

CÁTEDRA JEAN MONNET DE DERECHO COMUNITARIO
EUROPEO

Eric Tremolada Álvarez

1. Introducción

Tremolada Eric, La relevancia institucional en los procesos de integración del Caribe en: El gran Caribe: Historia, cultura y política, Colección PRETEXTOS Nº 29, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Junio de 2005. pp. 103-127.

LA RELEVANCIA INSTITUCIONAL
EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DEL CARIBE

Eric Tremolada

Cada vez que iniciamos el estudio de un proceso de integración, por algún automatismo que no sabríamos explicar, vamos a reparar directamente en los aspectos políticos y económicos de los compromisos contraídos, pasando por alto que estos últimos obedecen a la madurez institucional del proceso, que brinda tanto el marco donde la política tiene lugar, como las reglas de juego que afectan la conducta individual y colectiva de los miembros que hacen parte del acuerdo. Este salto olvida de plano que los actores estatales no operan en el vacío, sino en contextos regulados que pueden traducirse en la viabilidad o no de la integración.

Como diría DOUGLASS NORTH¹, la incertidumbre de las instituciones políticas puede ser al menos interpretada como arbitrariedad e inestabilidad; de ahí que estas líneas se dirijan a analizar la relevancia institucional de los procesos de integración del Caribe, sin perjuicio de que nosotros mismos, como consecuencia de ésta primera aproximación, repararemos en un futuro en el desarrollo de los compromisos adquiridos.

1. DOUGLASS NORTH, *Structure and Change in Economic History*, Norton & Co., Nueva York, 1981.

Para abordar el estudio de cualquier proceso de integración, es preciso que transitemos inicialmente por unas breves precisiones conceptuales que nos facilitarán la comprensión de los compromisos que se pactan en un acuerdo de esta naturaleza. Por ello distinguiremos los alcances de un área de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común, definiremos qué es el derecho internacional comunitario, e intentaremos establecer la dimensión de la región del globo que en esta oportunidad nos ocupa.

CONCEPTOS Y DEFINICIONES

En principio, los países que forman un *área de libre comercio* acuerdan la eliminación de todas las tarifas, cuotas, aranceles y otras barreras del comercio entre los Estados miembros, sobre aquellos bienes que se producen dentro de sus fronteras. Por lo que respecta al comercio con el resto del mundo, cada país es libre de establecer sus propios aranceles o cuotas. Así, es de esperar que para el caso de productos no elaborados dentro del grupo de países integrantes del área, se importarán a través de uno de los Estados miembros, que negociará una tarifa externa más baja y desde ese país se canalizarán a los demás.

Por su parte, los Estados que conforman una *unión aduanera* acuerdan eliminar todas las restricciones al comercio entre sus miembros y, a la vez, establecen una tarifa externa común a las importaciones del resto del mundo. Este hecho implica que los bienes que entran en una unión aduanera se enfrentan a las mismas tarifas, cualquiera sea el país importador. El establecimiento de una tarifa exterior común elimina los problemas derivados de la desviación del comercio hacia el país miembro que posea una tarifa arancelaria más baja.

En el evento de que una unión aduanera, además de eliminar las restricciones al comercio entre los Estados miembros y establecer una tarifa externa común, permita el

libre movimiento de los factores productivos dentro de una comunidad y facilite el que se puedan ofrecer libremente servicios financieros o seguros, estaremos frente a un *mercado común*. Sin embargo, una organización de este tipo también requiere que los países miembros adopten políticas comunes en materias como seguridad social, transporte, agricultura y competencia. Con ello generan una estrecha asociación entre ellos que exigirá el establecimiento de organismos supranacionales para supervisar el funcionamiento de la comunidad y velar por el cumplimiento de las diferentes normativas y regulaciones.

El derecho internacional comunitario, como una parte de lo que algunos llaman el derecho internacional pacticio, forma, a diferencia de éste, nuevos y verdaderos ordenamientos jurídicos no sólo compulsando a las partes a respetar obligaciones recíprocas, sino implementando sus propios órganos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales, que funcionan regularmente y que son capaces de formar obligaciones internacionales válidas y eficaces para todos los Estados miembros y, en la mayoría de los casos, sin que se necesiten posteriores consentimientos².

Así, el derecho comunitario no se desarrolla exclusivamente alrededor de los pactos o convenios, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas vinculantes, lo que permite establecer que en el derecho comunitario existirá un derecho primario o básico, que está contenido en los tratados internacionales constituyentes de comunidades internacionales regionales o subregionales; y un derecho secundario o derivado, que es creado por los órganos comunitarios.

2. Cfr. EDUARDO ROZO ACUÑA. "Derecho internacional y derecho interno en las Constituciones de América Latina", en *Seminario Internacional. Relación entre derecho internacional y derecho interno*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Fundación Universitaria de Boyacá, 1999, pp. 505 a 603.

