aliados y mancomunados”. A la tarea de esta gran unión latinoamericana se sumaron otras importantes personalidades, entre ellas Eugenio María de Hostos, José María Torres Caicedo, Francisco de Paula Vigil, los que se encargaron de “promover de manera sistemática la unión de los países latinos de América”, siguiendo las pautas del *Libertador*. Continuadores de este pensamiento unitario continental fueron, en su tiempo, Manuel Ugarte, Sandino, Perón y Lázaro Cárdenas. Con buena suerte aquellos planes originarios hoy son retomados en nuestro escenario, multiplicándose los esfuerzos por alcanzar la definitiva integración.

⁸⁷ Cfr., DE ARMAS, Ramón: El Día, El Gallo Ilustrado, 13 de noviembre 1991, citado por VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “Constitución de una Confederación de Estados Latinoamericanos”, pp. 10-11.

⁸⁸ Vid, VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “Constitución de una Confederación de Estados Latinoamericanos”, cit., p. 11

históricas e interferencias externas, y por fundarse solo en afinidades culturales, coincidencias políticas o urgencias económicas de carácter coyuntural”⁸⁹. Posteriormente se definen los primeros pasos en el proceso integracionista continental, sobre todo en la década de 1960, ampliándose los mecanismos de cooperación y coordinación del área latinoamericana en los años setenta y particularmente en los noventa.

En este escenario surge el Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁹⁰, que entra en vigor a partir del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua, el 13 de diciembre de 1960 y que se ha ampliado a través de la firma de varios acuerdos y protocolos como parte de la configuración del Sistema de Integración Centroamericano; la Comunidad del Caribe (CARICOM)⁹¹, a partir del Tratado de Chaguaramas de 4 de julio de 1973; la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁹², que tenía como precedente el Grupo Andino

⁸⁹ KAPLAN, M.: Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2008, p. 32.

⁹⁰ Uno de los antecedentes inmediatos a la formación de este Mercado Común fue la firma de Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 sirvió para revitalizar los esfuerzos integracionistas, tratando de fortalecer la subregión centroamericana como una “zona de paz, democracia y desarrollo”. En este contexto se crea el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), al que se une Panamá, queda abierto a la adhesión de Belice y se incorpora como miembro asociado República Dominicana en 2003 (Fuente consultada: http://es.wikipedia.org/wiki/Mercado_Com%C3%BAn_Centroamericano). El MCCA está integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Está constituido por el Consejo de Ministros de Integración, el Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE) y la Secretaría de Integración Económica Centro Americana (SIECA). Entre los organismos de apoyo, debe mencionarse el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Debe sumarse a esta estructura institucional la Reunión de Presidentes.

⁹¹ La Comunidad del Caribe (CARICOM) se constituyó con tres objetivos fundamentales: estimular la cooperación económica en el seno de un mercado común del Caribe; estrechar las relaciones políticas y económicas entre los Estados miembros y promover la cooperación educacional, cultural e industrial entre los países de la Comunidad. CARICOM agrupa a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago. Los principales órganos de la Comunidad del Caribe son la Conferencia y el Consejo. La Conferencia es el órgano supremo de la organización regional y la integran los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. Su principal responsabilidad es trazar la política de la CARICOM. También se encarga de autorizar la firma de tratados entre la Comunidad del Caribe y otras organizaciones de integración. El Consejo está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y se encarga del desarrollo de los planes estratégicos de la CARICOM, de coordinar la integración en diferentes sectores y de promover la cooperación entre los Estados miembros. Otros órganos: Consejo para el Desarrollo Económico y Comercial (COTED); Consejo para las Relaciones Exteriores y de la Comunidad (COFCOR); Consejo para el Desarrollo Humano y Social (COHSOD) y Consejo para la Planificación Financiera (COFAP). Posee igualmente otras instituciones. (Fuente: <http://www.americaeconomica.com/zonas/caricom.htm>).

⁹² La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una comunidad de cuatro países (Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú) que tienen un objetivo común: alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo. El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Fueron miembros también Chile, en el período de 1969-1976 (aunque ostenta ahora la condición de miembro asociado, junto a otro grupo de Estados sudamericanos), y Venezuela, que decidió retirarse de este bloque en 2006. Antes de 1996 se conocía como Grupo o Pacto Andino. El Artículo 48 del Acuerdo de Cartagena define a la Comunidad Andina como una organización subregional con personalidad jurídica internacional. Como parte de la organización de este esquema se crea el denominado Sistema Andino de Integración (SAI; Protocolo de Trujillo de 1996, modificativo del Acuerdo de Cartagena), donde se destacan como principales órganos el Consejo Presidencial Andino (máxima reunión de los Jefes de Estado, que viene a resumir la visión del legislador andino acerca de las instituciones y órganos de que antes que estar vinculados por una razón de

creado mediante el Acuerdo de Cartagena de 1969, modificado por el Protocolo adoptado en el seno de la VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino, que sesionó en Trujillo en el año 1996; el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)⁹³, adoptado en 1994; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁹⁴, fortalecido mediante el Tratado de Asunción de 1991, aunque sus primeros pasos venían produciéndose desde 1985⁹⁵, y más recientemente, la Unión de

subordinación, lo deben estar por razones de complementación funcional, bajo la dirección política de un solo órgano), creado en 1991; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (reunión de Política Exterior de la Comunidad); Comisión de la Comunidad Andina (órgano normativo); Secretaría General de la CAN (creada en agosto de 1997 como organismo ejecutivo y técnico); Tribunal de Justicia Andino (creado en 1996, entrando en funciones en 1999 y reformado en 2001); Parlamento Andino (órgano legislativo y deliberante, constituido en octubre de 1979) (*Cfr.*, http://www.es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Andina).

⁹³ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, TLC o NAFTA) es un bloque comercial entre Canadá, Estados Unidos y México que establece una zona de libre comercio. Entró en vigor el 1 de enero de 1994. No establece organismos centrales de coordinación política o social. Existe sólo una secretaría para administrar y ejecutar las resoluciones y mandatos que se derivan del tratado mismo, y las secciones correspondientes en los Estados miembros. Dentro de sus propósitos originales se encuentran la eliminación de fronteras para el comercio y otros obstáculos arancelarios, promover la inversión entre estos países, entre otros. La realidad, sin embargo, describe efectos negativos, agravados por la actual crisis económica (Fuentes: <http://www.fina.nafta.org/esp/integ/alena.asp?lang=esp&menu=integ>; http://www.es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Libre_Comercio_de_Am%C3%A9rica_del_Norte; DELA CRUZ, R.: Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN). La experiencia de México, BANCOMEXT, Guatemala, 2005).

⁹⁴ El 26 de marzo de 1991, los representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, firmaron el Tratado de Asunción, que da origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este instrumento buscaba establecer un mercado común, como nivel de integración económica, que estableciera la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un arancel externo y una política comercial común, armonizados con políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados miembros y la adaptación de las legislaciones para fortalecer el proceso de integración (artículo 1 del Tratado). La ratificación del Protocolo de Ouro Preto puso fin a una primera etapa de transición, donde se sentaron bases para el desarrollo de los objetivos de MERCOSUR. En consecuencia, se crea una estructura institucional, donde se distinguen el Consejo del Mercado Común (con una presidencia rotativa y la asistencia al menos una vez por año de los Presidentes de los Estados miembros a una reunión convocada por este organismo), el Grupo del Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Estas son las instancias de decisión. La Comisión Parlamentaria Conjunta, conformada por los órganos legislativos de cada Estado parte, procura la adopción de normas comunes que garanticen la armonización legislativa en el seno del MERCOSUR. Otros órganos: Foro Consultivo Económico y Social y Secretaría Administrativa. El MERCOSUR está dotado de personalidad jurídica internacional, a la par que se establecen las fuentes normativas de este mecanismo y se adopta un sistema de solución de controversias en su tratado constitutivo (*Vid.*, ad. “Perfil de Mercado: Mercado Común del Sur MERCOSUR”, en Observatorio de Competitividad. Módulo de Inteligencia de Mercados, disponible en INTERNET y texto del Tratado de Asunción: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>). No puede dejar de discutirse el nivel que MERCOSUR ha alcanzado como mecanismo, e incluso, no escapan las comparaciones respecto al modelo de la Unión Europea. VENTURA expone algunos puntos de interés sobre este particular en MERCOSUR. En tal sentido aclara que “el tratado que instituye el Mercosur no comporta ninguna analogía con los tratados europeos. El Mercosur nunca engendró un ordenamiento jurídico autónomo, en el cual el TAs [Tratado de Asunción] desempeñaría la función equivalente a la de una constitución en el orden interno. Sin embargo, es innegable que los actos normativos de las instituciones del Mercosur, una vez incorporados a los ordenamientos internos de los Estados miembros, derivan del TAs y deben estar conformes a él” (*vid.*, VENTURA, D.: Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una integración interregional, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2008). Sobre una línea de análisis similar *cfr.* MALAMUD, A. y SCHMITTER, P.: “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 46, No. 181, Buenos Aires, abril-junio 2006, pp. 3-31.

⁹⁵ Derivados una serie de documentos y conductas del gobierno argentino y brasileño expresados en algunas declaraciones y acuerdos: la Declaración de Foz de Iguazú (30/11/85) que creó una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración; Acta para la Integración argentino-brasileña y el Programa de Integración y Cooperación

Naciones del Sur (UNASUR)⁹⁶, cuya versión final del tratado constitutivo fuera ratificada en Brasilia, en mayo de 2008.

Entre los denominados *mecanismos de articulación* de la integración continental se encuentran la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁹⁷, que fue constituida en 1980 a través del Tratado de Montevideo, en reemplazo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)⁹⁸, producto del Convenio de Panamá de 17 de octubre de 1975 y la Asociación de Estados del Caribe⁹⁹, como mecanismo de

Económica (29/7/86); Acta de Amistad argentino-brasileña denominada "Democracia, Paz y Desarrollo" 10/12/86, entre otros.

⁹⁶ Sobre UNASUR se harán repetidas referencias, por la importancia de este esquema y las proyecciones realizadas desde su reciente constitución. El 6 de mayo de 2008 apareció una versión final del Tratado constitutivo de la Unión de Naciones del Sur, rubricada por Argentina, Bolivia, la República Federativa del Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. En este instrumento se establece la estructura institucional de esta organización dotada de personalidad jurídica internacional. El propósito de UNASUR se expresa ampliamente en el artículo 3, a partir de los principios básicos que orientan la actividad de esta organización contenidos en buena parte del Preámbulo. Cabe destacar “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana”; “el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías”; “la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”; “la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana”, y todo lo relativo a la cooperación económica, energética, etc., pilares de este esquema integracionista. En los artículos 11 y 12 del Tratado se establecen el sistema de fuentes y el procedimiento para aprobar y aplicar la normativa en la organización. Como oportunamente se analizará, constituye un paso en la integración continental, respetuoso de inicio con los esquemas subregionales existentes en el área, un factor circunstancialmente favorable, pero que deja abierto el mismo debate en torno al cauce por donde debe transitar la definitiva unidad continental -que no es contrario al discurso de *flexibilidad y progresividad* incorporado en los propósitos de este esquema-, pero que debe buscar una fórmula precisa para alcanzar la efectiva integración económica, política y jurídica.

⁹⁷ La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se creó mediante el Tratado de Montevideo de 12 de agosto de 1980 que reemplazó al de 1960, que había dado origen a la antigua ALALC. Los principios de la integración latinoamericana en la ALADI son los de pluralismo, convergencia, flexibilidad y tratamiento diferenciado según el nivel de desarrollo relativo. Los principales instrumentos de integración en este esquema son los Acuerdos de Alcance Parcial, los Acuerdos de Complementación Económica y los Acuerdos Regionales. La naturaleza de este mecanismo, es básicamente comercial y como instrumento articulador de políticas económicas en el área. Participan como observadores una decena de países (Fuentes: www.aladi.org; <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=233&id>).

⁹⁸ El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) es un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas, Venezuela, integrado por 26 países de América Latina y el Caribe. Dentro de sus principales objetivos se encuentran la promoción de un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica e impulsar la cooperación y la integración entre estos países. Su máximo órgano es el Consejo Latinoamericano, formado por representantes de cada Estado miembro, encargado de establecer las políticas generales del organismo y de decisiones que se aprueban por consenso. La Secretaría Permanente es el órgano técnico administrativo y operan también los Comités de Acción, organismos flexibles de cooperación que se constituyen a partir del interés de dos o más Estados Miembros en promover programas y proyectos conjuntos en áreas específicas, que pueden ser temporales o llegar a convertirse en órganos permanentes. (Fuente: <http://www.es.wikipedia.org/wiki/SELA>).

⁹⁹ El Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia, con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los

cooperación, instituido en julio de 1994 y compuesto por una amplia membresía de Estados. El Grupo de Río¹⁰⁰ constituye otro de los foros de consulta política en el continente, con resultados apreciables en la actualidad, y al que ha sido incorporado recientemente como miembro pleno Cuba. Existen otras áreas en las relaciones de cooperación, como el Espacio América Latina + Caribe + Unión Europea.

Lo más significativo respecto a estos mecanismos presentados responde, precisamente, a las formas o los niveles que dentro de la integración han adoptado y en qué medida aportan a la fundamentación desde bases jurídicas al proceso integracionista continental. La primera conclusión que puede obtenerse es que en la mayoría de los ejemplos citados nos encontramos ante esquemas de cooperación económica o en el mejor de los casos, de integración económica, lo que no presupone la ausencia de instancias de decisión o coordinación de naturaleza política y de un marco normativo adecuado al papel, funciones y objetivos que cumplen estos esquemas, pero que dista regularmente de ofrecer una solución a la configuración jurídica de la integración continental *in extenso*.

El Tratado de Integración Económica Centroamericana, con el SICA como complemento, responde, por ejemplo, a un mercado común como forma de integración.

países del Caribe. Está integrada por 25 Estados miembros y tres miembros asociados. Otros ocho países no independientes son elegibles como miembros asociados. Los principales objetivos esta Asociación son los siguientes: el fortalecimiento de la cooperación regional y del proceso de integración, con el propósito de crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas de atención son en la actualidad el comercio, el transporte, el turismo sustentable y la prevención de desastres naturales. La estructura institucional de la AEC descansa sobre un Consejo de Ministros, que es el principal órgano de formulación de políticas y de orientación de la Asociación, y la Secretaría General, y cuenta con el apoyo de varios comités especiales. Cuba es miembro pleno. (<http://www.acs-aec.org/sobre.htm>; http://www.acs-aec.org/About/ACS_convention/convenio.htm (texto del Convenio Constitutivo); www.acs-aec.org).

¹⁰⁰ El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) fue creado en diciembre de 1986. Se ha constituido en un importante mecanismo regional de diálogo político y en uno de los interlocutores más representativos de América Latina y el Caribe frente a otros países y grupos de países. Dentro de sus objetivos puntuales se encuentran: velar por la preservación de la paz ofreciendo soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región; ampliar y sistematizar la cooperación y el diálogo políticos; examinar y concertar posiciones sobre asuntos internacionales de interés común; promover el mejor funcionamiento de los organismos y procesos de integración y de cooperación latinoamericanos. Para el cumplimiento de estos propósitos se han creado varios niveles de diálogo que incluyen los Jefes de Estado y de Gobierno, los Ministros de Relaciones Exteriores y los Coordinadores Nacionales. Las reuniones en República Dominicana y Brasil en 2008, en la última de las cuales se incorporó a Cuba como miembro pleno, demostraron la importancia de este espacio de concertación genuinamente latinoamericano y caribeño, un impulso adicional para unir voluntades políticas en la construcción del proceso de integración regional. (Fuente: <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio1.htm>).

