

*Estudio comparativo entre el Pacto Subregional  
Andino, el Mercado Común Centroamericano  
y la Asociación Latinoamericana de  
Integración (ALADI)*

Isidro Morales Paúl  
*Profesor de la Universidad Central  
de Venezuela*

1) De ordinario el método comparativo está orientado a indagar las semejanzas y diferencias entre sistemas jurídicos o legislaciones.

En el caso específico que nos ocupa intentamos el examen comparativo entre tres (3) mecanismos o formas de integración que superan el ámbito nacional para abarcar grupos de Estados, así como sus mecanismos institucionales, que tienen su origen en actos internacionales ordinarios, llámense Tratados o Acuerdos.

2) La reciente realización del XI Congreso Internacional de Derecho Comparado<sup>1</sup> puso de manifiesto, una vez más, el estrecho contacto entre el Derecho Internacional y el Derecho Comparado. Han quedado atrás tanto la superada tesis de la inaplicabilidad del método comparativo a las reglas regulatorias de las relaciones internacionales como aquellas que pretenden restringir las relaciones entre ambas disciplinas al campo del derecho privado<sup>2</sup> a fin de poner de manifiesto, especialmente, "los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas". (Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Art. 38, letra C).

En efecto, es evidente a todas líneas que "los estudios comparativos de uno o más sistemas legales pueden contribuir de una manera significativa al entendimiento del derecho internacional" (W. E. Butler)<sup>3</sup>. Es conveniente destacar que ambas disciplinas tienen en su base un elemento común: la multiplicidad de sistemas legales.

3) Ahora bien, el método comparativo adquiere particular significación y relevancia al ser utilizado en relación al derecho de las organizaciones internacionales, especialmente si se trata de formas institucionales destinadas al desarrollo económico y social, como lo son las destinadas a la integración económica.

La aplicación del derecho comparado al derecho de las organizaciones internacionales si bien puede ser útil para el estudio de cualquier aspecto de las mismas es de particular interés en tres campos fundamentales de actividad:

a) En cuanto a la interpretación del derecho de las organizaciones internacionales;

1. Caracas, 29 de agosto al 5 de septiembre de 1982.

2. H. G. Gutteridge, *Comparative Law; An Introduction to the comparative Method of Legal Study and Research*, London 1971, pág. 60.

3. *International Law and the Comparative Method. Int. Law in comparative perspective*. Sijthoff, Netherlands, 1980, p. 30 y sig.

- b) En cuanto al proceso de elaboración o creación del derecho; y
- c) En función del proceso de desarrollo de los principios generales dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones<sup>4</sup>.
- 4) Pero es conveniente destacar que el objeto del derecho comparado en nuestra época consiste, esencialmente, "en preparar un ordenamiento jurídico con el cual una sociedad tecnificada puede desarrollarse eficazmente"<sup>5</sup>.

En efecto, es importante destacar la necesidad de acentuar la atención del crítico y analista a la relación entre el hecho y el derecho, a las instituciones y conceptos jurídicos "y a las realidades que estos conceptos han de encuadrar"<sup>6</sup>.

Como ha dicho el maestro A. Miaja de la Muela, "en la vida internacional la efectividad de las situaciones de hecho ofrece unas mayores posibilidades de generar consecuencias jurídicas que dentro del ordenamiento interno de un determinado Estado"<sup>7</sup>.

Se ha señalado con razón la tendencia a acentuar organizaciones internacionales más eficaces que no sirvan únicamente para preservar la paz sino también para consagrar mecanismos de revisión de situaciones injustas o dañinas para la comunidad.

#### *El derecho de las organizaciones internacionales*

La organización internacional, fenómeno nuevo, se desarrolló en el período transcurrido entre las dos guerras, transformando así el derecho internacional, hasta el momento casi exclusivamente interestatal. Como ha dicho Mosler<sup>8</sup>, "la superposición del derecho de las organizaciones internacionales al derecho de gentes interestatal es un fenómeno de la sociedad internacional como comunidad regulada por el derecho, cuya importancia salta a los ojos".

El derecho de las organizaciones internacionales ha venido adquiriendo cada día mayor importancia en el derecho internacional contemporáneo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Es incuestionable que a medida que se van creando nuevas organizaciones internacionales, los Estados van asumiendo nuevas obligaciones permanentes, de las cuales se derivan "importantes restricciones a la libertad de acción de los Estados soberanos, por lo menos en cuanto a las competencias transferidas a los órganos comunitarios.

4. M. Bothe and G. Ress, *The comparative method and Public Internat. Law en Int. Law in comparative perspective*. Sijthöff, Netherlands, 1980, pág. 53.