La voluntad constitutiva de las partes que crean una comunidad atribuye a su producción jurídica (derecho secundario o derivado) una supremacía normativa sobre el derecho interno, carácter jerárquico que garantiza el funcionamiento y eficacia del ordenamiento. Esto significa que la relación jerárquica entre derecho comunitario y derecho interno debe encontrar cabida en los ordenamientos de cada Estado a través de su constitución, de los tratados constitutivos de la comunidad y, eventualmente, de las normas de armonización entre uno y otro. La Unión Europea es pionera en este sentido: defiende la supremacía del derecho comunitario, pese a que los principios constitucionales no siempre han coincidido; criterio que, por cierto, las constituciones en otras latitudes, implícita o explícitamente, han reconocido, en aras de una real integración regional o subregional.

Por su lado, aunque la mayoría de los ciudadanos del mundo anhelamos descansar en alguna exótica playa del Caribe, no tenemos claros todos los destinos posibles que esto implicaría, acaso porque desconocemos su dimensión o porque relacionamos la región con su trayectoria colonial pasada y presente. Con el auxilio de EDUARDO GARCÍA transitaremos por las tres concepciones que los estudiosos del Caribe reconocen.

Una primera idea concibe el Caribe según su apropiación colonial, así: los *territorios insulares y continentales que fueron colonias británicas*: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Granada, Dominica, Trinidad y Tobago, y Guyana en el continente; a los que sumaremos las *islas que fueron de dominio de España*: Cuba, Puerto Rico, República Dominicana; los *territorios franceses de ultramar*, es decir, Guadalupe (junto con la parte meridional de St. Barthélemy y la porción septentrional de St. Martin), Guayana Francesa y Martinica; las *colonias holandesas* de Curaçao,

Bonaire, St. Maarten, Saba y San Eustaquio; Aruba (con estatus propio); las Islas Vírgenes de Norteamérica (Saint Thomas, Saint Croix y Saint John); los *territorios dependientes británicos*, hoy en día: Bermudas, Anguila, Montserrat, Islas Vírgenes Británicas, Islas Turcas y Caicos, e Islas Caimán, y, finalmente, la *República* de Haití.

La segunda concepción se refiere a los territorios insulares; los países centroamericanos -Belize, Costa Rica, El Salvador (que sólo tiene salida al Pacífico), Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá-; los países continentales de América Latina, Colombia, las tres Guyanas, México y Venezuela.

Por último, la concepción más amplia de todas es la referida a todos los países que se ubican dentro de la cuenca del Caribe bañados por el mar del mismo nombre e incluye todo lo anterior más el Estado de la Florida en los Estados Unidos³.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL CARIBE

Optamos arbitrariamente por la segunda y ecléctica concepción del Caribe insular y continental, por dos razones: la primera, porque, gracias a su considerable dimensión nos permitirá estudiar todos los procesos vigentes de integración subregional que en la región se dan; y en segundo lugar, porque evitaremos caer en el innecesario debate que para este ensayo significa incluir el Estado de la Florida en la cuenca del Caribe.

Una particular característica se destaca en esta amplia área: el principal mercado de todos los países que la conforman es el de Estados Unidos de América, que a su vez

3. Cfr. EDUARDO GARCÍA. "El Caribe y los procesos de integración", en [www.ual.org/integracion/caribe.htm].

es el mayor abastecedor de materias primas, insumos y tecnología; por ello todos los procesos de integración que en el Caribe se dan priorizan esta relación⁴.

I. COMUNIDAD DEL CARIBE

A. Origen y evolución del proceso

Pese a que en 1938 se empieza a promover la idea de constituir una federación antillana de las islas del Caribe inglés; sólo veinte años después se llega a cristalizar lo que fuera la Federación Británica de las Indias Occidentales integrada por Antigua, Barbados, Dominica, Canadá, Jamaica, Montserrat, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, que se desintegra al cabo de cuatro años, cuando, en 1962, Jamaica, y Trinidad y Tobago obtienen su independencia.

En 1959, Francia y los Países Bajos se suman a la Federación Británica con el propósito de encontrar una fórmula que permita la concertación en la subregión antillana. Así nace lo que inicialmente se conoció como la Comisión del Caribe y más tarde como Organización del Caribe, que desaparece definitivamente en 1965.

En diciembre de 1965, los jefes de gobierno de Antigua, Barbados y Guayana Británica suscribieron en Dickenson Bay (Antigua) el acuerdo denominado The Caribbean Free Trade Association -CARIFTA-, esquema de integración que inicialmente entró en vigencia para estos países y para Trinidad y Tobago, nación esta última que a través de su gobierno propuso el proceso de negociación. Entre julio y

4. Éstos y otros rasgos distintivos de la región son destacados en AIDA LERMAN ALPERSTEIN. "América Latina y el Caribe en la integración regional", México, Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma de México, en [www.redem.buap.mx/acrobat/aida1.pdf].

agosto de 1968 se incorporaron otros países hasta completar trece estados miembros, a los que se sumó Belice en mayo de 1971. El eje central de las disposiciones del acuerdo se refería a un régimen regulatorio de liberación del comercio intrazonal.