El CARICOM de igual manera se configura como comunidad y mercado común, lo mismo que la CAN, con el primer atributo, el de comunidad económica, con más fuerza¹⁰¹.

En el caso de la CAN ha existido la tendencia a buscar fórmulas cercanas o inspiradas en el modelo supranacional¹⁰². Sin embargo, en su seno se advierte un proceso de debilitamiento, agudizado por controversias políticas y económicas recientes entre sus miembros. Actualmente la situación de este esquema se muestra muy compleja, y las aspiraciones de construir un espacio de integración sobre los pilares de la *aplicabilidad directa y preeminencia* de un Derecho Comunitario, a semejanza del modelo europeo, parecen cada vez más difíciles. No obstante, debe reconocerse el valor que se ha ofrecido a la fundamentación desde bases jurídicas de su proceso de integración, saldo positivo ineludible de la CAN.

En el Mercado Común del Sur “la integración económica continúa siendo la finalidad primordial y básica (...) y la última razón de ser del esfuerzo conjunto de integración que llevan a cabo estos Estados”¹⁰³. Algunas opiniones reiteran que en la más estricta realidad solo nos encontramos “frente a una unión aduanera imperfecta y a una zona de libre comercio incompleta”¹⁰⁴. Esto no significa desconocer el importante papel de la base intergubernamental, que constituyó una de las notas esenciales que permitió el nacimiento de MERCOSUR, y la obligatoriedad de recurrir por vía jurídica, ante cualquier intento de modificación estructural. Pero, a la vez, este hecho supone el desarrollo de un proceso de integración de características limitadas al campo de lo intergubernamental, sin que sus normas sustentadoras impliquen una transferencia de atributos

¹⁰¹ Sobre las formas de integración que adoptan estos esquemas, referencias tomadas de ZELADA CASTEDO, A.: op. cit. Otras notas de interés y gráficos sobre aparato estructural de algunos de estos mecanismos (en especial, el MCCA, CARICOM, CAN, y MERCOSUR), en: “Los procesos de integración de América Latina y el Caribe en la encrucijada: perspectivas de futuro”, conclusiones del Seminario CEPAL-OBREAL-BID-INTAL presentadas en el Seminario Internacional “La nueva agenda de las relaciones comerciales internacionales tras el fin de la Ronda de Doha”, Barcelona, España, 2007, con apuntes complementarios de Ricardo CARCIOFI (disponible en INTERNET).

¹⁰² Puede comprobarse esta idea, entre varios materiales, en: ROSELL, M.: Marco institucional y seguridad jurídica en la Comunidad Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina, abril de 1999 (disponible en INTERNET), y SALGADO PEÑAHERRERA, G.: El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, 1995, p. 21. En este particular se señala que quienes pensaron en la conformación de la Junta del Grupo Andino en el Acuerdo de Cartagena se inspiraron precisamente en la Comisión de la Comunidad Económica Europea, con sus conocidos atributos supranacionales.

¹⁰³ DÍAZ BARRADO, C. M.: “Protocolo de Olivos para la solución de controversias en MERCOSUR adoptado el 18 de febrero de 2002: un paso adelante en la integración mercosureña”, en Revista Española de Derecho Internacional, Vol. LV-2003, No. 2, julio-diciembre, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, p. 1097. Señala además que se han ido “añadiendo, no obstante, otras finalidades de distinta índole, tales como el logro de metas que se refieren a la *dimensión política* de la integración así como a la *dimensión social* de la misma”.

¹⁰⁴ Cfr., inter alia, “Integración y Supranacionalidad sin considerar los Desarrollos Europeos Recientes, Bases Constitucionales y Límites. La Experiencia del Mercosur”, en <http://www.farn.org.ar/docs/a04/art4-3.html>)

propios de la soberanía estatal hacia una estructura ubicada por encima de los Estados descartándose también la tendencia a la supranacionalidad¹⁰⁵.

La Unión de Naciones del Sur¹⁰⁶, por su parte, ha avanzado en los fines de crear un esquema que supere la perspectiva de la integración económica, trazándose como objetivo “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”, como establece el artículo dos de su tratado constitutivo, no obstante existir algunos elementos discutibles en torno a la fundamentación desde bases jurídicas de la integración que este modelo propone.

Respecto a la Asociación Latinoamericana de Integración y el SELA, se conviene en caracterizarlos como mecanismos de articulación, no esquemas de integración en sí, y ya hemos analizado además la naturaleza de la Asociación de Estados del Caribe.

Se han tomado algunos de los esquemas presentes en el contexto latinoamericano actual, sin la intención de abarcar otros que, o bien existen en una porción geográfica más reducida o entre unos pocos Estados, o se mantienen como un proyecto no concluido o en proceso de negociación, que puede ser, incluso bilateral, como ha sucedido con algunas propuestas hemisféricas encabezadas por Estados Unidos bajo fórmulas basadas en la bilateralidad y el compromiso -que puede llegar a ser presión-. Pienso, en sentido general, en esquemas como el Grupo de los Tres, el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA)¹⁰⁷ o el CAFTA+DR.

¹⁰⁵ Sobre el alcance de la regulación constitucional argentina al respecto, y la comparación con el resto de las normas constitucionales de los Estados partes en MERCOSUR, *cfr.*, VÁZQUEZ, A. R.: “Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur”, en *Anuario Mexicano de Derecho Constitucional*, 2007, pp. 233-244.

¹⁰⁶ No debe perderse de vista en el estudio del proceso de conformación de la Unión de Naciones del Sur los pasos previos que fueron concretándose en torno al proyecto de creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Sobre este particular, *vid.*, DÍAZ BARRADO, C. M.: “La Comunidad Suramericana de Naciones: Propuestas y Realizaciones”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII-2005, No. 2, julio-diciembre, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2006, pp. 641-662, entre otros.

¹⁰⁷ Sobre el ALCA también aparece una abundante bibliografía, tanto desde una postura crítica como desde sus posiciones de defensa. También de la polémica doctrinal y política desde la implementación del ALBA, han aparecido numerosos y muy valiosos materiales de consulta. De manera general se han revisado, entre otros: OROPEZA GARCÍA, A. (coord.): *ALCA, un debate sobre la integración*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, México, 2003; WITKER, J.: “Las negociaciones del ALCA en Puebla, México. Algunas reflexiones jurídicas”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. V, 2005, pp. 521-540; MARTÍNEZ, O.: “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión”, documento electrónico, Biblioteca Francisco Varona Duque de Estrada, Unión Nacional de Juristas de Cuba [consulta: junio de 2008]; DIETERICH, H.: “Integración latinoamericana antes que ALCA”, en *La página de Dieterich*: <http://www.rebellion.org>, [consulta: noviembre de 2007].

De tal manera, puede afirmarse que la mayoría de estos proyectos no rebasan la perspectiva de una integración económica. El caso de MERCOSUR, con su indudable peso en el desarrollo económico sudamericano y la búsqueda de sustento político en las más importantes decisiones que se toman en su seno, así como el marco normativo que ha implementado lo convierten en uno de los mecanismos sobre los que se posee cierta confianza y, para muchos, en el ámbito de la teoría y la práctica económica y también jurídica, resulta el modelo más cercano a la idea de integración que debe desarrollarse en nuestra área geográfica. Sostengo, a pesar de esto, que su proyección hacia el resto del continente es limitada y, por lo tanto, no brinda una definitiva solución a la problemática del esquema integracionista más viable para alcanzar la unidad latinoamericana más allá de los términos económicos planteados, y sobre todo, con una plataforma jurídico-política adecuada.

La Unión de Naciones del Sur, en este instante, puede servir como una muestra positiva de lo que sería el empeño futuro para alcanzar la integración continental, en dimensiones más amplias, siguiendo los términos para aceptar adhesiones de otros Estados fuera de los límites del subcontinente sudamericano que introduce en su tratado fundacional. Está, sin embargo, el análisis de la proyección de este modelo: si deberá absorber de otros esquemas subregionales - propósito que, inicialmente, se limita a reconocer la importancia de *incluir* “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”, evidentemente como parte del carácter *flexible* y *gradual* con que se concibe este proceso de integración (Preámbulo del Tratado constitutivo)-, aunque en algunos casos, como el MERCOSUR, las fortalezas son superiores, en contraposición a las realidades de la CAN, que como se ha dicho, atraviesa por un momento complicado y, si en definitiva, conducirá a América Latina a la formación de una estructura supranacional¹⁰⁸, como vía para lograr el propósito de extender la integración a toda la

¹⁰⁸ La cuestión de lo que posteriormente se tratará bajo la concepción de vías para la lograr *la fundamentación desde bases jurídicas de la integración* no queda aclarada en el tratado constitutivo de la Unión de Naciones del Sur. Aquí se establecen elementos de interés como la idea citada: “*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*” (Preámbulo); “*este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad*” (Preámbulo); o que “*los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos*” (artículo 12), sin embargo, no alcanzan a definir alguna de estas vías. Parece que la redacción misma del artículo 13 *ad finem* descarta la realidad inmediata de configuración de un esquema supranacional, al normar, dentro de “La adopción de políticas y creación de

región latinoamericana, con todas las reservas que se conocen en torno a algunos temas, como el de la soberanía estatal, y las limitaciones que en cuanto a la propia denominación y alcance preliminar posee esta estructura que recién se estrena en el contexto político y económico del área. Este esquema, a mi juicio, ha sido conformado cautelosamente, cuidando algunos modelos preexistentes y sin una propuesta inmediata de constitución de un mecanismo político-jurídico superior.

No existe, por tanto, un modelo que satisfaga completamente las necesidades de dar cauce a la integración en América Latina, por lo pronto, pero esto no impide que pueda concluirse que sí aparecen puntos de interés en varios de los esquemas actuales y además proyecciones muy serias, aunque se mantenga la deuda con la fundamentación desde bases jurídicas del proceso integracionista, puesto que las temáticas del desarrollo económico no han encontrado refugio en las potencialidades del Derecho y las vías concretas de avanzar en la definitiva integración regional que nos proponemos se ven obstruidas, mientras las emergencias en estos campos particulares de la cooperación y el intercambio comercial y financiero dominan la agenda de los proyectos integracionistas, todavía lastrados por la subregionalización¹⁰⁹. Una cuestión es cierta: la grave situación por la que atraviesa el mundo en estos sectores se siente con especial repercusión en las economías latinoamericanas dañadas, entre otros factores, por las políticas neoliberales y, por ende, son las formas de paliar la crisis las que prevalecen; pero tampoco debe olvidarse que el recurso de la integración responde precisamente a la necesidad de contrarrestar los efectos de un embate al que difícilmente pueda sobrevivirse de forma aislada, y que posponer la hora de emprender con seriedad el rumbo hacia el esquema más viable para alcanzar una integración superior cobrará, tarde o temprano, un alto precio. Este mismo argumento de la no

instituciones, organizaciones y programas”, que *“cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido”*. Es destacable, no obstante, la mención expresa de la necesidad de emprender la integración con apego a las normas de Derecho, como queda redactado en una de las partes del Preámbulo: *“la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales (...)”*.

¹⁰⁹ Algunas notas relativas al análisis del fenómeno de la subregionalización en el proceso integracionista de América Latina pueden confrontarse en SANAHUJA, J. A.: “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en Revista Pensamiento Iberoamericano (disponible en INTERNET); DÍAZ BARRADO, C. M.: “La Comunidad Suramericana de Naciones: Propuestas y Realizaciones”, cit.; FERRERO COSTA, E.: “La integración en América Latina: situación actual y perspectivas”, en MOLS/ HENGSTENBERG/ KOHUT/ LAUTH/ SANDNER/ SANGMEISTERS (Editores): Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores, ADLAF, Fundación Friedrich Ebert, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994, pp. 131-139.

complementariedad, de la fragilidad y las asimetrías de nuestras economías puede interpretarse como uno de los obstáculos en el logro de la unidad continental, no obstante, en reiteradas ocasiones se ha expresado que nos enfrentamos a uno de los momentos coyunturales, y por tanto decisivos, para dar un gran paso en la formulación definitiva de los cauces de nuestra integración, como respuesta necesaria e inminente de esta crisis real y con perspectivas de prolongarse. Debe, por tanto, interpretarse este hecho, en sentido contrario: no como un óbice en nuestras aspiraciones como continente, sino en un elemento aglutinador, en un propósito compartido, que deberá ir más allá de las fórmulas tradicionales, que si en alguna medida han resultado exitosas, solo lo ha sido a una escala limitada, nunca con un alcance regional latinoamericano y caribeño.

2.2.1- La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.¹¹⁰

Aunque se dedicará un epígrafe al análisis de la perspectiva confederal, aquí sostenida como una de las vías posibles para avanzar en la integración regional y en la consolidación de las bases jurídicas de este proceso en el continente, partiendo precisamente de las potencialidades que ofrece la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, considero necesario distinguir algunos elementos relativos a este esquema integracionista, desarrollado paralelamente -y en muchos aspectos de manera convergente- al resto de los mecanismos tratados con anterioridad. Es tan solo un intento por determinar las características esenciales de este modelo. La Alternativa Bolivariana para las Américas¹¹¹ surgió como un proyecto de cooperación, que sistematizaba la

¹¹⁰ Inicialmente en esta tesis se empleaba la denominación *Alternativa Bolivariana para la Américas*, complementándose con el *Tratado de Comercio de los Pueblos* (iniciativa boliviana). Pero a raíz de la Cumbre realizada a finales de junio, en Venezuela, se adoptó como acuerdo denominar a este proyecto de integración como *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, entre otras novedades institucionales. Por ello, se ha intentado actualizar, en la medida de lo posible, el cuerpo de la tesis -culminada con antelación a estas nuevas circunstancias-, advirtiendo que este proceso continúa introduciendo elementos de interés que, probablemente, escapen a este análisis.

¹¹¹ Algunos materiales consultados relativos la Alternativa Bolivariana para las Américas y en sentido general sobre las condiciones actuales en las que se desarrolla este proceso: ALBA ECONOMÍA (Revista de Economía Política) “ALBA. El camino de la nueva integración”, Año 1, No. 1, octubre-noviembre 2007, BANCOEX, Venezuela, pp. 47-48; Cuba Socialista (Edición electrónica): “¿Qué es la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe?”, <http://www.cubasocialista.cu/TEXTO/csalbaexp.html> [consulta: noviembre de 2007]; GUERRA VILABOY, S.: “Antecedentes históricos de la Alternativa Bolivariana para las Américas”, en Contexto Latinoamericano. Revista de Análisis Político, op. cit, pp. 149-162; GUEVARA RAMÍREZ, L.: “Aspectos jurídicos de la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA”, texto de la intervención en la Cumbre Social de los Pueblos de Cochabamba, documento electrónico, Biblioteca Francisco Varona Duque de Estrada, Unión Nacional de Juristas de Cuba [consulta: junio de 2008]; MARTÍNEZ, O.: “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión”, cit; VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “La integración política latinoamericana”, Política Internacional: <http://www.rebellion.org>; [consulta: noviembre de 2007]; SOTILLO LORENZO, J. A.: “La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA): un nuevo espacio de la integración latinoamericana con dimensión social”, Social Watch, 2007 (disponible en INTERNET); FRITZ, Th.: ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en

iniciativa de los gobiernos de Venezuela y Cuba de encontrar en el intercambio solidario de bienes y servicios el equilibrio en el desarrollo de nuestros pueblos. Los pilares sobre los que se sustenta esta propuesta -y que constituyeron sus fundamentos originales- se concentran en torno a la cooperación en sectores tan sensibles como el energético, salud pública, educación, entre otros. Desde diciembre de 2001 hasta el presente, este esquema no solo se ha ido ampliando en Estados que se han integrado, sino en la propia estructura y en su proyección. De tal manera, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América se ha convertido en una propuesta seria de integración, sobre la que se hace necesario un riguroso análisis desde la perspectiva jurídica. Probablemente en cuarenta años de esfuerzos integracionistas ningún proyecto como el ALBA ha sido capaz de aglutinar estrategias de solidaridad y cooperación, más allá del intercambio económico que ha sido el eje que sostiene a la mayoría de las propuestas de integración subregional en América Latina.