5. R. Goldsmicht, *Estudios de Derecho Comparado*. Publicación de la Facultad de Derecho, UCV. Vol. XXVII, 1962, pág. 37 y sig.

6. A. Miaja de la Muela, "El principio de efectividad en Derecho Internacional". *Cuadernos de la Cátedra Dr. James Brown-Scott*. Univ. Valladolid. España, 1958, pág. 13 y sig.

7. H. Mosler, "Droit des organisations et droit interetatique". *Estudio de Derecho Internacional. Homenaje al Prof. Miaja de la Muela*. Edit. Tecnos, Madrid 1979, Vol. I, pág. 439.

8. Hernán Mosler, "Remarques sur la superpositions du droit des organisations internationales an Droit de gens interetatique" en *Estudio de Derecho Internacional. Homenaje al Prof. Miaja de la Muela*. Edit. Tecnos, Madrid 1979, págs. 429 y sig.

*La evolución de la integración en los últimos 20 años*

Es conveniente hacer referencia, como punto previo, a grandes rasgos a la experimentada en América Latina en los últimos 20 años.

Las dos décadas transcurridas desde 1960 han permitido acumular una experiencia que debemos calificar de importancia trascendental para el proceso de integración latinoamericano<sup>9</sup>.

En referencia a la materia que nos ocupa es necesario destacar, como punto previo, que mientras la ALADI y el Pacto Subregional Andino son producto directo y han recogido la experiencia integracionista de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano si bien es a su vez resultado de un proceso evolutivo de no poca significación está en proceso de transformación en otro mecanismo de mayor profundidad y trascendencia integracionista, "inspirado, acentuadamente, en las estructuras de las comunidades europeas, incluso en lo referente a las competencias del Tribunal Contralor de la Legalidad que se prevé"<sup>10</sup>.

Esta observación es de necesaria consideración en el proceso de análisis global.

*Advertencia previa*

En todo caso es necesario tener en cuenta que no es posible realizar un estudio comparativo meramente formal entre mecanismos de integración que, como ha advertido F. Peña<sup>11</sup>, se realizan en contextos políticos y económicos a veces sumamente distintos y en los que se persiguen objetivos también diferentes.

Por eso el Coloquio organizado por la Academia de Derecho Internacional de La Haya recomendó realizar "un esfuerzo no menos intenso en el plano metodológico, a fin de evitar que en la comparación priven criterios formalistas que impedirán prescribir el significado de contextos políticos y económicos totalmente distintos a fin de comprender normas e instituciones aparentemente similares"<sup>12</sup>.

*El estudio comparativo*

El estudio comparativo entre ALADI, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino, debe ser realizado: a) Tanto desde el punto de vista formal, esto es realizando el estudio de la forma de integración adoptada, personalidad jurídica, etc., y b) Desde un punto de vista sustantivo, esto es determinando la distribución real de poderes y competencias entre los Estados partes y las instituciones comunitarias.

9. Véase al respecto F. Peña, "La integración regional: nuevas realidades, nuevos conceptos y mecanismos". *Anuario Jurídico Interamericano*. O.E.A., 1980, págs. 3-15.

10. F. V. García Amador, "Nuevas dimensiones institucionales de la Integración Económica en América Latina y el Caribe", en *Rev. del D. I. Contemp. Univ. de Chile*, 1981, pág. 65 y sig.

11. "Algunos aspectos de la experiencia institucional de la integración económica de América Latina", *Rev. Derecho de la Int.* N° 16 - Bid Intal, julio 1974, Buenos Aires, pág. 15.

12. *Les aspects juridiques de l'integration economique, colegie de La Haya*. 1971, Academia de Derecho Internacional de La Haya.

*Análisis formal*

a) *Tratados multilaterales*. Desde un punto de vista formal, los tres mecanismos han tenido su origen en tratados internacionales, que responden a los lineamientos generales contemplados por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

b) Sin embargo, los tratados constitutivos de organizaciones internacionales o tratados-fundación deben ser examinados con particular atención, toda vez que están revestidos de un conjunto de características específicas que exigen del intérprete un esfuerzo especial. Entre sus características se ha señalado la preponderancia de obligaciones de tipo negativo o de no hacer<sup>13</sup> conocidas como la *supranacionalidad negativa*<sup>14</sup>.