Sin embargo, el Anexo A de CARIFTA contenía previsiones de carácter programático que anticipaban los objetivos de unión aduanera y mercado común que se iban a concretar unos años más tarde en el Tratado de Chaguaramas. El citado anexo hablaba de las posibilidades de establecer un arancel externo común, de la integración regional de actividades industriales, de una política regional de incentivos a la industria, con tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo, e introducción de procedimientos especiales para la comercialización de productos agrícolas.

A su vez, el artículo 39 del Acuerdo CARIFTA se refería a un mercado común como un instrumento que promoviera el desarrollo de las islas más pequeñas (Agreement Establishing the East Caribbean Common Market, o Mercado Común del Caribe Oriental -MCCO-)⁵.

En octubre de 1969 se establece el Banco de Desarrollo del Caribe -The Caribbean Development Bank-⁶.

El 4 de julio de 1973 se suscribe el Tratado de Chaguaramas (Trinidad) y en su instrumento principal se establece la Caribbean Community o Comunidad del Caribe -CARICOM-, que abarca los aspectos relativos a la cooperación funcional y la coordinación de políticas frente a terceros países y un anexo que da origen al Mercado Común; es decir, el tratado crea dos entidades separadas y diferenciadas incluso en la composición de los países miembros.

5. Fuente: INTAL, en [www.iadb.org/intal/tratados/temas/tema_caricom1.htm].
6. El Tratado de Chaguaramas, al fundar CARICOM designó al Banco como una de las instituciones asociadas de la comunidad. Cfr. ídem.

La Comunidad estaba inicialmente constituida por Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago, países a los que en el término de un año se sumaron Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, y San Vicente y las Granadinas. Diez años después se vinculan las Bahamas, en 1995 Surinam, y en 2002 Haití. Las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Turcas y Caicos, Anguila, Islas Caimán y Bermuda, en ese orden, son miembros asociados de la Organización⁷.

Respecto del mercado común, el referido anexo establece que éste quedaría perfeccionado en el momento en que la liberación inmediata del comercio intrazonal fuera acompañada por la posterior vigencia de un arancel externo común previamente negociado. No obstante, la eliminación de derechos de aduana admite una serie de excepciones que fueron relacionadas en una lista de reservas aplicable a los países menos desarrollados. La coordinación en materias de política económica, planificación y fijación de medidas preferenciales, dirigidas a los miembros de menor desarrollo, apuntan al objetivo de integración.

El Acuerdo de Chaguaramas, que dio origen a CARICOM, entró en vigor el 1.º de agosto de 1973; su sede se encuentra en Georgetown, Guyana, y en la actualidad está en trámite la incorporación de nueve protocolos, que amplían y modifican las prescripciones del tratado⁸.

7. Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago son calificados por la organización como los países más desarrollados, a diferencia de todos los demás, que presentan un menor grado de desarrollo; Bahamas, que hace parte de estos últimos es miembro de la Comunidad del Caribe pero no del Mercado Común. Cfr. [www.caricom.org/].

8. De estos protocolos, el primero introduce una reestructuración de los órganos con la consiguiente alteración de funciones y procedimientos institucionales; se encuentra en vigencia provisional desde el 4 de julio de 1997; el segundo reemplaza distintos artículos relativos al comercio de servicios dentro del capítulo V del Anexo que crea el Mercado Común del Caribe y se encuentra provisionalmente en vigor desde 1998. Cfr. [www.iadb.org/intal/

Sin contar el tiempo invertido en los procesos que la antecedieron, CARICOM, circunscrita casi estrictamente a la primera concepción de la dimensión del Caribe, después de 21 años de esfuerzos destinados a constituir la integración subregional, es un área de libre comercio consolidada, con una unión aduanera todavía imperfecta, en la que se ha iniciado la implementación de un mercado común.

B. Esquema institucional

Apropiando palabras del profesor ALBERTO ROCHA VALENIA, de la Universidad de Guadalajara, quien hace un completo análisis de la institucionalidad en los procesos de integración regional y subregional⁹, la complejidad alcanzada por el organismo institucional es notable, cuenta con diversas instituciones políticas centrales y tiene una institución administrativa asesorada por varios comités técnicos. El órgano principal de la Comunidad, que fija la política general, es la Conferencia de Jefes de Gobierno; le sigue en orden de importancia el Consejo Comunitario de Ministros con la tarea principal de asumir la responsabilidad del funcionamiento de la Organización del Mercado Común. Estos organismos, sumados a los consejos ministeriales y a la Corte Caribeña de Justicia, conforman la totalidad de las instituciones políticas. De estas cuatro instituciones, tres hacen parte de un poder ejecutivo de carácter gubernamental formal y la Corte forma un poder judicial de carácter supranacional.

Las funciones legislativas están a cargo de la Asociación de Parlamentarios de la Comunidad Caribeña y, aunque se

tratados/caricom3.htm] y [www.iadb.org/intal/tratados/caricom4.htm] respectivamente.