A pesar de estas realidades, en un sector importante no es observada esta alternativa como un proyecto prometedor para el área, potencialmente generador de un esquema de integración superior. Existe un criterio¹¹² que reduce la efectividad del ALBA a un simple acuerdo de cooperación, que en última instancia será absorbido por alguna de las propuestas de mayor dimensión continental, probablemente la propia Unión de Naciones del Sur. Si bien este proyecto no es perfecto y posee limitaciones reales, lo que trata de valorarse en esta oportunidad son precisamente las potencialidades existentes para abrir paso a una integración en mayor grado, que defina entre otros aspectos un adecuado marco jurídico y que sea capaz de complementar los temas económicos con los políticos y sociales.

Latinoamérica, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, Berlín, 2007 (disponible en INTERNET).

¹¹² Teniendo en cuenta que la realidad del ALBA ha superado lo que en sus momentos fue calificado como “mera respuesta política” a la propuesta neoliberal del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), como se comenta en la Introducción de esta investigación. Este es el producto además de la predisposición que ideológicamente despierta en muchos sectores la conformación de una alternativa integracionista no sujeta a los cánones mercantilistas y a la lógica del neoliberalismo global. El profesor SOTILLO LORENZO reconoce que “la Alternativa Bolivariana para la América Latina y el Caribe merece ser analizada como una opción de integración regional que no debería descartarse debido a razones estrictamente ideológicas”, siguiendo el criterio sostenido en *Dossier: ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina*, FLACSO, San José, Costa Rica, 2007 (*cfr.* SOTILLO LORENZO J. A.: cit, p. 147.). Sin embargo, todavía muchos de los detractores de este esquema continúan esgrimiendo argumentos de esta naturaleza, insostenibles ya por la propia experiencia histórica y los resultados del ALBA, en su corto tiempo de aplicación.

No es, como advirtieron algunos, un proyecto con un destino incierto y limitado en el tiempo y el espacio. La incorporación de Honduras y Dominica¹¹³, y recientemente, al concluir la reunión de la Comisión Política del ALBA¹¹⁴, la posición de interés mostrada por Ecuador de convertirse en miembro pleno de esta alternativa, demuestran todo lo contrario. Es más, a pesar de contar aún con una membresía reducida, ha superado los espacios geográficos para aglutinar Estados de América del Sur, Centroamérica y el Caribe. La cooperación energética representa un firme pilar. A esto deben sumarse los planes de intercambio justo de bienes y servicios -ejecutados en muchos de los casos de acuerdo a la normativa del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)¹¹⁵, y en particular mediante los proyectos *grannacionales*¹¹⁶, figura novedosa incorporada en la

¹¹³ Los instrumentos de adhesión de ambos países pueden consultarse en el vínculo correspondiente del sitio web: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=230>. Debe advertirse la compleja coyuntura por la que atraviesa Honduras, provocada por el golpe de Estado de junio último. Esto, evidentemente, afecta al proceso integracionista, sobre todo en el marco del ALBA. En correspondencia con estos acontecimientos, la Alianza Bolivariana desplegó una urgente y extensa actividad diplomática, con el objetivo de encontrar solución a este problema, reclamando unánimemente la restitución del Presidente constitucional de aquella nación y asumiendo medidas como grupo, e individualmente entre los Estados miembros, a fin de abortar la maniobra golpista. Sin embargo, hasta la fecha se mantiene la situación de inconstitucionalidad en Honduras, aunque en el ALBA continúa la representación de la nación hondureña en la persona de su Presidente, quien participa en todas las actividades oficiales de este mecanismo. Se requiere, por ende, la solución inmediata de este fenómeno, que representa el retorno a una etapa histórica trágica para la democracia en América Latina y un paso atrás en los esfuerzos por lograr la plena unidad continental. A pesar de estos hechos negativos, el saldo positivo ha sido la prueba superada por el ALBA, con su reacción como bloque, y la posición de los líderes políticos de los Estados miembros.

¹¹⁴ Reunión de la Comisión Política de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, que sesionó en los primeros días de marzo de 2009, en Venezuela. Entre los acuerdos más sobresalientes se encuentra la creación de una Comisión Permanente, instancia que “una vez que los presidentes acuerden las directrices, concretará y dará seguimiento a los proyectos, y establecerá el avance, así como las respectivas recomendaciones” que le sean sometidas. Este constituye otro importante paso en la institucionalización del ALBA. El primer período de coordinación corresponderá a Venezuela, en los próximos dos años, y como tareas inmediatas tendrá la evaluación de proyectos grannacionales en ejecución, especialmente en el área de la alimentación. Dentro de esta Reunión también se abordaron temáticas sobre la política financiera del Banco del ALBA y las perspectivas de incorporación de nuevos miembros a la alternativa.

(Cobertura informativa, entre otros medios:

<http://granma.cu/espanol/2009/marzo/lun2/crean.html>; http://www.tiempo21.cu/alba/hechos/marzo09/crean_comision_permanente_alba_090302.htm).

¹¹⁵ Este Tratado de Comercio de los Pueblos, suscrito en La Habana, en abril de 2006 entre los mandatarios de Bolivia, Venezuela y Cuba, establece en su artículo segundo: “Los países elaborarán un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existente en los países, ahorro de recursos, ampliación de empleo, acceso a mercados u otra consideración sustentada en una verdadera solidaridad que potencie nuestros pueblos”, precepto que resume los objetivos fundamentales de este Acuerdo.

¹¹⁶ Este novedoso término ha sido incorporado en el marco de los acuerdos de cooperación entre los Estados miembros del ALBA, en diversas áreas. A raíz de la celebración de la V Cumbre de esta alternativa, en 2007, se aprobaron una serie de proyectos grannacionales, en las esferas de la educación (vgr., “Plan Grannacional para el desarrollo de la misión de alfabetización en los países miembros del ALBA y en otros de América Latina y el Caribe, con la integración de las experiencias obtenidas en Cuba, Venezuela y Bolivia”); salud pública (“Plan Grannacional para el desarrollo de la Misión Salud de los países del ALBA que conduzca los planes en sus distintos niveles y optimice la inversión y los recursos para la recuperación e implantación de sistemas públicos de salud de acceso

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América- y el papel de los recursos humanos, como sucede en las misiones sociales. Los servicios médicos y educacionales, los planes de desarrollo endógeno, los foros sociales que se han constituido y los movimientos en defensa de la paz y los derechos de los pueblos complementan este proyecto, que a mi juicio ha superado su condición de simple marco de cooperación para fraguar como esquema de integración.

Los anteriores factores resultan de profunda importancia al momento de evaluar el escenario donde puede darse un primer y fundamental paso en aras de lograr la plena integración continental, sobre la base no solo de los presupuestos económicos, políticos y sociales, con tendencia a resultar favorables en el contexto actual, sino además de los fundamentos jurídicos e institucionales que, ineludiblemente, deben sostener el proceso integracionista en América Latina, una vez determinada la vía más correcta para concretarlos, empeño al que debe dirigirse la atención con la urgencia requerida.

2.3- El debate en torno a las fórmulas para la integración y su incorporación en el proceso integracionista continental.

Independientemente de la posibilidad de la existencia de distintas fórmulas aplicables a la integración regional, que presuponen emplear las herramientas que el Derecho ofrece en aras de construir un proceso fundamentado jurídica y políticamente, se hará referencia en esta oportunidad a dos de los modelos que más atención han deparado de la comunidad académica en general, y que en alguna medida han sido llevados a la práctica en distintas áreas geográficas, aun cuando no exista consenso en su denominación definitiva, y puedan verse relativizados por algunas *especies* novedosas en el amplio marco de formulaciones teóricas¹¹⁷ y caracterizaciones

universal en todos nuestros países, así como el suministro y los instrumentos para la investigación y desarrollo para el aprovechamiento del recurso de biodiversidad de nuestra región”); cultura (vgr., “Fondo Cultural del Alba para la producción y distribución conjunta de cine, coproducción grannacional de espacios de radio y televisión, edición y distribución latinoamericana de libros y publicaciones, conformación de redes de librerías compartidas...”); alimentación (“Creación de una empresa Grannacional de producción Agroalimentaria”); entre otras, donde cabe destacarse el sector energético -con específicas inversiones en Estados miembros y otros de la región para la construcción o remodelación de plantas industriales, suministro de hidrocarburos, etc., como parte de acuerdos de integración que rebasan los marcos del ALBA, como PETROCARIBE -, turismo, finanzas -el recién constituido Banco del ALBA es uno de los ejemplos más importantes en este rubro-, comercio justo (con aplicación del TCP) y telecomunicaciones. Se trata de proyectos basados en los principios de solidaridad y complementariedad, donde se busca un intercambio justo y multisectorial, más allá de las ganancias individuales de las empresas líderes nacionales en estos renglones.

¹¹⁷ Dentro de estas formulaciones, variadas y complejas, pueden mencionarse algunas aplicables tanto al fenómeno de la integración regional, que opera *ad extra*, como a otros procesos que implican una descentralización *ad intra* de manera paralela, elementos que han determinado la “mutación de la naturaleza jurídico-política del Estado” (LÓPEZ

propias de un proceso en construcción: el modelo *supranacional*, y el *confederal*, objeto de análisis en esta investigación.

Sobre el primero se examinarán algunos elementos generales y, respecto a la Confederación de Estados en el proceso integracionista, ya se ofrecieron puntos de acercamiento en el primer capítulo, por lo que restaría, en el último epígrafe de esta tesis, valorar su posible expresión y viabilidad en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, como paso en la creación de un esquema superior para la integración continental y su fundamentación jurídica.

PORTA), provocada en gran medida por la pérdida de poder real que se experimenta en el aparato estatal debido a la progresiva cesión de las competencias que antaño eran exclusivas de los Estado nacionales y que ahora deben compartirse en el seno de una estructura económica, política y jurídica superior, y someterse a las exigencias de las estructuras territoriales internas de ganar en autonomía e independencia funcional -*vgr.*, en los Estados federales propiamente, y de manera particular en los Estados autonómicos y regionales-. Estas, de forma general, responden a la noción de nuevo federalismo (*kooperativen foederalismus; new federalism*), y agruparían denominaciones como la de *federalismo por analogía* (KUNZ) -mezcla de los presupuestos federales y confederales sobre la base de los principios (como los sistematiza LA PERGOLA) de cohesión socioeconómica, legitimación democrática y supremacía del Derecho, formulación teórica muy seguida sobre todo ante la indefinición del modelo actual de la Unión Europea, que supone además una hibridación entre los elementos del sistema comunitario con tendencia al federalismo y un procedimiento que recuerda al de las confederaciones-; *confederación moderna* (LA PERGOLA), caracterizada por su nacimiento en el proceso de integración política y la consecuente influencia sobre sus estructuras, por la falta de un Estado en el centro, la ampliación de los derechos reconocidos a los individuos en yuxtaposición al reconocimiento hecho por el Estado de origen, dando lugar a una ciudadanía común con fundamento constitucional, situaciones que a juicio de este autor son perfectamente aplicables a la integración europea y, como se habrá podido comprobar, superan la noción clásica de Confederación de Estados debatida al inicio de esta investigación (*cf.*, el excelente trabajo de la profesora María Begoña LÓPEZ PORTA intitulado “El Estado en los procesos de integración y descentralización política. Una reflexión sobre su naturaleza política y jurídica”, en Revista de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, RDUNED, No. 2, 2007, pp. 283-324 y, además, los autores de referencia: KUNZ: “International Law by Analogy”, en American Journal of International Law, Vol. 45, 1951; LA PERGOLA, A.: Los nuevos senderos del federalismo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994). Otros términos son empleados en la explicación teórica del fenómeno integracionista y sus fórmulas: *multilevel governance*, *multilevel constitutionalism*, concepto “*postnational*” de la Constitución. PRADO SIFONTES (“El Derecho y su incidencia en el proceso de integración”, en Revista Cubana de Derecho, No. 31, junio de 2008) agrupa varias de las teorías en torno a la determinación de la naturaleza del proceso de integración regional, fundamentalmente las teorías *federalistas* y las llamadas teorías *interestatales*. En el primer grupo se encuentran, entre otras, las *funcionalistas* (MITRANY, sustentada en la idea de cooperación entre Estados, de transferencia progresiva de “lealtades nacionales” a organismos supranacionales, etc.) y las *neofuncionalistas* (NYE, HAAS, que predicen esencialmente la obsolescencia del Estado-nación como categoría, su retirada y la apertura a la supranacionalidad). En el segundo grupo aparecen algunos postulados como los de *comunidad de seguridad* (TAYLOR, HOFFMAN, DEUTSCH), pero en definitiva se concentran en rechazar la noción de que el Estado deja de ser la principal unidad política del sistema comunitario, negando al mismo tiempo la transferencia de lealtades desde los Estados-nación hacia organismos supranacionales, asumiendo la primacía del Estado en el proceso de integración como punto de partida. Emplean además términos como *soberanía compartida*. Al lenguaje doctrinal de este grupo deben sumarse categorías como la de *intergubernamentalismo*, *flexibilidad*, *nuevo institucionalismo*, *fusión*, todas aplicadas en el contexto de la integración regional, aunque no resulten más que “variaciones” de las teorías clásicas. Por su parte MALAMUD y SCHMITTER, en el artículo citado, resumen una buena parte de estas teorías y añaden otras, que han tenido espacio fundamentalmente en Europa, a pesar de que “por desgracia, no existe ninguna teoría prevaleciente acerca de por qué y cómo funcionó la integración en Europa”. Entre estas las del *enfoque regulador*, *racionalismo*, *constructivismo*, *reflectivismo*, *institucionalismo*, *Poly-Centric Governance* (PCG), etc.

La alternativa supranacional, sobre la que parecen configurarse las principales instituciones y normas en la Unión Europea, da muestras de haber ganado espacios, consolidando los mecanismos jurídicos necesarios para encauzar el proceso de integración¹¹⁸. Políticamente ha sido aceptada, a pesar de quedar puntos del debate sin cerrar como sucedió, por ejemplo, con la cuestión de la adopción de una Constitución para Europa¹¹⁹. Pero el hecho ya de pensar y poner a

¹¹⁸ Otros materiales complementarios en el complejo análisis de la realidad europea de cara al proceso de integración regional, sus dilemas, enseñanzas y perspectivas: HÄBERLE, P.; HABERMAS, J.; KOTZUR, M.; FERRAJOLI, L.; ERMANN, V.: La constitucionalización de Europa, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2008; PÉREZ CARRILLO, E.: “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. II, 2002, pp. 305-334; PÉREZ CARRILLO, E.: “Unificación y cohesión del continente europeo. Principales instrumentos económicos y jurídicos para la ampliación al este”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. III, 2003, pp. 301-327; ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: “La interdependencia entre el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario europeo”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. V, 2005, pp. 13-50; TORRES ESPINOSA, E.: “Integración europea y globalización. Una perspectiva institucional”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. V, 2005, pp. 499-519; TORRES ESPINOSA, E.: “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. VI, 2006, pp. 551-575; LÓPEZ BASAGUREN, A.: “¿Réquiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 2, marzo, Presses Universitaires de Nancy, 1999, pp. 7-30; MATALA-TALA, L.: “La construction politique européenne: plaidoyer pour un nouveau contrat social”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 1, septiembre, Presses Universitaires de Nancy, 1998, pp. 109-124; PÉREZ CALVO, A.: “La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 1, septiembre, Presses Universitaires de Nancy, 1998, pp. 19-34; PIERRE-CAPS, S.: “L’Union européenne, demos et légitimité: de l’Etat-nation á la Multination”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 1, septiembre, Presses Universitaires de Nancy, 1998, pp. 35-54; RUBIO NÚÑEZ, R.: “El proyecto de una Constitución para Europa. Confederación de Estados, Unión de Ciudadanos”, en Nueva revista de política, cultura y arte, No. 88, Madrid, 2003, pp.2-12; DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: “De la cooperación política europea a la Política Exterior y de Seguridad Común”, en Boletín de la Facultad de Derecho, No. 15, Segunda Época, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000, pp. 237-268; SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A. et al: Introducción al Derecho de la Unión Europea, cit.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: “El referéndum sobre la Constitución para Europa”, http://INTEGRACION_politica\UE\referendo_constit UE.mht [consulta: noviembre de 2007].