Por otra parte es necesario tener en cuenta que las normas de derecho internacional económico están destinadas a regular las relaciones económicas internacionales<sup>15</sup> cuyos conceptos son corrientemente difíciles de definir en forma precisa<sup>16</sup>, tales como los conceptos de zona económica exclusiva, unión aduanera, carencia de derechos de aduana, grave escasez, o desequilibrio fundamental<sup>17</sup>.

c) En efecto, en las *convenciones colectivas* existe, a diferencia de los tratados bilaterales, una clara interdependencia entre las voluntades contractuales, por lo que la interpretación no debe inspirarse en concepciones individualistas<sup>18</sup>.

“Esa característica de las convenciones multilaterales, confirmada por la Corte Internacional de Justicia en el caso del Sud Oeste Africano<sup>19</sup> en relación con la Carta de la ONU, se ha traducido, en el campo de la Comunidad Económica Europea (CEE) en una clara tendencia jurisprudencial a interpretar las reglas comunitarias por la estructura general de los acuerdos y por los fines de la comunidad, adoptando orientaciones telcológicas. Eso explica que la Jurisprudencia de la Carta se refiera, con frecuencia, a los conceptos de mercado común, unión aduanera, no discriminación, libre circulación de mercancías, etc.<sup>20</sup>”

d) Tanto el Acuerdo de Cartagena, como ALADI se fundamentan en tratados marcos que si bien incluyen las normas constitutivas o básicas del Acuerdo, luego se perfeccionan mediante el derecho derivado, que complementan su estructura jurídica<sup>21</sup>.

La diferencia fundamental entre la integración centroamericana y los otros mecanismos radica en la existencia de un marco institucional amplio, de carácter flexible

13. H. Lesguillons, *L'application d'un Traité-fundation*. Lib. Gral. de D. et J. París, 1963.

14. I. Morales Paúl, *Derecho Internacional Económico*. Edit. Jur. Venezolana. Caracas 1980, pág. 174.

15. y

16. G. Malinverni, *Le reglement des differends dans les organisations int. economiques*. Sijthoff. Leiden 1974, pág. 27.

17. *Ibidem*, pág. 28.

18. L. Constantinesco, “Las relaciones del Derecho Comunitario con el Derecho de los Estados miembros”, *Rev. Derecho de la In.* Nº 2, pág. 50.

19. *Estatuto Internacional del Sudoeste Africano* (opinión consultiva), 11 de julio de 1950.

20. I. Morales Paúl, “La interpretación del Derecho Comunitario en el Derecho Internacional Económico”. *Ob. cit.*, pág. 181.

21. I. Morales Paúl, *Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración*. Edit. Jurídica Venezolana. Colec. Estudios Jurídicos Nº 7. Caracas 1980, pág. 174.

“que no se precisa en función de un tratado único, un tratado base o un tratado marco”<sup>22</sup>, sino que abarca “más de veinte instrumentos convencionales”<sup>23</sup>.

La integración centroamericana intenta “desarrollar un programa que los Estados formulan y ejecutan” lo que explica, la ausencia de un instrumento internacional básico al cual referir la estructura normativa e institucional y, por la otra, la existencia de una serie de tratados, convenios, protocolos y acuerdos internacionales, a los que se incorporan los lineamientos y principios acordados por los Estados dentro del Programa de Integración Económica.

El análisis revela que mientras ALADI y el Pacto Andino se fundamentan en tratados leyes o tratados marcos que contienen las normas constitutivas constitucionales o básicas del acuerdo, pero que carecen de una regulación detallada, el MCC adopta el método de los llamados “marcos flexibles” al adoptar una variada gama de instrumentos convencionales o convenios básicos que, en su conjunto, constituyen la estructura jurídica del Convenio, pero sin que pueda hacerse referencia a un marco jurídico único.

e) Sin embargo, la comparación entre las fuentes del derecho comunitario tiene poco sentido considerada aisladamente. Lo cierto es que tanto las fuentes del derecho comunitario, como su alcance, interpretación o consecuencias jurídicas, dependerán de la forma de integración adoptada, del grado de avance en el proceso de integración.

f) En los tratados se contempla la capacidad de creación de un derecho secundario, emanado de las instituciones comunitarias, si bien el ordenamiento centroamericano “no le atribuye personalidad jurídica independiente de sus miembros y no pretende crear un derecho original o típico”<sup>24</sup>.

Es necesario contemplar, al propio tiempo, la posibilidad de utilizar otros mecanismos de estímulo al desarrollo en la medida en que sean compatibles con los instrumentos puestos en juego. El propio Tratado de Montevideo de 1980 señala en su preámbulo la necesidad de “contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo”.

Los esfuerzos de integración latinoamericana deben ser *convergentes*, es decir, tendientes a aunar esfuerzos con otros países latinoamericanos impulsando “el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina”. El esfuerzo conjunto debe conducir al establecimiento de un mercado común regional<sup>25</sup>.