9. ALBERTO ROCHA VALENIA. "La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional", *Revista de Ciencias Sociales*, año XV, n.º 20, Universidad de Guadalajara, junio de 2002, pp. 23 a 37.

trata de una institución comunitaria, tiene un rol marginal dentro del sistema.

La Secretaría Regional del Commonwealth del Caribe es reconocida como la Secretaría de la Comunidad y del Mercado Común, y es, por tanto, un órgano supranacional que se encarga del apoyo administrativo¹⁰.

Las funciones ecológicas, ambientales y meteorológicas; y las relacionadas con salud, nutrición, alimentación, educación e investigación son desempeñadas por instituciones de la Comunidad; en cuanto a las funciones financieras, jurídicas y de enseñanza superior universitaria, por instituciones asociadas.

Estamos frente a un organigrama institucional coherente y cohesionado en proceso de desarrollo, en el que los órganos políticos dependen de los poderes ejecutivos de los Estados nacionales (instituciones presidenciales y ministeriales) y los órganos administrativo y judicial tienen carácter supranacional.

Los actores oficiales, por tanto, son élites gubernamentales de los poderes ejecutivos nacionales, con un grupo de jueces y funcionarios supranacionales. Por su parte, los actores sociales (entendidos como asociaciones de empresarios, organizaciones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y personalidades reconocidas) no participan directamente del esquema; pueden hacerlo de forma indirecta a través de los comités nacionales, que están vinculados con la Secretaría Comunitaria, que recibe sus informes y los envía a la Conferencia de Jefes de Estado.

II. SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO

A. Origen y evolución del proceso

El Tratado de Managua, suscrito el 13 de diciembre de 1960 con el propósito de lograr la integración económica subregional entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, al que se sumó Costa Rica dos años después, estableció un total desarme arancelario entre sus miembros, además de buscar la imposición de un arancel externo común frente a los Estados no miembros¹¹. Por su parte la denominada "Segunda Carta de San Salvador", en vigencia desde el 30 de marzo de 1965, es un nuevo instrumento de integración política que reconoce a la Reunión de Jefes de Estado como el órgano supremo del sistema institucional, compuesto también por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría General¹².

Nace así el Mercado Común Centroamericano -MCCA-, con sede en Guatemala. Pequeños a sus importantes efectos en una primera época, luego, debido a la falta de una autoridad supranacional común, y a las frecuentes guerras y tensiones económicas que aparecieron entre 1970 y 1990, debilitó profundamente su dinámica, situación agravada con la reaparición de políticas proteccionistas.

Sin embargo, con el fin de lograr una convivencia pacífica en un marco de seguridad y bienestar social, fundamentado en la democracia, en el pluralismo y en el respeto a

11. Cfr. "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", en [www.iadb.org/intal/tratados/mcca1.htm].

12. "La unión política centroamericana se concreta con la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos -ODECA-, conocida también como la segunda carta de San Salvador". Cfr. [www.iadb.org/intal/tratados/temas/tema_mcca7.htm].

las legislaciones nacionales y al derecho internacional, los cinco gobiernos centroamericanos suscribieron, en octubre de 1987, un tratado constitutivo de un parlamento centroamericano¹³, órgano intergubernamental de planteamiento, análisis y recomendación política, económica, social y cultural, que sólo se pudo concretar gracias a un protocolo¹⁴ adicional en 1989, en el que se estableció la ratificación mínima de tres de sus miembros. Empezó a regir para El Salvador, Guatemala y Nicaragua el 1.º de mayo de 1990 y casi dos meses después para Honduras.

Fue sólo hasta el Protocolo de Tegucigalpa, del 13 de diciembre de 1991, cuando se logró superar esta frustrante realidad. Mediante este protocolo, los cinco Estados miembros del MCCA y Panamá pactaron un Sistema de la Integración Centroamericana, marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica, y a cuyo interior la integración económica constituye un subsistema.

El Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, creado mediante el Protocolo de Tegucigalpa¹⁵, está soportado en dos instituciones: el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Este protocolo entró en vigencia el 23 de julio de 1992 al depositarse las ratificaciones de El Salvador, Honduras y Nicaragua; en noviembre del mismo año, la de Guatemala, y tres años más tarde, la de Costa Rica.

13. Cfr. "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas", en [www.iadb.org/intal/tratados/mcca2.htm].
14. Cfr. "Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas", en [www.iadb.org/intal/tratados/mcca3.htm].
15. Toda la estructura jurídica se empieza a levantar en la X Cumbre de Presidentes celebrada en San Salvador en julio de 1991, la cual finalizó con un Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre el gobierno de la República de Honduras y los de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Más tarde, en Tegucigalpa, en diciembre de 1991, en la XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos, se da el compromiso de Tegucigalpa y el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-. Cfr. [www.iadb.org/intal/tratados/2].