¹¹⁹ Los vaivenes a los que se vio sometido el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (desde que el Consejo de Niza analizara y propusiera la elaboración de un instrumento jurídico que condujera a una mejor delimitación competencial entre la Unión y los Estados miembros, a lo que dieron respuestas sucesivas los Consejos de Laeken, Bruselas y Roma, hasta la firma en octubre de 2004 del texto de este tratado constitucional, sometido desde ese momento a la ratificación por los Estados miembros), especialmente las votaciones negativas en las consultas populares en Francia (54.87% por el “no”), y Holanda (61.6%), no permiten asumir de manera absoluta el éxito de una propuesta que sustentara “constitucionalmente” el proceso de integración europea, visto desde el prisma del apoyo popular. Sin embargo, políticamente, parece dominante la idea de llevar a vías de hecho un instrumento convencional que opere como Constitución formal de la Unión -lo que no pretende desconocer el carácter “constitucional” con el que se reconocía a los tratados fundacionales de las comunidades europeas y particularmente al Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, con sus sucesivas ampliaciones-. Esto se ha puesto de manifiesto con la firma de las reformas al TUE y la adopción de un *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) -sustitutivo del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas, aunque como señala PÉREZ DE NANCLARES “difícilmente se podía haber pensado en una denominación más alejada del lenguaje constitucional y más acorde con los viejos postulados funcionalistas que el de *Tratado de Funcionamiento*”-, en Lisboa, en diciembre de 2007 -a entrar en vigor en 2009-, al término de la Conferencia Intergubernamental organizada para tales fines, que si bien se ha dado a la publicidad como un “tratado simplificado”, no deja de ser complicado (un “tratado simplificado muy complicado”, en palabras del mandatario luxemburgués Jean Claude Juncker). No obstante, la idea a defender radica

examen este particular¹²⁰ demuestra la confianza y la necesidad de acudir al Derecho para dejar bien sellados los compromisos entre los sujetos participantes en este proceso.

Respecto a la Unión Europea, tanto para los que comparten este criterio como para quienes ofrecen sus reservas, debe apuntarse que se ha convertido en una especie de referente, lo que no equivale a decir que sea de obligatoria reproducción en otras áreas geográficas, como la nuestra. En materia de desarrollo jurídico, el Derecho Comunitario -o en buena técnica, el *Derecho Europeo*- se ha realizado amplia y eficazmente, lo que equivale a decir que esta estructura goza de un fundamento normativo sólido. Lo mismo sucede respecto a la institucionalidad, que es una de las facetas que permite valorar el grado de desarrollo de determinado proceso de integración regional. No puede asumirse que es un esquema perfecto, ni que en su funcionamiento es infalible. La tendencia a la supranacionalidad va demostrándose -aunque se ha reiterado lo peligroso de los términos absolutos-, al menos a través de sus órganos comunes (especialmente el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia)¹²¹, que en buena medida vienen a dibujar en un plano superior los tradicionales poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), a pesar de la resistencia teórica que ha debido enfrentar¹²².

en la posición política mantenida en Europa respecto a la necesidad de instrumentar jurídicamente el marco de funcionamiento competencial de la Unión respecto a sus miembros, aspecto esencial en la consolidación de la integración regional -en este caso con profundos, pero no absolutos, ribetes de supranacionalidad-. Sobre el alcance de este proceso y del Tratado de Lisboa numerosa bibliografía, pero en particular resulta muy interesante el estudio preliminar realizado por el profesor José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, que puede consultarse en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/FuturoEuropa/TratadodeLisboa2007>.

¹²⁰ Tarea que ha correspondido a los órganos jurisdiccionales internos de varios Estados europeos, que han debido dictaminar sobre la procedencia de esta normativa. En el caso de España, por ejemplo, puede consultarse la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional Español sobre la conformidad con la Constitución del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en algunos de sus preceptos fundamentales, que comenta y reproduce en sus aspectos más interesantes el profesor VIDAL PRADO (“La compatibilidad del Tratado Constitucional Europeo con la Constitución española”, en *Persona y Derecho. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 55, II, Servicio de Publicaciones Universidad de Navarra, 2006, pp. 999-1055). También sobre el debate y la forma en que ha calado el Derecho Comunitario en los ordenamientos internos, de este mismo autor véase “El impacto del nuevo Derecho europeo en los tribunales constitucionales”, Editorial COLEX, Madrid, 2004. En ambos casos, con una perspectiva constitucionalista más marcada, se pone de relieve la idea sostenida de la puesta a examen casi cotidianamente de los aspectos jurídicos de la integración europea, lo que da un enorme valor a la búsqueda de seguridad y confianza en las bases de la integración regional propuestas por y desde el Derecho. En cuanto al Tratado de Lisboa, ver la LO 1/2008, de 30 de julio, fundamental en este examen de posiciones.

¹²¹ Para el estudio de las normas que establecen las competencias de estos órganos y que dibujan en definitiva toda la arquitectura *constitucional* de la Unión Europea se han revisado los textos “Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario”, 9na. Edición actualizada, Editorial Tecnos, Madrid, 2001, edición a cargo de Araceli MANGAS MARTÍN, y de “Derecho Constitucional. España y Unión Europea”, 4ta. Edición, Códigos Ariel, 2002, dirigida por José Juan GONZÁLEZ ENCINAR, junto con la normativa actualizada, especialmente tras la adopción del TUE modificado y el TFUE, a los que se hace mención en esta investigación.

¹²² Resistencia comprobada en la indefinición misma respecto al esquema de integración europea. A las múltiples teorías que se han enunciado *supra* debe añadirse otro grupo diverso de planteamientos relativos a la naturaleza

Respecto a América Latina, sin embargo, aquí reside uno de los mayores problemas. Como se ha dicho, después de más de cuatro décadas de esfuerzos serios en la idea de integración, no ha podido arribarse, al menos por consenso, a la conclusión de cuál pudiera ser la vía más aceptable para emprender el proceso de integración continental más allá de las subregiones y los acuerdos multilaterales existentes, en ocasiones bastante restringidos o dispersos, de tal manera que ante esta primera fórmula propuesta nos encontramos con una férrea oposición, que se fundamenta en las mencionadas cuestiones de la soberanía y los nacionalismos¹²³, heredados de los procesos emancipatorios continentales. Se descuida la realidad impuesta por las condiciones actuales en el sistema internacional¹²⁴, donde la soberanía no puede observarse como atributo con carácter ilimitado dentro del Estado¹²⁵, sino que la necesidad de interrelación de los sujetos que forman

jurídica de este proceso integracionista. Entre estos los que sostienen que Europa marcha hacia alguna de las fórmulas federalistas comentadas, o que se trata de una especie de híbrido entre lo federal y lo confederal, tal vez una *confederación blanda*. Sin ánimo de volver sobre estas disquisiciones doctrinales, solo debe apuntarse que este último aspecto fue muy discutido al tenor del artículo I-60 del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, que tantos obstáculos encontró, sobre la base de la posibilidad de la “retirada voluntaria” de algún Estado miembro, que viene a recordar -aunque sin establecer una plena analogía- al *derecho de secesión* presente en las confederaciones, y que como ha quedado debidamente expuesto no cabe en la noción federal clásica, y no resulta absolutamente compatible con la noción de supranacionalidad, en su concepción más absorbente. Este, por supuesto, es apenas uno de los tantos asideros teóricos para los defensores de la tendencia confederal, o al menos, antifederalista, pero que viene a ilustrar una resistencia actual, que probablemente encuentre nuevos rumbos con la definitiva entrada en vigor del TFUE y el TUE reformado.

¹²³ Este carácter nacionalista heredado de siglos de constantes luchas por reivindicar la independencia de nuestros pueblos, “ha generado un sentimiento de profundo rechazo a la participación de fuerzas extranjeras en la solución de los problemas nacionales”, como se explica en VASCÓS GONZÁLEZ. F.: “Alternativa Bolivariana para las Américas: hacia una Confederación de Estados”, cit., p.5.

¹²⁴ Complementan esta realidad y necesidad de la interrelación entre los Estados y transformación del carácter y alcance de la soberanía, otros fenómenos esenciales, sobre los cuales solo pretende hacerse mención. Se trata de la globalización y sus efectos, y particularmente el destino que en este contexto debe correr el Estado-nación como categoría. Sobre estos aspectos han sido consultados en esta investigación, además de algunos materiales citados: MORENO DURAZO, L. C.: “Soberanía nacional, globalización y regionalización”, en El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2008, pp. 263-272; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: “Globalización y soberanía de los Estados”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2005, pp. 1-14, (www.reei.org); DUEÑAS MUÑOZ, J. C.: “Soberanía y Estado constitucional: su importancia en la integración y en el derecho comunitario”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2007, pp. 741-760; KAPLAN, M.: Estado y Globalización, Serie Doctrina Jurídica Núm. 90, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2002; CARPIZO, J.: “Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, en Anuario Mexicano de Derecho Constitucional, Vol. IV, 2004, pp. 117-148; TORRES ESPINOSA, E.: “Integración europea y globalización. Una perspectiva institucional”, cit.; TORRES ESPINOSA, E.: “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, cit.

¹²⁵ En este sentido abundante referencia sobre el carácter de la soberanía en el contexto internacional actual. En los textos de Derecho Internacional Público esta temática es de obligatorio estudio. Menciónense, por ejemplo, DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, 15ta. Edición, cit.; CARRILLO SALCEDO, J. A.: op. cit., p. 18; PASTOR RIDRUEJO, J. A.: op. cit., p. 298; HERDEGEN, M.: op. cit., pp. 216-220 y pp. 243 y ss; BECERRA RAMÍREZ, M.: op. cit., pp. 17 y 18; PINO CANALES, C.: et al: op. cit., pp. 68-70, entre otros. Con una excelente complementación histórica, desde la perspectiva de la normativa y jurisprudencia internacional sobre el tema de la soberanía, *cfr.*, DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: Las acciones armadas por razones humanitarias ¿hacia una

parte de este sistema presupone la cesión de ciertas competencias tradicionalmente denominadas “soberanas”, muchas de ellas para favorecer precisamente el proceso de integración. A ello deben sumarse las reservas siempre empleadas contra todo lo que parezca proclive a copiarse, o incluso, imponerse, sobre todo si proviene de Europa¹²⁶.

Nada obliga a que se diseñe un modelo idéntico al que con matices de supranacionalidad se construye actualmente en el continente europeo. Pero nada puede, paralelamente, persuadirnos de que no es necesario llevar a otros términos¹²⁷ nuestra integración, salvaguardar nuestras

injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica, Tesis doctoral, Ediciones del Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, pp. 31-42. Igualmente rica es la doctrina en torno al principio de igualdad soberana de los Estados consagrado en la Carta de Naciones Unidas, por lo que sería bastante difícil citar una bibliografía recomendable que no fuese en todos los casos extensa. A esto deben sumarse los textos sobre Teoría General del Estado y Derecho Constitucional o Político, varios citados a lo largo de esta tesis. Quisiera remitir también a algunas notas del profesor Peter HÄBERLE (*cf.*, HÄBERLE, P. y KOTZUR, M.: De la soberanía al Derecho Constitucional Común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJJ-UNAM, México, D. F., 2006, pp. 48-56) en relación a la posición, poco estudiada y con tanta riqueza, de algunos textos constitucionales africanos respecto a la soberanía nacional frente al proceso de integración y la unidad africana, donde evidentemente no se ha podido avanzar al mismo ritmo que otras áreas geográficas. En este caso me ha llamado la atención el sentido superador de algunas Cartas Magnas como la de Burkina-Faso, que en su artículo 146 prevé que se “puede celebrar con todo Estado africano acuerdos de asociación o comunidad que impliquen una renuncia total o parcial de la soberanía”. Igualmente sucede con la Constitución de Níger de 1996, que ha incorporado un enunciado análogo en su artículo 122 y opera como cláusula de renuncia de la soberanía, entre otros muchos ejemplos que expresan criterios comunes hacia este proceso integracionista y sus consecuencias aunque, en definitiva, las condiciones objetivas de aquel continente no hayan permitido alcanzar el éxito deseado. Muchos de estos ejemplos son solo comparables, “tendencialmente”, con algunos postulados en ordenamientos constitucionales europeos, como el artículo 24 de la Ley fundamental alemana, pero sin parangón alguno en Latinoamérica. A lo largo de este texto importantes reflexiones sobre la cuestión de la soberanía bajo el influjo de la globalización y la integración regional en Europa y, particularmente, en nuestro continente.

¹²⁶ Donde, como señaló Jean MONNET, “no habrá paz (...) si los Estados deciden reestablecerse sobre la base de la soberanía nacional (...) Los países europeos son demasiado pequeños (...) Para disfrutar de la prosperidad y el progreso social (...) deben formar (...) una ‘Entidad’ europea que los haga una sola unidad económica” (*Memoirs*, Collins, Londres, 1978, p. 222). A lo que debe sumarse, inobjetablemente, la necesidad de formar un cuerpo político y una entidad jurídica lo suficientemente sólida para confiarle estos atributos soberanos, tan discutidos y defendidos.

¹²⁷ GUDYNAS argumenta que “una integración regional alternativa requiere comenzar a analizar nuevos temas, como la generación de políticas productivas comunes, *el establecimiento de una normativa supranacional* [cursiva añadida] y la redefinición de la soberanía. Una nueva integración regional no puede repetir relaciones de asimetría y subordinación, y por esa razón es indispensable atender a estos nuevos desafíos”. Para reforzar este criterio ofrece otros puntos de vista que pueden perfectamente ser incorporados en varios de los debates presentados en esta investigación, entre ellos el hecho de que “el establecimiento de políticas comunes requiere una nueva actitud entre los gobiernos que permita generar un marco supranacional, un cuerpo normativo acordado por los países miembros y que obliga a cada uno de ellos. Una de las razones de la ausencia de “políticas regionales comunes” es precisamente carecer de un marco supranacional. No se cuenta con estos mecanismos debido a la resistencia de los países, en algunos casos abierta y en otros más silenciosa. Este aspecto central no ha recibido la atención adecuada, tanto desde los sectores convencionales como desde muchos analistas progresistas”. Ante las posiciones resueltamente contrarias a la supranacionalidad como vía para la integración latinoamericana, GUDYNAS propone que esta alternativa debe partir de varias condiciones, entre ellas, la democratización de las estructuras y organismos creados, con la potenciación de la participación ciudadana; el establecimiento de nuevos balances entre *soberanía* y *autonomía*, que permitan redefinir la primera categoría, garantizando a la vez mayores niveles de independencia regional; la generación de nuevos estilos de desarrollo en la región y la formación paulatina de una idea de “ciudadanía regional”, que permita afianzar las bases democráticas de este proceso y al mismo tiempo que “las personas valoren

soberanías pero compartir lo que tenemos, ceder nuestros espacios en función del equilibrio continental, aliarnos estratégicamente para enfrentar las amenazas provenientes de lugares bien conocidos y cercanos, enfrentar con solidez las repetidas y cada vez más peligrosas crisis económicas y sociales, y también políticas. En este sentido, la idea de integración latinoamericana probablemente no persiga formar una ciudadanía común en una primera instancia (aun cuando hemos corroborado las aspiraciones de esquemas como UNASUR de crear las condiciones para asumir la configuración de una *ciudadanía suramericana*, en la letra de su tratado fundacional, y cuando además se maneja el discurso *inclusivo* de la sociedad civil en la construcción de la integración latinoamericana), apelando a factores geográficos y quizás a estas cuestiones nacionalistas. La integración en América Latina puede prescindir si desea de un complejo entramado de instituciones, conformándolas con un mayor grado de sencillez y operabilidad. La unidad monetaria puede también esperar (si bien debe atenderse a las propuestas más recientes como el *Sistema Único de Compensación Regional -SUCRE-*, que comienza a circular como una interesante alternativa financiera para nuestra región). En definitiva, existen múltiples variantes para sortear los escollos que hoy vemos en la supranacionalidad, y para superar estas reservas que aún oponemos y que dificultan el anhelo de vernos formando un gran espacio de solidaridad e intercambio, sobre la base de fundamentos sólidos que en lo político y jurídico deberán construirse.