Al propio tiempo, el esfuerzo de convergencia se ampara en la decisión adoptada por las partes contratantes del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que

22. y

23. Fco. Villagrán Kramer, “Los inst. legales de la integración económica centroamericana”, en *La dimensión jurídica de la integración*. B D/INTAL. Buenos Aires 1973, pág. 371; y “Grupo Andino, sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena”, en *La Dimensión Jurídica de la Integración*, B D/INTAL. Buenos Aires 1973.

24. G. Fonseca, “Las fuentes del Derecho Común Centroamericano”, *Rev. Dcho. de la Integración*, Nº 21, pág. 57.

25. Preámbulo, *Tratado de Montevideo*.

permite concertar acuerdos regionales o generales entre países en vías de desarrollo, con el fin de reducir o eliminar mutuamente las trabas a su comercio recíproco.

*Los diferentes objetivos a lograr*

1. El análisis de los objetivos buscados por los diferentes tratados es cuestión de particular interés a fin de determinar tanto la profundidad y amplitud del espíritu comunitario como el grado de confianza que los propios países participantes tienen en el proceso integracionista.

2. Es incuestionable que la aplicación de los mecanismos de integración no constituyen un fin en sí mismos; ellos son instrumentos utilizados en la búsqueda de un objetivo claro y definido que es el mejoramiento en el nivel de vida de nuestros pueblos. El preámbulo del Tratado de Montevideo de 1980 afirma enfáticamente que "la integración económica regional constituye uno de los principales medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social, a fin de asegurar un mejor nivel de vida de sus pueblos".

3. Sin embargo, la aplicación de diferentes estrategias de desarrollo requiere de mecanismos flexibles que no exijan necesariamente que determinada etapa u objetivo deba lograrse antes que otro. Por eso se ha afirmado, por ejemplo, que con la creación del sub-comité de Cooperación Económica Centroamericana "no se pretendió que la integración fuera un medio para lograr determinado propósito, sino, al contrario, se habla de desarrollar primero la agricultura, la industria y el transporte, de tal manera que de dicho desarrollo pudiera resultar la integración de su economía"<sup>26</sup>.

4. A) El objetivo fundamental de ALADI es el *establecimiento de un mercado común latinoamericano* (Art. 1º), objetivo que será alcanzado en *forma gradual* y progresiva, y convergente, y durante un *plazo indeterminado*.

A fin de lograr el objetivo buscado, la Asociación utilizará *tres funciones básicas*:

- a. La promoción y regulación del comercio recíproco;
- b. La complementación económica; y
- c. El desarrollo de acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

Al propio tiempo, el Tratado de Montevideo (1980) establece un *área de preferencias económicas*, integrada por:

- a. Una preferencia arancelaria regional (Art. 5º);
- b. Acuerdos de alcance regional (Art. 6º); y
- c. Acuerdos de alcance parcial (Art. 7º).

*Tratamiento diferencial* sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales (Art. 3º), com-

26. L. J. Guillén Villalobos, "Objetivos de la Integración Económica". *Mem. 1er. Cong. Centroamericano de Integración*. Guatemala. Cent. 1971, págs. 19 y sig.

plementado por un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

Los cambios han introducido “una mayor flexibilidad en la utilización de los mecanismos e instrumentos de cooperación e integración y también se ha logrado una mayor capacidad de adaptación a los cambios que se producen en la realidad”<sup>27</sup>.

B) El Mercado Común Centroamericano es un programa que tiende a unificar la economía e impulsar el desarrollo conjunto de la región a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, refleja un proceso gradual y progresivo cuyo punto de partida es el establecimiento de una *zona de libre comercio* como inicio del movimiento hacia llegar a la unión económica de los países del área.

C) El Acuerdo de Cartagena tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar el crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de ALALC en un *mercado común*, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la sub-región.

5. En todo caso, es evidente que los objetivos a lograr evidencian el modelo de desarrollo económico acogido por los países del área. La interrogante radica en qué medida los objetivos establecidos han correspondido a metas realistas a alcanzar.

Los objetivos señalados por CEPAL “a la integración económica centroamericana eran los de lograr un desarrollo coordinado y equilibrado hasta donde fuera posible por medio de una planificación o programación de las inversiones industriales, equitativamente distribuidas en el área y cuyos productos condicionarían la liberación paulatina del comercio así como el establecimiento de una tarifa arancelaria común, planteamientos que han sido considerados como «ni teórica ni prácticamente viables»<sup>28</sup>. No había —se afirma—<sup>29</sup> ni capital, ni capacidad empresarial, ni desarrollo tecnológico, ni economías externas para montar las plantas básicas de dimensión regional”.