Los objetivos del SICA, concretados por la XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos de octubre de 1993, modifican sustancialmente el sentido del proceso de integración hasta ahora visto. Teniendo en cuenta que el Protocolo de Tegucigalpa y las directrices presidenciales habían recuperado la dinámica del Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito el 13 de diciembre de 1960, y que se habían dado avances importantes en distintos campos, con el fin de preservarlos y fortalecerlos se readecuaron sus normas a la realidad y necesidades actuales por medio de la introducción de criterios de gradualidad, progresividad y flexibilidad para alcanzar la Unión Económica Centroamericana¹⁶. Dichos criterios se aplican tanto para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio como para la coordinación y armonización de las políticas comerciales externas.

Se establece entonces que las propuestas de políticas generales y directrices fundamentales serán formuladas por el Consejo de Ministros de Integración Económica, con la finalidad de someterlas a aprobación en la Reunión de Presidentes Centroamericanos. De conformidad con lo anterior, los gobiernos de El Salvador y Guatemala decidieron implantar la unión aduanera en sus respectivos territorios¹⁷, objetivo al que se sumó Nicaragua a través de lo que se conoció como la Declaración Trinacional¹⁸ de los presidentes de estos tres países, en mayo de 2000, y a

16. Cfr. Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en [www.iadb.org/intal/tratados/mcca11.htm].
17. Las negociaciones para el establecimiento de una unión aduanera dieron lugar a un convenio marco celebrado en enero de 2000 por las repúblicas de El Salvador y Guatemala.
18. Los presidentes de las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Nicaragua decidieron suscribir, el 2 de mayo de 2000, la Declaración Trinacional de Integración para el siglo XXI, en las ciudades de San Salvador, Guatemala y Managua. Cfr. [www.iadb.org/intal/tratados/mcca14.htm].

la manifestación de conformidad por parte de la Reunión de Ministros de Integración Económica en agosto del mismo año, para que Nicaragua y Honduras se sumaran al mismo proceso. Todo lo anterior se realizó en aplicación de los citados criterios de gradualismo, progresividad y flexibilidad introducidos por el Protocolo de Guatemala, fruto de la XIV Cumbre de Presidentes de 1993.

El 24 de marzo de 2002, los presidentes centroamericanos, reunidos nuevamente en San Salvador, aprobaron un ambicioso Plan de Acción para la Integración Económica, que implicaba la entrada en vigencia, el 31 de diciembre de 2002, del Acuerdo de Solución de Diferencias Comerciales previsto en el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios y del Código Aduanero Centroamericano -CAUCA-, además del perfeccionamiento, a 31 de diciembre de 2003, de la política comercial externa común, del mecanismo de recaudación, administración y distribución de ingresos tributarios vía comercio exterior, y de la eliminación de puestos fronterizos internos¹⁹.

Así, el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, antes Mercado Común Centroamericano -MECA-, es un organismo internacional creado por el Protocolo de Tegucigalpa dentro de la perspectiva de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-, integrado por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y el gobierno de Belice, (que se adhirió en diciembre de 2000). El SICA cuenta desde finales de 1995 con una unión aduanera y sigue perfeccionando su zona de libre comercio, en la que la República Dominicana participa como observador, y la República de China como observador extrarregional²⁰.

B. Esquema institucional

En este proceso de integración, al igual que en el anterior, encontramos un organismo institucional complejo compuesto por la Reunión de Presidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, la Reunión de Vicepresidentes y el Consejo Ministerial de Relaciones Exteriores, que conforman las instituciones políticas; el Comité de Enlace, la Secretaría General, las instituciones administrativas y el Comité Consultivo de los Sectores Sociales constituyen el órgano social.

Este organigrama viene acompañado de cuatro subsistemas de integración, que cuentan con su respectivo esquema: éstos son los de integración económica, integración política, integración social e integración ambiental (antes, de integración cultural).

La tridivisión de poderes es evidente en el esquema institucional del SICA: un poder ejecutivo de naturaleza intergubernamental formal, ejercido por la Reunión de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes y el Consejo Ministerial de Relaciones Exteriores; un poder legislativo supranacional en cabeza del Parlamento Centroamericano, que se integra mediante sufragio directo; y un poder judicial, también supranacional, a cargo de la Corte Centroamericana de Justicia.

El Comité de Enlace, de carácter intergubernamental formal, y la Secretaría General, de naturaleza supranacional, ejecutan y apoyan los mandatos de los órganos superiores; las funciones secretariales específicas de los subsistemas recaen en la Secretaría.

El órgano social es el Comité Consultivo, de naturaleza intergubernamental formal, que presta asesoría a los órganos administrativos y políticos, y está integrado por los representantes de los sectores sociales.

Los cuatro subsistemas de integración tienen su propia estructura organizacional, conformada por un Consejo

19. Fuente: [www.iadb.org/intal/].

20. Fuente: [www.sgsica.org/].

de Ministros, un Consejo Sectorial de Ministros, una secretaría específica centralizada por la Secretaría General, y el respectivo Comité Consultivo donde participan los sectores sociales.