Debe, a su vez, confiarse en el robustecimiento de los principios de Derecho Internacional, particularmente el de igualdad soberana de los Estados¹²⁸, con las consecuencias que de él se derivan: el respeto a la autodeterminación, la no intervención en los asuntos internos, entre otros, que han sido promovidos y reafirmados en múltiples textos normativos y declaraciones de la Organización de Naciones Unidas y en los propios instrumentos convencionales continentales. Sería arriesgado asumir que la supranacionalidad es la fórmula idónea para nuestro continente, al

los espacios regionales como caminos potenciales hacia una mejor calidad de vida” (cfr., GUDYNAS, E.: “América Latina. El nuevo debate sobre la integración”, en Tercer Mundo Económico, Vol. I, No. 185, octubre de 2005, pp. 11-13)

¹²⁸ Sea cual fuere en definitiva el destino de nuestro proceso integracionista. La supranacionalidad, por ejemplo, no es inversamente proporcional al principio de igualdad soberana de los Estados. Los que alientan la idea de la posibilidad de inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado por la naturaleza supranacional de un determinado esquema de integración niegan al mismo tiempo las potencialidades mismas de este proceso de fundarse sobre los pilares de la cooperación, la solidaridad y el respeto mutuo, el intercambio y el equilibrio de un área geográfica específica. Otro tipo de integración pensado para desarrollar oportunismos dejaría de ser tal para convertirse sencillamente en una fórmula de dominación. Sobre la perspectiva confederal considero que lo expuesto en el primer capítulo, y el complemento ofrecido en estas páginas, demuestran con creces el respeto que ofrece este modelo a la soberanía como categoría y todo lo que de su ejercicio se desprende.

final del largo camino por su unidad. Lo que es meritorio reconocer es que resulta una vía apropiada para sostener y comprometer jurídicamente a los actores de cualquier proceso de integración continental, haciendo posible su fundamentación desde bases jurídicas, llevándolo hacia los términos de plena integración jurídica.

En la propuesta que ahora se expone -el modelo confederal-, al tiempo que se pretende conservar los atributos que se imponen como aparentes obstáculos en la configuración de un esquema supranacional, se convierte en la más viable en las circunstancias actuales, divisándose una posibilidad futura de alcanzar la unión de nuestras naciones, bajo normas e instituciones que por razones lógicas deberán echar manos a los presupuestos conceptuales y prácticos propios del modelo supranacional. Pero para arribar a ese estadio -si en su momento resultare lo más beneficioso para el destino de nuestros pueblos-, queda mucho por hacer, y en materia de fundamentación jurídica de la integración un camino posible pudiese ser la Confederación de Estados, que tiene en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América un escenario adecuado para su implementación, como paso previo en la búsqueda de la completa unidad continental.

2.4- La Confederación de Estados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: un paso en la fundamentación jurídico-política de la integración latinoamericana.

Con anterioridad se ha introducido el tema de la necesidad de sustentar jurídicamente el proceso de integración continental. Se ha empleado para ello el término *fundamentación desde bases jurídicas* de la integración regional, del cual se plantearán algunos aspectos sobre su alcance, y la motivación de esta propuesta conceptual en el marco de la estructura confederal.

Al hablar de la necesidad de fundamentación desde bases jurídicas del proceso de integración regional se pretende introducir la idea de la construcción de un esquema donde no solo se recurra a estos instrumentos jurídicos en el punto de partida¹²⁹ sino donde sea posible crear bases duraderas, afianzadas por el Derecho, de tal suerte que el sentido de la integración sobrepase espacios regionales restringidos y, sobre todo, los aspectos de interés reducidos al campo

¹²⁹ Como ha expresado PRADO SIFONTES: “la dimensión jurídica no se circunscribe solamente a los tratados constitutivos, sino a todos los actos jurídicos que se realizan dentro del esquema y de los cuales se derivan las relaciones jurídicas entre los Estados partes de él y también las relaciones entre el Derecho creado dentro del propio esquema con el Derecho interno de cada uno de ellos” (*cfr.*, PRADO SIFONTES, M. E: op. cit.).

económico, sumando también lo relativo a la participación de la sociedad civil¹³⁰ a la agenda integracionista.

El referente inmediato puede encontrarse en Europa. Salvando todas las distancias lógicas entre la integración europea y nuestro peculiar proceso, la construcción jurídica que sostiene la Unión Europea demuestra, que es a través de un marco jurídico no solo vinculante, sino que además tienda a asegurar algunos aspectos relevantes de sus Estados miembros, que puede realmente pensarse en una integración continental consolidada. Baste observar como en el propio debate europeo sobre los fenómenos derivados de la integración se introducen constantemente temas de interés directamente relacionados con la perspectiva jurídica, más allá del peso que las temáticas financieras y económicas en sentido general poseen, sobre todo en un continente con una participación insoslayable en el sistema económico internacional.

Por tanto, al inclinarnos por la *fundamentación desde bases jurídicas del proceso de integración* debemos atender primeramente a las fórmulas más correctas de encauzar dicho proceso en

¹³⁰ La cuestión del protagonismo social en la construcción del proceso de integración ha sido arduamente debatida, y no ha obtenido el mayor respaldo. Para un sector relevante en la doctrina sigue predominando la idea de que la integración regional debe construirse “desde arriba”, por lo que el peso decisivo en el éxito de este proceso dependerá de las voluntades políticas puestas en escena, encabezadas por los representantes de los Estados, que, a fin de cuentas, siguen siendo los sujetos protagonistas de la integración. El “déficit de legitimación” que, sin embargo, enfrentó el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, como se comprobó con algunas cifras de las negativas francesa y holandesa en la consulta popular celebrada a efectos de su ratificación, ha permitido un ligero desplazamiento de este criterio hacia el reconocimiento del papel legitimador de la sociedad, el cual no puede ser anulado en un proceso cuyas decisiones comportan una importante afectación de los atributos nacionales. No significa esto que se haya asumido esta realidad con carácter absoluto, sobre todo en Europa (incluso se explica la inexistencia de un criterio de “etnicidad europea” -SCHNAPPER-, que atenta lo mismo contra la posibilidad de construir una “gran nación” como de su legitimación. Se sostiene también la llamada *no-demos-thesis*, que en su contenido afecta sensiblemente la realización de una unificación político-jurídica de los Estados en un ente superior. Cfr., *inter alia*, HABERMAS, J.: “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, en HÄBERLE, P.; HABERMAS, J.; KOTZUR, M.; FERRAJOLI, L.; ERMANNON, V.: op. cit., pp. 45-73. Profunda polémica, además, en torno a la necesidad y viabilidad de un *proceso constituyente* a esta escala, que parece diluirse en los planes “simplificadores” del nuevo Tratado de la Unión Europea y el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, aprobados en Lisboa, en 2007). A América Latina, en su empeño integracionista, corresponderá evaluar estas posiciones y abrir paso -como va sucediendo paulatinamente en los foros sociales para la integración- a una práctica diferente e inclusiva, donde la sociedad participe directamente no solo de los beneficios, sino de la construcción misma de este proceso. Como señala Thomas FRITZ, “después del fracaso del Tratado Constitucional movimientos progresistas de la Unión Europea están desarrollando modelos de una integración social, con equidad entre los Estados. En este sentido los modelos latinoamericanos pueden también estimular la discusión en Europa”, lo que ratifica nuestra posición ventajosa respecto a crear un esquema diferente y con elementos que sirvan de referentes al resto de los procesos de integración regional. Enfatiza ROJAS ARAVENA en que “la integración latinoamericana es hoy, sin embargo, un proceso que no solo se realiza desde los espacios públicos y estatales. Hay ‘otra’ integración, aquella que se produce y reproduce en los amplios espacios privados en donde reside la sociedad civil. En estos espacios de informalidad también es posible hallar integración y promoverla. De allí la importancia de realizar aproximaciones más inclusivas y plurales, más creativas y heterodoxas, a un tema que por demasiado tiempo fue ámbito exclusivo de ‘lo oficial’” (ROJAS ARAVENA, F. y SOLÍS RIVERA, L. G.: *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, Juricentro, San José, Costa Rica, 2006, pp. 8-9.).

nuestra área geográfica, determinando con claridad el papel de las normas de Derecho aplicables a este tipo de relaciones, que sin discusión, parten de la naturaleza internacional de los vínculos de cooperación e intercambio entre los Estados; debe observarse el impacto que jurídicamente puede tener la construcción de uno u otro esquema, sobre todo en el ámbito de las competencias soberanas en los marcos estatales y fuera de ellos, así como la preservación de los principios básicos de Derecho Internacional, que garanticen ante todo el respeto a las individualidades como premisa para la formación de espacios multilaterales; la creación de mecanismos institucionales rectores del proceso de integración, con capacidad para tomar decisiones de alcance general, con valor de normas jurídicas obligatorias y la determinación de los espacios de regulación normativa que atiendan los beneficios recíprocos y permitan compartir las cargas que todo esquema integracionista comporta. De igual manera, presupone la consolidación y perfeccionamiento de las regulaciones específicas de las operaciones comerciales y financieras, esenciales en un proceso de esta naturaleza. Estas bases jurídicas de la integración deben potenciar una unión más sólida, aun cuando la fórmula escogida no haga desaparecer al Estado-nación como categoría.

Resulta claro que fundamentar desde la perspectiva jurídica no puede reducirse a estos puntos supramencionados. Como tampoco supone el abandono de la teoría económica, y mucho menos de las concepciones políticas que determinan, en buena medida, el paso decisivo y definitivo.

En nuestro caso son muchos los obstáculos por salvar, que arrancan de nuestras particularidades como continente. Entre los aspectos que “no colaboran para la integración de la región” se señalan las viejas disputas en el orden territorial que en su momento conllevaran a conflictos armados, desconfianzas y temores de países pequeños frente a sus vecinos más fuertes, la existencia de economías competitivas no complementarias y la presencia de problemas internos que no contribuyen con el equilibrio de determinadas regiones. De la misma manera, constituyen óbices en el logro de la integración continental la posición de determinados grupos elitistas en el poder que asumen y defienden intereses particulares por encima de los regionales, el desinterés cultivado por décadas de estrechar lazos de solidaridad y cooperación en el continente, el desprecio inicial a los aspectos políticos y sociales de la integración, complementado con la carencia de estructuras jurídico-institucionales en el proceso integracionista, la imposición de tendencias centrífugas y la exacerbación del nacionalismo, entre otros, como el afianzamiento de

la dependencia respecto a estilos y tendencias foráneas¹³¹. Estos elementos determinan, en buena medida, la ineficacia de algunos de los mecanismos integracionistas desarrollados en el continente y, fundamentalmente, impiden llevar a su más elevada expresión el propósito de unificación política y jurídica de los Estados latinoamericanos.

La fundamentación desde bases jurídicas del proceso de integración regional, debe distinguirse de otras categorías asociadas a los modelos supranacionales, como la *integración jurídica*, dado que atiende elementalmente a la necesidad de instrumentación jurídica de las relaciones que en el seno de la integración se producen, permitiendo apoyarse en el Derecho para la construcción misma del esquema apropiado, más ventajoso y viable, de acuerdo a las características particulares de la región, sin que obligatoriamente este modelo presuponga la marcha inmediata hacia la supranacionalidad. Hecho que no significa que se desconozcan los imperativos actuales que operan, cualesquiera sean los esquemas de integración implementados, en el concierto internacional, a decir, las necesarias aperturas que deben hacer los Estados y las progresivas cesiones de competencias soberanas, para hacer efectivo el principio de cooperación y el establecimiento de estructuras comunes a los fines de la conducción y regulación de este proceso. Relacionado con la necesidad de fundamentación desde bases jurídicas y políticas del proceso integracionista latinoamericano se produjo una propuesta¹³² para la constitución de una

¹³¹ *Cfr.*, CARPIZO, J.: “Derecho Constitucional Latinoamericano y Comparado”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVIII, No. 114, septiembre-diciembre de 2005, pp. 949-989 y KAPLAN, M.: “Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina”, cit., pp. 32 y ss. Estos mismos autores ofrecen, en contraposición, algunos elementos aglutinadores en el proceso de integración en América Latina. CARPIZO parte de los lazos históricos comunes, a los que se suman la herencia cultural, el idioma, la idea de unidad o cohesión, el mestizaje, y especialmente la tradición política y jurídica similar. A estos factores se incorporan otros de “nuevo cuño”, entre ellos, los renovados problemas comunes (la pobreza, la desigualdad social, etc.), la fuerza de la unión, los continuos intentos de flexibilización, complementación, cooperación e integración. Por su parte, el intelectual y economista cubano Osvaldo MARTÍNEZ nos recuerda que “América Latina, aun sin pretender un romántico y falso homologuismo entre sus naciones y pueblos, muestra unas condiciones para la integración que en teoría, son superiores a las de cualquier otra región del planeta”, precisamente por los elementos unificadores que poseen un fuerte cimiento histórico, político y cultural. (*cfr.*, MARTÍNEZ, O.: “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión”, cit.).

¹³² Estas declaraciones oficiales fueron realizadas por el Presidente venezolano Hugo Chávez Frías. Una de ellas en el discurso durante la Clausura de la II Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el 17 de abril de 1999, celebrada en República Dominicana. Allí expresó: “*Insisto en que además de este elemento económico, yo me atrevo a plantear una vieja idea que he oído, he discutido desde México hasta Argentina, es la idea de que marchemos hacia una Confederación de Estados Latinoamericanos y Caribeños*”. En otro espacio -Acto de la firma del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, realizado el 19 de octubre de 1999- afirmó: “*Nosotros desde Caracas seguimos y seguiremos impulsando la idea bolivariana de lograr la integración política de nuestros Estados y nuestras Repúblicas. Una Confederación de Estados de América Latina y del Caribe, ¿por qué no? ¿Por qué no hacemos un plan para una década? No tenemos un plan de mediano plazo, imperativo es que hagamos un plan...*”. (Notas tomadas en VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “Constitución de una Confederación de Estados Latinoamericanos”, cit., pp. 11-12)

Confederación de Estados, cuyas proyecciones podían concretarse en los marcos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Esta idea no ha sido, sin embargo, sistematizada, y no aparece en los puntos de la agenda actual sobre los temas de la integración en nuestro continente. No presupone ello que no continúe teniendo validez, por lo que tratarán de brindarse en este epígrafe elementos que respalden este planteamiento, y que tiendan, en definitiva, a evaluar la importancia y viabilidad de su aplicación a los fines de dar un paso de avance en la creación del sustento jurídico y político de la integración regional.