Estamos por tanto ante un organismo institucional cohesionado, coherente y bastante desarrollado (mediante la organización de subsistemas), que cuenta con un alto grado de supranacionalidad, toda vez que las funciones legislativas, judiciales y secretariales no dependen de los gobiernos nacionales, en el que los actores oficiales son élites políticas ejecutivas, funcionarios de gobierno, además de parlamentarios, jueces y funcionarios supranacionales; sin embargo, las funciones ejecutivas dependen absolutamente de los gobiernos de los Estados miembros, lo cual constituye el talón de Aquiles de su institucionalidad.

III. GRUPO DE LOS TRES

A. Origen y evolución del proceso

A nuestro juicio, son cinco los antecedentes que estimularon el surgimiento y la cooperación del proceso denominado Grupo de los Tres: en primer lugar, los arraigados vínculos históricos, culturales y comerciales entre Colombia y Venezuela, que se fortalecieron en 1973 a raíz del ingreso de este último país al Pacto Andino. En segundo lugar, la cooperación económica entre México y Venezuela, que se puso de manifiesto a través del Pacto de San José, suscrito en 1980 entre ambos, para suministrar, entre otros propósitos, petróleo en condiciones preferenciales a los países centroamericanos. En tercer término, el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), junto con el llamado Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), trabajaron unidos a mediados de los 80 intentando un arreglo negociado de los conflictos

centroamericanos, que asegurara niveles adecuados de desarrollo económico y social en la subregión. Como cuarto antecedente señalamos la significativa reunión de Puerto Ordaz (Venezuela), en marzo de 1989, en la que Colombia, México y Venezuela emprenden esta idea integradora; y, por último, el deseo de los tres países, que querían encontrar un contrapeso que permitiera negociar acuerdos bilaterales en mejores condiciones con los Estados Unidos, en el marco de la iniciativa lanzada con ese propósito por BUSH padre. En consecuencia se celebró un considerable número de reuniones —ocho en total— entre septiembre de 1990 y febrero de 1993, durante las cuales los presidentes CÉSAR GAVIRIA (Colombia), CARLOS SALINAS DE GORTARI (México) y CARLOS ANDRÉS PÉREZ (Venezuela), intentaron formalizar un acuerdo de libre comercio.

El Grupo de los Tres constituye una zona de libre comercio estructuralmente similar a la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por su complejidad y diversificación. Como éste, incluye provisiones sobre inversión directa, servicios y propiedad intelectual, entre otros temas, además de un exhaustivo régimen negociado de preferencias y condiciones comerciales. En este marco, las relaciones entre Colombia y Venezuela se deben atener al acuerdo bilateral preexistente desde 1992, en virtud de lo dispuesto por los países del Pacto Andino en 1991 (Acta de Barahona)²¹.

El 13 de junio de 1994 se suscribió el Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela bajo la denominación de Grupo de los Tres, y entró en vigencia desde el 31 de diciembre de 1994, fecha en que Colombia y México lo ratificaron, sumándose a la ratificación hecha por Venezuela dos días antes.

21. Fuente: [www.iadb.org/intal/].

México y Venezuela decidieron acelerar la desgravación de determinados productos en su comercio recíproco, y suscribieron dos protocolos adicionales el 31 de agosto de 2001; por su parte México y Colombia hicieron lo mismo mediante otros dos protocolos suscritos el 4 de octubre de 2002²².

B. Esquema institucional

En el caso del Grupo de los Tres estamos frente a un organismo institucional sencillo, compuesto por dos organismos políticos (la Reunión de Presidentes que es una institución informal y el Tribunal Arbitral ad hoc); y tres organismos administrativos: la Comisión Administradora, las Secciones Nacionales, y los Comités, los Subcomités y los Grupos de Trabajo.

Esta institucionalidad se ve caracterizada por la relevancia de los órganos administrativos, en los que la Comisión Administradora resulta ser el órgano central. El esquema es cohesionado, coherente, totalmente intergubernamental²³, y apoyado en los poderes ejecutivos de los respectivos Estados nacionales, específicamente en las instituciones presidenciales y ministeriales.

22. Pese a la recesión económica que imperaba en Latinoamérica al comienzo del siglo XXI, muchos, y por diferentes razones, atribuyen esta aceleración a la reunión de los presidentes ANDRÉS PASTRANA de Colombia, VICENTE FOX de México y HUGO CHÁVEZ de Venezuela, quienes en su Primera Cumbre del siglo XXI, en Caracas, el 8 de abril de 2001, acordaron distintas acciones para el fortalecimiento del Grupo de los Tres, tales como la realización de reuniones regulares cada dos años para orientar y profundizar el proceso, revisar el cumplimiento de las metas acordadas y aprobar el programa de trabajo bienal.

23. Aunque se prevé un tribunal arbitral ad hoc, éste, como bien señala ALBERTO ROCHA, es de carácter temporal y sólo se constituye para la solución de controversias específicas entre las partes. Por tanto, no se discutiría el carácter eminentemente intergubernamental del G3. Cfr. ALBERTO ROCHA VALENCIA, "La dimensión política...", cit., pp. 23 a 37.