Antes de exponer algunos presupuestos básicos acerca del modelo confederal en el ALBA, y la relevancia que para las aspiraciones de fundamentación jurídica de la integración regional posee, considero oportuno plantear algunas de las pautas teóricas, ofrecidas en su momento como fundamentos de esta iniciativa.

Resulta necesario para materializar este propósito el examen de los criterios brindados por el profesor VASCÓS GONZÁLEZ¹³³, quien ha realizado uno de los análisis más profundos, desde la Ciencia Política, acerca de la posibilidad de instrumentar una Confederación de Estados en los espacios de la Alternativa Bolivariana para las Américas. La opción de la Confederación se sustenta inicialmente en la capacidad mostrada por los gobiernos de Cuba y Venezuela, y posteriormente de Bolivia, de hacer converger sus puntos de vistas políticos, en aras de lograr el fortalecimiento de la unidad continental. Actualmente el panorama es mucho más favorable, por la reciente incorporación a este mecanismo de nuevos Estados, cuyo interés en la consolidación de la integración regional latinoamericana y caribeña es creciente, mostrando un alto grado de compromiso hacia el cumplimiento de los objetivos trazados en los marcos del ALBA, incluidos los de naturaleza política. A juicio de este académico “la confederación es la forma relativamente más simple y asequible en las actuales condiciones”, pudiendo “el proceso para alcanzar la Unión de Estados (...) comenzar con el objetivo de crear una Confederación, aunque no necesariamente con todos los Estados de la región en forma simultánea”. Aquí se mezclan dos elementos esenciales, por un lado, la sencillez con que debe pensarse un esquema de esta naturaleza y, por otro, el papel que debe jugar como paso para alcanzar fórmulas de mayores dimensiones, que tiendan a la fundamentación desde bases jurídicas¹³⁴ de un proceso integracionista pleno, bajo el

¹³³ Los criterios que se expondrán a continuación han sido tomados, en su generalidad, de la ponencia intitulada “Constitución de una Confederación de Estados Latinoamericanos”, citada varias veces en esta investigación.

¹³⁴ Ha reconocido VASCÓS GONZÁLEZ que “se hace necesario que los intelectuales y académicos que se especializan en la integración latinoamericana, en especial, los juristas, comiencen a poner en primer plano los

matiz de algunas de las vías anteriormente analizadas o en un contexto novedoso, flexible y progresivo, de acuerdo a las capacidades mostradas por la región, pero que, en todo caso, responda a los objetivos ineludibles de unificación política y jurídica de los sujetos participantes en el proceso de integración.

La construcción del modelo confederal requiere, a la par de un profundo estudio teórico y la valoración de las condiciones objetivas y subjetivas presentes en el área, un desarrollo gradual, en el que se deben integrar paulatinamente los Estados, teniendo en cuenta que “en general, la unión política se ha mantenido al margen de los intentos de integración debido a las presiones del gobierno norteamericano y a la posición contraria a dicha unión por parte de las burguesías nacionales transnacionalizadas”. Por ello la conveniencia de partir de las posibilidades reales que ofrece el ALBA, donde se consolidan posiciones políticas coherentes e identificadas con el verdadero alcance y los potenciales resultados de una integración plena en el continente.

Finalizando con algunos puntos de la exposición del profesor VASCÓS GONZÁLEZ, deben destacarse los siguientes planteamientos: “El hecho de establecer un poder confederado de carácter popular y antimperialista en América Latina, aunque sea en dos o tres Estados, crearía condiciones inéditas en el subcontinente en pro del movimiento social progresista y demostraría el debilitamiento del imperio norteamericano en la región. Ello sería un factor político y económico de considerables proporciones para impulsar la lucha popular en los demás países latinoamericanos a favor de una verdadera solución a sus ancestrales males económicos y sociales. Sería una fórmula para insertar a América Latina y el Caribe en la economía internacional estableciendo un poder político de creciente influencia en la arena mundial. Surgiría así el germen de lo que pudiera constituir una Unión de Estados desde México hasta Argentina, incluyendo el Caribe; una nueva fuerza regional en los marcos del mundo multipolar que se pretende alcanzar. Este proyecto confederado concitaría el apoyo de las fuerzas democráticas, progresistas y revolucionarias en el resto del Mundo”.

Así se resumiría la trascendencia de una Confederación de Estados, que parta de las condiciones ofrecidas en los espacios de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y que sirva de premisa para alcanzar la fundamentación jurídico-política del proceso de integración

aspectos jurídicos (...) que pudieran coadyuvar, en perspectiva, a la constitución de la Confederación de Estados Latinoamericanos”, uno de los pilares sobre los que se sostiene este estudio teórico, y muestra del reconocimiento de la importancia de la fundamentación jurídica de la integración regional, como premisa para el éxito de este proceso en el continente.

continental, arribando a una posible unión de Estados latinoamericanos, sin que resulte de mayor relevancia discutir aquí su posible denominación. Por supuesto, estos no serían los únicos puntos a analizar, porque quedarían otros, de índole jurídica e institucional, que constituyen parte de los objetivos hacia los que se dirige el Derecho y su conjunto de categorías que, particularmente, serían aplicables a un proceso de esta naturaleza¹³⁵.

Como se ha planteado en esta investigación, la propuesta de constitución de una Confederación de Estados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, representaría una respuesta a la problemática de la inexistencia de un esquema de integración político-jurídico que responda a la necesidad de fundamentación jurídica del proceso integracionista continental, abriendo paso a un modelo superior que garantice la unidad plena de América Latina. Esta aspiración -que supera su propia condición para convertirse en una exigencia-, no puede alcanzarse, por su grado de complejidad, de una manera inmediata, de la misma forma que las propias dificultades que enfrenta no deben continuar empleándose como pretexto, ante el hecho de que resulta necesario encauzar definitivamente nuestro proceso integracionista por el camino más adecuado, para arribar a la integración más completa de nuestros pueblos.

¹³⁵ Sobre el tema específico de la institucionalidad de este modelo afirma VASCÓS GONZÁLEZ: “Uno de los aspectos a evaluar sería la institucionalidad que llevaría a cabo el proceso de establecimiento de la Confederación. Por la trascendencia del objetivo, ello requeriría la participación de los más altos niveles de decisión estatal de cada país. Esto pudiera lograrse con la realización de Cumbres anuales de los Jefes de Estado participantes, quienes estarían asistidos por una Secretaría Permanente de Ministros Plenipotenciarios de ambos Estados. Las decisiones estratégicas a tomar en el proceso tendrían que ser ratificadas por los Parlamentos respectivos e, incluso, las de mayor trascendencia, aprobadas en Referendo Popular. Para completar la estructura institucional se crearían Comisiones con representantes de ambos Estados las cuales atenderían asuntos especializados. El objetivo de estas Comisiones sería el de precisar, en cada uno de los países, las características de los temas a su cargo así como la vinculación más eficiente de éstos con vistas a constituir la Confederación. Las Presidencias de estas Comisiones serían anualmente rotativas. En el inicio del proceso convendría crear las Comisiones siguientes: Parlamentaria; de Relaciones Exteriores; Constitucional; de Defensa. Teniendo en cuenta los vínculos ya establecidos entre Cuba y Venezuela en algunos temas, también se crearían en esta primera etapa las Comisiones de Salud; de Educación; de Cultura; de Deportes; Comercial; Energética. Más adelante pudieran completarse con las de Economía; Finanzas; Bancaria; de Ciudadanía y Migraciones; de Asuntos Jurídicos; de Lucha contra el Delito Internacional. En la medida que avance el trabajo de estas y otras Comisiones que pudieran crearse, se irían vinculando entre ambos países y coordinando cada vez más las características de los asuntos tratados. Así se crearían las condiciones para avanzar, desde la Confederación, hacia niveles superiores de la Unión de Estados, pudiendo constituirse, llegado el momento, una Federación con órganos comunitarios de carácter supranacional mediante los cuales, paulatinamente, cada Estado iría perdiendo soberanía en los asuntos que mutuamente se acuerden. De esta forma se lograría alcanzar una mayor integración de ambos países en los aspectos económicos, sociales y políticos”. Como puede observarse, inicialmente se prevé la Confederación entre los dos países precursores del ALBA, hasta finalizar con una posible *Federación con órganos comunitarios de carácter supranacional* de alcance continental. Respecto a esta propuesta, como a la estructura institucional expuesta, puede no asumirse en su totalidad, pero sí debe reconocerse su importancia y alcance en el desarrollo de la presente investigación.

Bajo estos presupuestos se ha dicho que el modelo confederal resulta la forma más simple y asequible en las circunstancias actuales, especialmente respecto al ALBA. Las ventajas de la construcción de este esquema pueden dilucidarse desde la explicación misma de sus fundamentos teóricos, y de la relación y los puntos de conexión que guarda con la integración regional, sobre todo al posibilitar la realización del principio de cooperación interestatal sobre una plataforma política bien delimitada, a la que habría que añadir los mecanismos jurídicos pertinentes.

Esta situación se vuelve más favorable en el ámbito de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, por las bases de esta iniciativa, anteriormente expuestas, la posición de los Estados miembros en el contexto político latinoamericano actual, y por los resultados obtenidos, que la afianzan como un verdadero mecanismo de integración, los cuales han podido lograrse gracias al poder de concertación y la voluntad gubernamental manifestadas en su seno.

Sin desconocer el importante paso dado en esquemas como UNASUR, pueden establecerse algunos criterios que perfilan las ventajas del ALBA de cara a la creación de un esquema político-jurídico para la integración. En la Unión de Naciones del Sur, por ejemplo, si bien se ha avanzado con la ratificación de su tratado fundacional por los Estados de aquella área geográfica, y se prevé la posibilidad de incorporación paulatina de otras naciones del continente, no debe considerarse por ello que existe un discurso político coherente y un compromiso real con el proceso de integración, especialmente por algunos gobiernos aún reticentes a la idea de unidad continental, ya sea por los motivos de dependencia tanto económica como política hacia elementos extranjeros -sobre todo, hacia Estados Unidos-, como por las disputas y rivalidades que en el orden interno mantienen con otras naciones del propio subcontinente¹³⁶. En este aspecto el ALBA saca una mayor ventaja, porque en su entorno se han reunido buena parte de las fuerzas progresistas que hoy impulsan los proyectos unitarios, con un compromiso mayor y con posiciones políticas bien definidas. Esta es una de las fórmulas del éxito de este modelo alternativo, que avanza no por simple acomodo de circunstancias, sino por el empuje de sus actores, por la unidad de criterios y el sentido de pertenencia al esquema, del cual se espera

¹³⁶ El caso más cercano, sin dudas, es el de Colombia. Durante estas fechas se ha debatido arduamente sobre las consecuencias que para la América del Sur, especialmente, comportaría la instalación de siete bases militares norteamericanas en territorio de este país. Como varios mandatarios y personalidades han planteado, este hecho representaría un intento de boicotear la integración latinoamericana, esencialmente en el seno de UNASUR. En consecuencia, Colombia se ha ausentado a la Cumbre presidencial de esta organización que tuvo lugar en el mes de agosto en Ecuador. UNASUR convocó una reunión extraordinaria en Bariloche, Argentina, donde se analizó este asunto que pone en riesgo, como se apunta, a la *soberanía latinoamericana*. No se logró concretar, sin embargo, un compromiso sólido por parte de Colombia para no ejecutar esta decisión y, con ello, eliminar el peligro real que representa para el continente.

produzca los resultados deseados de todo proceso integracionista. Por tanto, la unión política, hoy tendría mayores posibilidades de triunfo en espacios como el ALBA, lo mismo que el diseño de las bases jurídicas de un esquema superior, al que progresivamente puedan incorporarse el resto de los Estados latinoamericanos, hasta materializar la aspiración de plena unidad continental, tal vez con una dimensión más cercana a la propuesta de UNASUR. No se trata, por tanto, de descalificar otros modelos, pero la urgente tarea de construir uno que responda a las exigencias de la fundamentación política y jurídica, que permita consolidar el proceso integracionista, se alcanzará con mayores garantías de éxito en un escenario como el que ofrece la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y, a la par, mediante un modelo que se acomode a las circunstancias de nuestra área geográfica -a los ya discutidos problemas que no “cooperan” en los intentos de unificación continental-, que sea viable, y como se ha expresado, relativamente sencillo y asequible.

Nadie duda acerca de la capacidad de negociación y concertación política en los marcos del ALBA, y de la efectividad de los mecanismos de cooperación establecidos en las múltiples esferas del desarrollo económico y social. No resultarían, en cambio, suficientes estas premisas, sino que debería crearse una estructura institucional adecuada y adoptarse los instrumentos jurídicos necesarios para la fundamentación del modelo propuesto.

Sobre la institucionalidad de la Confederación de Estados en el ALBA deben tenerse en cuenta algunos aspectos esenciales a fin de garantizar el funcionamiento eficiente de esta estructura, en correspondencia con los objetivos de la integración regional, que serán cumplidos a través de órganos que expresen el avance en el terreno jurídico y político. Estos deben responder a la sencillez y operabilidad como requisitos. De la misma experiencia histórica se ha arribado a la conclusión de que un esquema ambicioso en su diseño puede a la postre resultar ineficaz. Por tanto, debe configurarse un órgano, que como se prevé teóricamente, represente los intereses comunes de los Estados miembros y constituya la instancia donde se discutan las líneas políticas generales de la Confederación, y donde a su vez se aprueben los instrumentos convencionales y el resto de la normativa jurídica sustentadora de las relaciones entre estos.

En la propia Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América la cuestión de la institucionalidad no ha sido definitiva, aunque ha ido creciendo en la medida en que el propio modelo lo hace. Se ha trabajado básicamente sobre una estructura donde juega un papel importante el Consejo de Ministros del ALBA y una especie de Secretaría denominada

Coordinadora Permanente del ALBA, creada en la II Cumbre Ministerial de esta alternativa en 2007. También con un grupo de Comisiones, para atender las diversas áreas de la cooperación (energía, salud, educación, etc.), y otros foros, donde se destaca el de carácter social -a través del Consejo de los Movimientos Sociales, en proceso aún de estructuración-, y la llamada Comisión Política como órgano de concertación. Estos “niveles básicos” se han complementado ahora con los mecanismos de ejecución de los *proyectos grannacionales*. Uno de los pasos fundamentales en esta institucionalización ha resultado la reciente constitución del Banco del ALBA y de la Comisión Permanente.

Estos espacios, en sentido general, constituyen el brazo ejecutivo en este modelo, pero no se ha diseñado una estructura legislativa, ni -aunque pueda parecer innecesario por la propia naturaleza del esquema-, un aparato para la solución de controversias, por vía arbitral o judicial. Una posible Confederación debería perfeccionar los órganos de concertación política -manteniendo la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, con sus sesiones periódicas y, particularmente, un órgano de reunión de representantes permanentes-, crear un mecanismo legislativo -que no tiene por qué funcionar como un “mega-parlamento”, pero sí debe jugar su función principal que es dotar de carácter normativo a las decisiones tomadas en el seno de la Confederación-, y una instancia para la solución de potenciales conflictos generados en la aplicación de estas normas jurídicas o cualquier otra controversia.