Sin embargo, la flaqueza radica en dos aspectos: el Grupo carece de órganos supranacionales y la participación es exclusiva de los actores oficiales; es decir, las élites políticas gubernamentales, funcionarios y representantes de las partes, sin ninguna vinculación de actores sociales.

IV. ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE

A. Origen y evolución del proceso

La Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, celebrada en Puerto España (Trinidad y Tobago), en octubre de 1992; la Segunda Conferencia Ministerial de CARICOM y Centroamérica, que tuvo lugar en Kingston, Jamaica, en mayo de 1993; y la Cumbre de Presidentes del Grupo de los Tres con los jefes de Estado y gobierno de CARICOM, desarrollada en Puerto España en octubre de 1993, son los antecedentes de lo que más tarde se iba a conocer como Asociación de Estados del Caribe.

Desde la Conferencia de Puerto España de 1992, se adoptó la decisión de establecer un marco global para asumir posiciones comunes entre los Estados, países y territorios del Caribe. Al cabo de estos encuentros se acordaron los principales objetivos de la futura asociación, los cuales no se superponen con los procesos de integración en marcha dentro de la región. Por el contrario, uno de los motivos centrales es la posibilidad de inducir la convergencia de acciones de integración y cooperación; por ello el convenio dispone expresamente la promoción, en forma gradual y progresiva, de la integración económica.

Así, en Cartagena de Indias, Colombia, el 24 de julio de 1994 se suscribió el Convenio Constitutivo de la Asociación de los Estados del Caribe -AEC-, en inglés Association of Caribbean States -ACS-, con lo cual se abrió la participación como Estados miembros a Antigua y Barbuda, Barbados,

Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Estados Unidos Mexicanos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Bahamas, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela. A su vez, y fuera de los 25 Estados relacionados, está abierta la participación como miembros asociados a los Estados, países y territorios de Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Montserrat, Puerto Rico, la República Francesa a título de Guadalupe, Guayana Francesa y Martinica; y el reino de los Países Bajos, a título de Aruba y Antillas Neerlandesas²⁴.

La Asociación es un organismo de consulta y concertación, cuyo propósito es identificar y promover la instrumentación de políticas y programas, esencialmente orientado a la promoción de acciones de cooperación e integración económica, para configurar un espacio económico ampliado a las islas del mar Caribe y a los países del continente con territorio en sus costas.

Una importante dinámica de cumbres de jefes de Estado y de gobierno (Puerto España 1995, Santo Domingo de Guzmán 1999, Isla Margarita en 2001 y Belice en 2002) ha venido fijando, mediante actas declarativas, los lineamientos de la acción conjunta. La intención de avanzar en el desarrollo de la denominada Zona de Cooperación del Gran Caribe ya no parece simple retórica: los mandatarios confirmaron su compromiso de propiciar un sistema internacional de comercio basado en reglas que favorezcan el trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, así como la creación de un Fondo de Desarrollo

24. Cfr. anexos I y II del Convenio Constitutivo de la AEC en [www.iadb.org/intal/].

Regional, dentro del proceso tendiente a constituir el Área de Libre Comercio de las Américas²⁵.

B. Esquema institucional

Una estructura sencilla con órganos permanentes políticos y administrativos en la que los primeros tienen un mayor peso, toda vez que la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y el Consejo de Ministros desempeñan los roles centrales, a manera de un poder ejecutivo que se ve complementado por los Comités Especiales y asistido por el órgano administrativo, que es la Secretaría General.

El Consejo de Ministros cuenta con la mayoría de atribuciones, designa al secretario general, propone convocatorias de jefes de Estado o de gobierno y establece comités especiales a los que asigna tareas determinadas²⁶.

Nos encontramos ante un esquema institucional, cohesionado y coherente, donde interactúan los órganos políticos de carácter intergubernamental formal, soportados en los poderes ejecutivos de los Estados nacionales, específicamente en las instituciones presidenciales y algunos ministerios, con el carácter supranacional de la Secretaría.

No obstante, la debilidad está en el rol marginal de los actores sociales, que sólo pueden participar con calidad

25. La voluntad política se viene concretando en este campo: el Secretario de la AEC presentó al Consejo de Ministros, en diciembre de 2000, un concepto del Caribe como zona de cooperación para el comercio, el turismo y el transporte, que fue acogido durante la tercera reunión cumbre de la Isla Margarita. En esta ocasión, los mandatarios efectivamente se comprometieron a establecer la zona de cooperación del Gran Caribe, inicialmente para desplegar acciones conjuntas en las áreas del comercio, turismo sustentable, transporte, y con el objeto de combatir las consecuencias de los desastres naturales; apoyaron además la propuesta de creación de un fondo de desarrollo regional dentro del proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas, en [www.iadb.org/intal/].

26. El Convenio mismo previó la creación de un Comité de Desarrollo del Comercio y de las Relaciones Económicas Externas. Cfr. [www.iadb.org/intal/].

consultiva en las sesiones abiertas del Consejo de Ministros y de los comités especiales, en contraste con el protagonismo de los actores oficiales, que son élites políticas gubernamentales, y de un escaso grupo de funcionarios supranacionales.

CONCLUSIONES

Es indiscutible la relación directa que surge entre la evolución institucional y los procesos de integración (determinadas instituciones corresponden a determinados niveles de integración). Se comprende que en la región caribe se guíen por la referencia estructural de la Unión Europea, siempre que el objetivo de la integración sea pleno, como en los casos de CARICOM y SICA; o por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-, en los casos en que el objetivo de la integración no vaya más allá de la liberalización económica, como ocurre con AEC y G3.

Una de las características de Latinoamérica en los años 90 fue el nutrido número de acciones diplomáticas encaminadas a redefinir y relanzar los procesos de integración. El Caribe, inmerso en esta dinámica, cuenta hoy, como otras regiones del continente, con un importantísimo acervo jurídico conformado por tratados, convenios, protocolos, estatutos, declaraciones, resoluciones, reglamentos, etc., que establecen las bases de cuatro sistemas jurídicos subregionales, los cuales han encauzado, organizado y regulado los procesos de integración.

Igualmente, en los ordenamientos jurídicos subregionales del Caribe, ha venido constituyéndose un derecho primario conformado por los tratados, convenios y protocolos básicos; un derecho complementario integrado por los tratados, convenios y protocolos que implementan la institucionalización de los anteriores; y un derecho derivado emanado de los órganos e instituciones en formas tales como

resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones. Sin embargo, este derecho internacional comunitario sólo es denominado como tal dentro del SICA, en lo que ya se conoce como derecho comunitario centroamericano²⁷.

Estos sistemas jurídicos sustentan la institucionalización de los procesos de integración del Caribe, lo que ha permitido alcanzar en este sentido una evolución y complejidad destacables en CARICOM y SICA, con grandes organismos institucionales dentro de un sistema multidimensional en materia económica, social, cultural y política, orientación que responde al nivel de integración económica alcanzado; esto es, uniones aduaneras imperfectas orientadas, en el caso de CARICOM, a la constitución de un mercado común; y en el caso del SICA, a una unión económica.

Por su parte, en los casos de la AEC y el G3 tenemos una base elemental donde se formaron sencillos organismos institucionales en el marco de un sistema unidimensional de naturaleza económica comercial, organismos que responden al nivel de integración que están implementando, esto es, a una zona de libre comercio.

Los ordenamientos jurídicos subregionales de CARICOM y SICA, respaldados por sus respectivos órganos judiciales, sustentan la legalidad del proceso, y la institucionalidad social y cultural está facilitando la participación de los actores sociales que, aunque en forma imperfecta, lo legitiman²⁸. Contrasta en la AEC y el G3 una legalidad que proviene del acervo jurídico y del respaldo de los Estados nacionales, frente a la ilegitimidad de los procesos, que

27. Cfr. página web de la Secretaría General del SICA, en [www.sgsica.org/].

28. La perfección se alcanza cuando la participación de actores sociales va más allá de su presencia institucional; esto es, cuando contribuyen en el diseño del proceso de integración, rol, en estos casos, prácticamente exclusivo de los actores oficiales. Cfr. ALBERTO ROCHA VALENCIA. "La dimensión política de los procesos de...", cit., pp. 23 a 37.

no han sido acordados con los actores sociales debido a la imposibilidad que tienen éstos de hacerse presentes en el esquema institucional.

BIBLIOGRAFÍA

CAMARGO, PEDRO PABLO. *Tratado de derecho internacional*, t. II, Bogotá, Temis, 1983.

GARCÍA, EDUARDO. "El Caribe y los procesos de integración", en [www.usal.org/integracion/caribe.htm].

LERMAN ALPERSTEIN, AIDA, "América Latina y el Caribe en la integración regional", México, Universidad Autónoma de México, en [www.redem.buap.mx/acrobat/aida1.pdf].

LOURAU, RENÉ, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1994.

NORTH, DOUGLASS, *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton & Co., 1981.

REMIRO BROTONS, ANTONIO et ál. *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

ROCHA VALENCIA, ALBERTO. "La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional", *Revista de Ciencias Sociales*, año XV, n.º 20, México, Universidad de Guadalajara, junio de 2002.

ROZO ACUÑA, EDUARDO. "Derecho internacional y derecho interno en las Constituciones de América Latina", en *Seminario Internacional: relación entre derecho internacional y derecho interno*, Tunja, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Fundación Universitaria de Boyacá, 1999.

INTERNET

ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE -AEC- [www.acs-aec.org/].

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN -ALADI- [www.aladi.org/].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL- [www.eclac.cl/].

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -INTAL- [www.iadb.org/intal/].

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS -OEA- [www.oas.org/main/spanish/].

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO -OMC- [www.wto.org/indexsp.htm].

SECRETARÍA DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE -CARICOM- [www.caricom.org/].

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO -SICA- [www.sgsica.org/].