La naturaleza de las confederaciones, no puede olvidarse, es básicamente política. En este aspecto las condiciones presentes entre los miembros del ALBA, ya examinadas, constituyen una fortaleza, muy favorable para lograr la institucionalización mínima del proceso. La dimensión jurídica debe, por tanto, pensarse y aplicarse de tal forma que se garantice el respeto que estas estructuras confederales ofrecen a cuestiones de soberanía, aspectos territoriales y, sobre todo, a los efectos de la representación de los intereses comunes. Por ello, en todo momento, la pretensión debe ser la constitución de una organización dotada de plena subjetividad internacional, o sea, con capacidad de ser reconocida por el resto de los sujetos de Derecho Internacional Público, actuar en los marcos de las normas de esta rama de Derecho, y ser capaz de responder por las obligaciones que contraiga a nombre de sus Estados miembros. Se requeriría, por ende, la construcción progresiva de un ordenamiento jurídico propio, que parta de

los presupuestos relativos al *Derecho de la Integración*¹³⁷, tras la formalización de un tratado constitutivo -con la aplicación creativa del fundamento teórico de la naturaleza internacional de este acto- y la regulación normativa posterior, sistemática y general, de las relaciones que en su contexto se desarrollen.

Delinear las cuestiones institucionales resulta una tarea compleja, que en todo caso depende de la voluntad de los sujetos interesados en crear un mecanismo de esta naturaleza. Advertimos solo aquí la necesidad de evitar la burocratización de sus instancias y de convertirlas en instrumentos de acción efectiva y rápida. Debe tenerse en cuenta que se propone este modelo confederal como un paso previo para la formación de un esquema superior, que garantice la debida fundamentación político-jurídica del proceso de integración regional y provea los medios para alcanzar la plena unidad continental, por lo que la flexibilidad y la previsión en la creación de instrumentos de adhesión, que contribuyan a la paulatina incorporación de los Estados de la región, o que inspiren la constitución o el perfeccionamiento mismo de un mecanismo que cumpla con las exigencias presentadas a la integración regional en el plano político y jurídico, constituyen objetivos estratégicos importantes. La denominación de este modelo, aunque resulta

¹³⁷ PRADO SIFONTES ha expuesto que “no puede hablarse en América Latina de la existencia de un Derecho de la Integración estructurado sobre principios técnicos jurídicos coherentes, que determinen y sistematicen las relaciones existentes entre el Derecho interno y el Derecho Internacional”, por lo que se vuelve indispensable dilucidar en qué medida es posible crear el fundamento de esta disciplina en el contexto de la propuesta confederal en los marcos del ALBA. Considero, a tales efectos, que sí deben desarrollarse en esta estructura algunos de los principios básicos de una disciplina que haga posible la premisa, como plantea PÉREZ VERA de que “cada fenómeno integrador se acompaña inexorablemente de un conjunto de reglas jurídicas, que son los instrumentos idóneos para determinar sus objetivos y alcanzar su organización institucional”. Estos pudiesen ser, básicamente, algunos de los planteados por la primera autora citada, a decir, la exigencia de la responsabilidad del Estado ante el incumplimiento de las normas derivadas del Derecho de Integración -como disciplina relativamente autónoma-; admisión del efecto directo de las normas de integración; el establecimiento de un mecanismo jurisdiccional propio; aplicación de un orden jurídico cerrado (los conflictos que se presenten deben ser resueltos dentro del propio marco jurídico); desarrollo armónico de los aspectos jurídicos-institucionales (creación de instituciones flexibles capaces de adaptarse a las circunstancias imperantes, superando con ello la vieja actitud de rechazo a la creación de nuevas estructuras dentro del ya establecido esquema institucional) y el respaldo social. Se convierte en un imperativo admitir su importancia y urgencia para ordenar los cauces jurídicos del proceso de unidad latinoamericana. El papel de esta rama particular -si se prefiere-, es fundamental, y debe constituir su construcción uno de los retos principales para la región. Su configuración y aplicación profundizará el compromiso de los actores en el proceso integracionista, fundamentalmente los Estados, y dotará de solidez, legitimidad e institucionalidad a la integración continental. Sobre los aspectos antes mencionados y, en general, las características básicas del Derecho de la Integración, *cfr.*, ZELADA CASTEDO, A.: *op. cit.*; PRADO SIFONTES, M. E.: *op. cit.*; PÉREZ VERA, E.: “Reflexiones sobre los procesos de integración regional”, en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 4, No. 3, Madrid, 1977; LAVOPA, J. H.: *La dimensión jurídica de la integración*, Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos, Buenos Aires, 1996; SEPÚLVEDA, C.: *Las fuentes del Derecho Internacional Americano. Una encuesta sobre los métodos de creación de reglas internacionales en el hemisferio occidental*, Editorial Porrúa, S. A, México, 1975, *inter alia*.

puramente formal, puede inspirarse en las raíces y aspiraciones de su propuesta, pudiendo ser la de *Confederación Bolivariana de Estados*.

La idea confederal en los marcos del ALBA debe hoy inspirarse en el pensamiento precursor del independentismo latinoamericano, pero no debe asimilarse a aquellas propuestas, hechas en condiciones totalmente diferentes y con objetivos distintos. Si en la actualidad hablamos de esta perspectiva tenemos, sí, que entender que se trata de una alianza estratégica, pero además, y es lo más importante, que optamos por este modelo para afianzar las bases jurídico-políticas de la integración continental, aunque la idea de la Confederación permanezca al menos temporalmente y nos permita avanzar hacia un esquema integracionista superior, que tarde o temprano derive en integración jurídica de sus Estados miembros. Se trata de encontrar el justo equilibrio entre la dimensión política de esta institución y el valor jurídico de la misma, sin olvidarnos de que se trata de procesos de integración regional y de la necesidad de ampliarlos y fundamentarlos jurídicamente.

Por tanto, considero que la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América puede comenzar a transitar por ese camino, puede probar su cualidad integradora e intentar dar un paso de avance en la integración de nuestra área geográfica, auxiliada por los instrumentos de Derecho Internacional Público y las normas sistematizadas en el *Derecho de la Integración*, que coadyuven al fortalecimiento de la institucionalidad y de las relaciones de cooperación multifacéticas.

La idea de una Confederación Bolivariana de Estados no es la única alternativa, pero no es tampoco, como creen muchos, una propuesta ajena o descontextualizada respecto a las condiciones objetivas de Latinoamérica¹³⁸. Resulta muy válida para nuestra integración y demuestra las potencialidades reales que existen en el área y en sus proyectos integracionistas, especialmente en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, con tantos resultados por mostrar al resto de los mecanismos integracionistas latinoamericanos y caribeños,

¹³⁸ En palabras del profesor SOTILLO LORENZO, al opinar sobre la Alternativa Bolivariana para las Américas, sería importante destacar que “no es la primera vez que se ponen en marcha iniciativas integracionistas desde una base latinoamericana y con formas latinoamericanas. Conviene, por tanto, alejándonos de quienes lo critican desde cómodos lugares occidentales y con interesadas fórmulas preconcebidas, tenerla en cuenta y respetarla, con el fin de que sean los propios latinoamericanos quienes se encarguen de su futuro. Es un paso en el camino de la consecución de una patria grande.” (SOTILLO LORENZO J. A.: cit., p. 147). Y dentro de esta iniciativa se inscribe esta propuesta, una más en el amplio espectro de soluciones a nuestros desafíos más urgentes en aras de alcanzar la plena unidad continental.

para avanzar definitivamente hacia una integración continental plena, fundamentada política y jurídicamente.

CONCLUSIONES

1. La Confederación de Estados puede considerarse como una estructura política con trascendencia jurídica; con subjetividad jurídica internacional, en la que, respecto al proceso de integración regional, no resulta determinante su carácter soberano o estatal, mientras sí es importante el respeto que provee hacia la soberanía de los Estados miembros y la posibilidad de dotarse de un marco jurídico y expresar una voluntad política común, que junto a la temporalidad de este modelo, sin negar su estabilidad, permiten crear las bases jurídico-políticas adecuadas para el futuro tránsito -si ello exigieren las

circunstancias- hacia un esquema de integración superior. Puede ser asimilada la naturaleza internacional de esta categoría político-jurídica y de su instrumento de creación.

2. La característica convencional del instrumento de formación de las confederaciones de Estados sobrepasa su estricto carácter político, para convertirse en un esquema cuyas decisiones resultan trascendentes jurídicamente, previendo las mismas obligaciones que emanan de la adopción de un tratado internacional, lo que se traduce en garantía de la eficacia y el poder vinculante de este esquema en el proceso de integración.
3. Del análisis teórico realizado de la *Confederación de Estados* y la *integración regional* como categorías, puede concluirse que existen puntos de conexión que hacen posible la creación de un esquema confederal para enfrentar los retos de una integración profunda, que provea de una instancia política a sus principales actores, y permita progresivamente dotar a esta unión de una plataforma jurídica, en el tránsito hacia fórmulas superiores de integración, de acuerdo a las particularidades de nuestra región.
4. El proceso de integración latinoamericano se presenta en la actualidad como un complejo escenario, donde convergen elementos positivos y negativos frente a la necesidad de encauzar definitivamente la integración continental. La inexistencia de un modelo que satisfaga estas exigencias, complementado con la acusada subregionalización y otros factores enraizados en los ámbitos nacionales -dependencia hacia estilos y tendencias foráneas, viejas rivalidades entre naciones del continente, posiciones conservadoras de algunas elites de poder, exacerbación de nacionalismos y otros patrones culturales ajenos al sentimiento de solidaridad y cooperación de nuestros pueblos, etc.-, constituyen serios obstáculos para alcanzar estos fines. Sin embargo, los esquemas desarrollados muestran experiencias de interés, que pueden ser aprovechadas en función de crear un marco más sólido para la integración junto a los propios elementos aglutinadores presentes en las naciones latinoamericanas, forjados a lo largo de siglos de una historia común.
5. Del examen de una multiplicidad de vías o fórmulas aplicables a la integración regional, y de acuerdo a las peculiaridades de América Latina y los elementos de oposición frente a las alternativas que presupongan el sacrificio de algunos atributos nacionales, como la soberanía, resulta más viable conducir los pasos hacia una integración plena a través, primariamente, de la Confederación de Estados, una opción que no puede despreciarse en el amplio abanico de posibilidades que se muestran en nuestra área

6. No se ha avanzado a un ritmo paralelo en la integración económica, e incluso social y política, que en el ámbito jurídico, haciéndose obligatorio plantear la necesidad de *fundamentación desde bases jurídicas de la integración regional*, a través de la fórmula confederal, como la vía primaria más correcta a fin de encauzar dicho proceso en nuestra área geográfica, mediante una institucionalidad adecuada, con capacidad para tomar decisiones de alcance general, con valor de normas jurídicas obligatorias, y de la determinación de los espacios de regulación normativa que atiendan los beneficios recíprocos, permitiendo compartir las cargas que todo esquema integracionista comporta.
7. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América se presenta como el escenario más adecuado para generar un modelo que sirva como premisa para la consolidación del proceso de integración en América Latina. La Confederación de los países de la América Latina -entendiendo la posibilidad de incorporación de naciones caribeñas también- deberá asentarse en los principios de sencillez y operabilidad, y en su dimensión jurídica debe preservar los rasgos más importantes de estos Estados (soberanía, territorialidad), garantizando la representación de los intereses comunes, sobre la base del reconocimiento de su plena subjetividad internacional. En el plano jurídico, requiere de la construcción progresiva de un ordenamiento jurídico propio, desde la formalización de su tratado constitutivo hasta la regulación normativa posterior, sistemática y general, de las relaciones que en su contexto se desarrollen, teniendo en cuenta el justo equilibrio entre la dimensión política de esta institución y su valor jurídico, aunque su existencia sea temporal, como escenario donde se preparen las condiciones para una futura integración estable y superior.

RECOMENDACIONES

A partir del estudio teórico realizado, y teniendo en cuenta la actualidad de la temática abordada, se recomienda ampliar y sistematizar los contenidos expuestos, aplicándolos, en la medida de su conveniencia y utilidad, en el proceso de adopción de políticas relativas a la integración regional, a partir de la viabilidad del esquema confederal en la construcción de un esquema político-jurídico superior para la región.

Se propone el examen de los presupuestos contenidos en estas tesis para su posible incorporación en líneas temáticas afines con la integración en América Latina, correspondientes a proyectos de

investigación en ejecución o próximos a presentarse, así como su examen por los especialistas de los principales organismos y centros asociados a la integración latinoamericana, previéndose su inclusión en los espacios de debate y cursos de postgrado organizados por sus instituciones y, en su caso, la publicación de los principales resultados de esta investigación.

Desde el punto de vista docente, se recomienda la inserción de los contenidos desarrollados en la presente tesis en los programas de Derecho Internacional Público, para ampliar algunos temas que aún no se desarrollan en su total extensión, como el fenómeno de la integración mismo, pudiendo implementarse, al tenor del nuevo Plan de Estudios, en asignaturas optativas, donde se aborden aspectos del Derecho de la Integración, sus limitaciones y potencialidades para América Latina, e incluso, desde la perspectiva comparada, particularmente el Derecho Europeo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: “La interdependencia entre el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario europeo”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. V, 2005, pp. 13-50.
2. ALBA ECONOMÍA (Revista de Economía Política) “ALBA. El camino de la nueva integración”, Año 1, No. 1, octubre-noviembre 2007, BANCOEX, Venezuela, pp. 47-48.
3. ALZUGARAY, C. et al: La integración política latinoamericana y caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI, AUNA, México, 2001.

4. ANDRADE TERÁN, R.: El mito de la unidad continental, Imprenta Deptal del Valle, Cali, 1990.
5. AUNA: La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo, México, 2000.
6. AUNA: Historia y perspectivas de la integración latinoamericana, México, 2000.
7. BECERRA RAMÍREZ, M.: Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJJ-UNAM, México, D. F., 2007.
8. BENÍTEZ, J. A.: Bolívar y Martí en la integración de América Latina, Editorial Pablo de la Torriente, La Habana, 2002.
9. BLUNTSCHLI, J. G.: Derecho Público Universal, Tomo I, Nueva Biblioteca Universal (Sección Jurídica), Centro Editorial de Góngora, Madrid, s/a.
10. BOHÓRQUEZ MORÁN, C. L.: Francisco de Miranda. Precursor de las independencias de la América Latina, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2003.
11. CAÑIZARES ABELEDO, F. D.: Teoría del Derecho, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1979.
12. CARCIOFI, R. (notas): “Los procesos de integración de América Latina y el Caribe en la encrucijada: perspectivas de futuro”, CEPAL-OBREAL-BID-INTAL, Seminario Internacional “La nueva agenda de las relaciones comerciales internacionales tras el fin de la Ronda de Doha”, Barcelona, España, 2007 (disponible en INTERNET)
13. CARPIZO, J.: “Derecho Constitucional Latinoamericano y Comparado”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVIII, No. 114, septiembre-diciembre de 2005, pp. 949-989.
14. CARPIZO, J.: “Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, en Anuario Mexicano de Derecho Constitucional, Vol. IV, 2004, pp. 117-148.
15. CARRILLO PRIETO, I.: Elementos de Política Jurídica (Estudios Varios), Serie E: Varios, Núm. 51, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F, 1992.
16. CARRILLO SALCEDO, J. A.: Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones, Editorial Tecnos S. A, 1ra. Edición, 2da. Reimpresión, Madrid, 1994.

17. Cuba Socialista (Edición electrónica): “¿Qué es la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe?”, en: <http://www.cubasocialista.cu/TEXTO/csalbaexp.html> [consulta: noviembre de 2007].
18. DABIN, J.: Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2004.
19. D’ ESTÉFANO PISANI, M. A: Breve historia del Derecho Internacional: desde la Antigüedad hasta el año 2002, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2003.
20. D’ ESTÉFANO PISANI, M. A.: Derecho de Tratados, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986.
21. D’ ESTÉFANO PISANI, M. A.: Esquemas del Derecho Internacional Público, Tomo I, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1980.
22. DE BLAS GUERRERO, A. y GARCÍA COTARELO, R.: Teoría del Estado y Sistemas Políticos, Tomo I, s/a.
23. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: “De la cooperación política europea a la Política Exterior y de Seguridad Común”, en Boletín de la Facultad de Derecho, No. 15, Segunda Época, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000, pp. 237-268.
24. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: Las acciones armadas por razones humanitarias ¿hacia una injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica, Tesis doctoral, Ediciones del Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.
25. DE LA CRUZ, R.: Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN). La experiencia de México, BANCOMEXT, Guatemala, 2005.
26. DE LUCAS, J. (editor) et al: Introducción a la Teoría del Derecho, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.
27. DE VERGOTTINI, G.: Derecho Constitucional Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IJ-UNAM, México, D. F., 2008.
28. DEKONSKI, A.: Historia de la Antigüedad. Grecia, s/a.
29. DÍAZ BARRADO, C. M.: “La Comunidad Suramericana de Naciones: Propuestas y Realizaciones”, en Revista Española de Derecho Internacional, Vol. LVII-2005, No. 2, julio-diciembre, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2006, pp. 641-662.

30. DÍAZ BARRADO, C. M.: “Protocolo de Olivos para la solución de controversias en MERCOSUR adoptado el 18 de febrero de 2002: un paso adelante en la integración mercosureña”, en Revista Española de Derecho Internacional, Vol. LV-2003, No. 2, julio-diciembre, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, pp. pp. 1097-1102.
31. DIETERICH. H.: “Integración latinoamericana antes que ALCA”, en La página de Dieterich: <http://www.rebellion.org>, [consulta: noviembre de 2007].
32. DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, 15ta. Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2005.
33. DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo I, Primera Parte, s/a.
34. DIEZ DE VELASCO, M.: Las organizaciones internacionales, 10ma. Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1997.
35. DUEÑAS MUÑOZ, J. C.: “Soberanía y Estado constitucional: su importancia en la integración y en el derecho comunitario”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2007, pp. 741-760.
36. FERNÁNDEZ BULTÉ, J. et al: Manual de Historia General del Estado y del Derecho, Tomo I, Segunda Parte, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.
37. FERNÁNDEZ BULTÉ, J. y PÉREZ HERNÁNDEZ, L. (compiladores): Selección de lecturas de Teoría del Estado y del Derecho, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000.
38. FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: Teoría del Estado y del Derecho, Tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana, 2005.
39. FISCHBACH, O. G.: Teoría General del Estado, Segunda Edición, Editorial Labor S. A, Barcelona-Buenos Aires, 1929.
40. Fondo Editorial Casa de las Américas: “Simón Bolívar. Documentos”, Colección Literatura Latinoamericana, Vol. 15, La Habana, 2006.
41. FRAERMAN, A.: Iberoamérica ante la crisis global, Editorial Comuna, Madrid, 2002.
42. FRITZ, Th.: ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, Berlín, 2007 (disponible en INTERNET).

43. GARCÍA, M. A.: “Integración y Democracia”, en La integración latinoamericana y sus retos futuros. Memorias del Seminario Quito 29-30 de junio de 2005, FLACSO, Quito, 2005, pp. 139-144.
44. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. et al: Lecciones de Derecho Político I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1999.
45. GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. et al: Curso de Derecho Internacional Público, Universidad Complutense, Madrid, 1992.
46. GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A.: Legislación básica sobre Derecho internacional público, Séptima Edición actualizada, Editorial Tecnos, Madrid, 2007.
47. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.: Derecho Constitucional. España y Unión Europea, 4ta. Edición, Códigos Ariel, 2002.
48. GRABENDORFF, W.: “Perspectivas de una integración política de América del Sur”, en Nueva Sociedad, 177, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2002, pp. 21-33.
49. GUDYNAS, E.: “América Latina. El nuevo debate sobre la integración”, en Tercer Mundo Económico, Vol. I, No. 185, octubre de 2005, pp. 11-13.
50. GUERRA VILABOY, S. y MALDONADO GALLARDO, A.: “Raíces históricas de la integración latinoamericana”, en AUNA: Historia y perspectivas de la integración latinoamericana, México, 2000, pp. 31-84.
51. GUERRA VILABOY, S.: “Antecedentes históricos de la Alternativa Bolivariana para las Américas”, en Contexto Latinoamericano. Revista de Análisis Político, No. 1 septiembre-diciembre, Editorial Ocean Sur, Bogotá, 2006, pp. 149-162.
52. GUERRA VILABOY, S.: Breve historia de América Latina, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006.
53. GUERRA VILABOY, S.: El dilema de la independencia, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2007.
54. GUEVARA RAMÍREZ, L.: “Aspectos jurídicos de la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA”, texto de la intervención en la Cumbre Social de los Pueblos de Cochabamba, documento electrónico, Biblioteca Francisco Varona Duque de Estrada, Unión Nacional de Juristas de Cuba [consulta: junio de 2008].

55. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: “El referéndum sobre la Constitución para Europa”, http://INTEGRACION_politicaUE\referendo_constit_UE.mht [consulta: noviembre de 2007].
56. HABERLE, P. y KOTZUR, M.: De la soberanía al Derecho Constitucional Común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2006.
57. HÄBERLE, P; HABERMAS, J.; KOTZUR, M.; FERRAJOLI, L.; ERMANNON, V.: La constitucionalización de Europa, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2008.
58. HELLER, H.: Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
59. HERDEGEN, M.: Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2007.
60. HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: “Globalización y soberanía de los Estados”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2005, pp. 1-14 (www.reei.org).
61. HOLZMAN, G.: “Dilemas actuales de la integración: un enfoque desde la Ciencia Política”, <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-7/holzman.htm> [consulta: noviembre de 2007].
62. JELLINEK, G.: Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943.
63. KAPLAN, M.: Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2008.
64. KAPLAN, M.: Estado y Globalización, Serie Doctrina Jurídica Núm. 90, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F, 2002.
65. KOROVIN, Y. et al: Derecho Internacional Público, Editorial Grijalbo, S. A, México D.F., 1963.
66. KUNZ: “International Law by Analogy”, en American Journal of International Law, Vol. 45, 1951.
67. LA PERGOLA, A.: Los nuevos senderos del federalismo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994.
68. LAVOPA, J. H.: La dimensión jurídica de la integración, Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos, Buenos Aires, 1996.

69. LEAL BUITRAGO, F. “Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica”, en La integración latinoamericana y sus retos futuros. Memorias del Seminario Quito 29-30 de junio de 2005, FLACSO, pp. 27-40.
70. LINDE PANIAGUA, E. et al: Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI, UNED-Banco del Comercio, Madrid, 1997.
71. LÓPEZ BASAGUREN, A.: “¿Réquiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria.”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 2, marzo, Presses Universitaires de Nancy, 1999, pp. 7-30.
72. LÓPEZ PORTA, M. B.: “El Estado en los procesos de integración y descentralización política. Una reflexión sobre su naturaleza política y jurídica”, en Revista de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, RDUNED, No. 2, 2007, pp. 283-324.
73. MALAMUD, A. y SCHMITTER, P.: “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 46, No. 181, Buenos Aires, abril-junio 2006, pp. 3-31.
74. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.: Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 5ta. Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2005.
75. MANGAS MARTÍN, A. (ed.): La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del pasado al futuro, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Salamanca, 1993.
76. MANGAS MARTÍN, A. (ed.): Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario, 9na. Edición actualizada, Editorial Tecnos, Madrid, 2001.
77. MARTÍNEZ, O.: “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión”, documento electrónico, Biblioteca Francisco Varona Duque de Estrada, Unión Nacional de Juristas de Cuba [consulta: junio de 2008].
78. MATALA-TALA, L.: “La construction politique européenne: plaidoyer pour un nouveau contrat social”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 1, septiembre, Presses Universitaires de Nancy, 1998, pp. 109-124.

79. MOLS/ HENGSTENBERG/ KOHUT/ LAUTH/ SANDNER/ SANGMEISTERS (Editores): Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores, ADLAF, Fundación Friedrich Ebert, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
80. MONCAYO, VINUESA, GUTIÉRREZ POSSE: Derecho Internacional Público, Tomo I, 3ra. Reimpresión, Editorial Zavalia, Buenos Aires, 1990.
81. MORALES MANZUR, J. C. y NAIM SOTO, N.: “La Democracia y la Integración Latinoamericana: Un análisis inconcluso”, en Aldea Mundo: Revista sobre Fronteras e Integración, Año 5, No. 10, noviembre 2000-abril 2001, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
82. MORENO DURAZO, L. C.: “Soberanía nacional, globalización y regionalización”, en El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2008, pp. 263-272.
83. OROPEZA GARCÍA, A. (coord.): ALCA, un debate sobre la integración, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, México, 2003.
84. ORREGO VICUÑA, F.: “Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC”, http://www.analesderecho.uchile.cl/CDA/an_der_simple/0,1362,SCID%253D2249%2526ISID%253D193%2526PRT%253D2248,00.html [consulta: junio de 2007].
85. PASTOR RIDRUEJO, J. A.: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 4ta. Edición, Editorial Tecnos S. A, Madrid, 1992.
86. PÉREZ CALVO, A.: “La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 1, septiembre, Presses Universitaires de Nancy, 1998, pp. 19-34.
87. PÉREZ CARRILLO, E.: “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. II, 2002, pp. 305-334.
88. PÉREZ CARRILLO, E.: “Unificación y cohesión del continente europeo. Principales instrumentos económicos y jurídicos para la ampliación al este”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. III, 2003, pp. 301-327.

89. PÉREZ ROYO, J.: Curso de Derecho Constitucional, 4ta. Edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1997.
90. PÉREZ ROYO. J.: Curso de Derecho Constitucional, 10ma. Edición, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid-Barcelona, 2005.
91. PÉREZ VERA, E.: “Reflexiones sobre los procesos de integración regional”, en Revista de Instituciones Europeas, Vol. 4, No. 3, Madrid, 1977.
92. PIERRE-CAPS, S.: “L’Union européenne, demos et legitimé: de l’Etat-nation á la Multination”, en Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa. No. 1, septiembre, Presses Universitaires de Nancy, 1998, pp. 35-54.
93. PINO CANALES, C. et al: Temas de Derecho Internacional Público, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.
94. PIVIDAL, F.: Bolívar: Pensamiento precursor del antimperialismo, Fondo Cultural del ALBA, La Habana, 2006.
95. PODESTA COSTA, L. A y RUDA, J. Ma.: Derecho Internacional Público, Tomo 1, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1988.
96. POSADA, A.: Tratado de Derecho Público, Tomo I (Teoría del Estado), Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1893.
97. PRADO SIFONTES, M. E.: “El Derecho y su incidencia en el proceso de integración”, en Revista Cubana de Derecho, No. 31, junio de 2008.
98. PUIG, J. C.: Integración latinoamericana y régimen internacional, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas, 1987.
99. REGUEIRO BELLO, L. M.: “América Latina y el Caribe: reconfiguración de los espacios de integración”, en De Cuba y de América Latina, No. 1, Bruselas, Septiembre 2006.
100. RIMOLDI DE LADMANN, E. I.: Derecho de la integración latinoamericana y derecho constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Buenos Aires, 1991.
101. ROJAS ARAVENA, F. y SOLÍS RIVERA, L. G.: La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales, Juricentro, San José, Costa Rica, 2006, pp. 8-9.
102. ROS, C. B.: Derecho Político, Tomo I, Editorial Sanná, Buenos Aires, 1942.
103. ROSELL, M.: Marco institucional y seguridad jurídica en la Comunidad Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina, abril de 1999 (disponible en INTERNET).

104. RUBIO NÚÑEZ, R.: “El proyecto de una Constitución para Europa. Confederación de Estados, Unión de Ciudadanos”, en Nueva revista de política, cultura y arte, No. 88, Madrid, 2003, pp.2-12.
105. SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A. et al: Introducción al Derecho de la Unión Europea, Editorial Eurolex, Madrid, S. L, 1996.
106. SALGADO PEÑAHERRERA, G.: El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, 1995.
107. SANAHUJA, J. A.: “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en Revista Pensamiento Iberoamericano (disponible en INTERNET).
108. SCHMITT, C.: Teoría de la Constitución, Alianza Universidad Textos, Madrid, 2003.
109. SEPÚLVEDA, C.: Las fuentes del Derecho Internacional Americano. Una encuesta sobre los métodos de creación de reglas internacionales en el hemisferio occidental, Editorial Porrúa S. A, México, 1975.
110. SERCQ, M.: “Estado federal y Confederación de Estados”, en Carta Política, Synergies Européennes, 15, X-1999.
111. SORIA ROMO, R.: “La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional”, en Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, Edición Electrónica [consulta: mayo de 2008].
112. SOTILLO LORENZO, J. A.: “La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA): un nuevo espacio de la integración latinoamericana con dimensión social”, Social Watch, 2007 (disponible en INTERNET).
113. TAIBO, C.: “¿Estado confederal o confederación de Estados?”, en: <http://campusvirtual.uma.es/rdmunhoz/docencia/dctos/dctos2/Taibo.htm> [consulta: mayo de 2008].
114. TORRES DEL MORAL, A.: Introducción al Derecho Constitucional, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1996.
115. TORRES DEL MORAL, A. et al: Introducción al Derecho Político. Unidades Didácticas, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997.
116. TORRES ESPINOSA, E.: “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. VI, 2006, pp. 551-575.

117. TORRES ESPINOSA, E.: “Integración europea y globalización. Una perspectiva institucional”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. V, 2005, pp. 499-519.
118. TUNKIN, G.: Curso de Derecho Internacional, Libro 1, Editorial Progreso, Moscú, 1979.
119. VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “2006: Año de avances en la integración de América Latina y el Caribe”, en Granma Internacional, año 42, No. 2, 14 de enero de 2007.
120. VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “Alternativa Bolivariana para las Américas: hacia una Confederación de Estados”, en *Granma*, Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, viernes 15 de junio de 2007, p.5.
121. VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “Constitución de una Confederación de Estados Latinoamericanos”, ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional “Constitución, Democracia y Sistemas Políticos”, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 22 de marzo de 2007, en CD del evento.
122. VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “La integración política latinoamericana”, Política Internacional: <http://www.rebellion.org> [consulta: noviembre de 2007].
123. VASCÓS GONZÁLEZ, F.: “Reunión de Montebello: Nueva amenaza imperial”, en *Granma*, Órgano Oficial del Comité Central Partido Comunista de Cuba, viernes 27 de agosto de 2007, p.5.
124. VÁZQUEZ, A. R.: “Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur”, en Anuario Mexicano de Derecho Constitucional, 2007, pp. 233-244.
125. VENTURA, D.: Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una integración interregional, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, IIJ-UNAM, México, D. F., 2008.
126. VIDAL PRADO, C.: El impacto del nuevo Derecho europeo en los tribunales constitucionales, Editorial COLEX, Madrid, 2004.
127. VIDAL PRADO, C.: “La compatibilidad del Tratado Constitucional Europeo con la Constitución española”, en *Persona y Derecho. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 55, II, Servicio de Publicaciones Universidad de Navarra, 2006, pp. 999-1055.

128. WITKER, J.: “Las negociaciones del ALCA en Puebla, México. Algunas reflexiones jurídicas”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. V, 2005, pp. 521-540.
129. ZELADA CASTEDO, A.: Derecho de la Integración Económica Regional, BID-INTAL, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989.
130. ZIPPELIUS, R.: Teoría General del Estado, Serie G. Estudios Doctrinales, No. 82, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.