6. En todo caso, una comparación entre las tres experiencias comunitarias en estudio pone de manifiesto lo siguiente:

#### *Aspectos económico-sociales*

a. Los tres mecanismos están orientados al mejoramiento del nivel de vida de los pueblos, la cooperación económica internacional organizada en forma de integración sólo se justifica si se pone al servicio de la persona humana y sus necesidades económicas, sociales y culturales. (Proyecto SIECA, Preámbulo).

b. La búsqueda de ese objetivo se realiza en forma gradual y progresiva<sup>30</sup>. Eso explica que se utilice la creación de un mercado común como objetivo de mayor o

27. F. Peña, “La integración regional, nuevas realidades, nuevos conceptos y mecanismos”. *Anuario Jurídico Interamericano*. O.E.A. 1980, págs. 3-15.

28. Lic. J. Guillén Villalobos, “Objetivos de la Integración Económica”. *Ob. cit.*, pág. 23.

29. *Ibidem*.

30. *Ibidem*.

menor urgencia<sup>31</sup>, fundado y precedido por una unión aduanera. La unión monetaria, en cambio, pudiese ser implementada en una etapa superior del proceso integracionista.

c. Desde un punto de vista comercial el mercado común implica el libre comercio de las mercancías originarias de los estados miembros. Se crea, en consecuencia, un mercado ampliado, un régimen de concurrencia y un cuerpo de normas emanadas de las organizaciones comunitarias. Al propio tiempo se aplica un régimen común frente a terceros estados.

d. Los tratados aplican tratamientos diferenciales establecidos a fin de tener en cuenta el diverso grado de desarrollo económico y social de los países integrantes.

e. Se crean regímenes de industrias de integración.

f. Se implementa un régimen de inversiones extranjeras, etc.

g. Los procesos de integración latinoamericana deben ser concebidos como experiencias convergentes, dentro de una concepción global, etapas previas orientadas a la unidad latinoamericana.

h. Como principio de orientación general se han señalado la declaración y plan de acción para la obtención de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. (Tratado de Montevideo, Art. 26).

i. No obstante los objetivos de la integración, no pueden ser ni inflexibles ni estáticos. La propia dinámica del desarrollo concebido como esfuerzo de largo alcance exige de "un ajuste permanente y realista de sus objetivos"<sup>32</sup>. Así se reconoce expresamente en el Preámbulo del Proyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana al destacar que han cambiado sensiblemente las circunstancias económicas y sociales centroamericanas. Esto exige de un alto grado de voluntad política que "garantice la supremacía de lo fundamental sobre lo accesorio y la plena realización de cada una de sus partes en el todo. (Mandato de Cartagena. Parte Política Nº 9).

### 7. Aspectos políticos

En el campo político la integración ha producido importantes efectos:

a. Si bien el proceso de integración ha sido realista al aceptar una concepción de carácter *pluralista*, habida cuenta de la diversidad existente en materia política<sup>33</sup>.

b. Se ha reconocido, al crear el Parlamento Andino, que "es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican en el ejercicio efectivo de la democracia.

c. Los mecanismos de integración han robustecido la capacidad de negociación conjunta, permitiéndole a las organizaciones regionales presentar un frente común de tipo económico.

31. *Tratado de Montevideo*, art. 1º.

*Acuerdo de Cartagena*, art. 1º.

*Anteproyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana*, art. 2º.

32. Mandato de Cartagena. Parte Política Nº 7.

33. *Tratado de Montevideo*, art. 3º.

Se ha reconocido que “el *hecho andino* ha introducido abruptamente”, “un nuevo factor de poder en la política interna en los países que integran el Grupo Andino” (F. Peña)<sup>34</sup>, lo que quedó evidenciado al serle reconocido el carácter de interlocutor válido por las Comunidades Europeas y los EE. UU.

#### *La transferencia real de poderes y competencias*

a. La distribución real de poderes y competencias tiene por objeto determinar el grado y medida en que se ha realizado una real transferencia de atribuciones a los órganos comunitarios.

b. En el presente caso reviste particular importancia, por tratarse de mecanismos de integración *parcial*, que no abarca sino aspectos determinados de la economía.

c. Es conveniente recordar ciertos principios generales que en nuestro concepto son aplicables en todos ellos. Esos principios son:

1. Se trata de competencias de atribución, de derecho estricto, esto es, que los poderes o facultades de los cuales se desprenden los Estados deben ser expresamente contemplados en los respectivos instrumentos, quedando toda *competencia residual* en los órganos ordinarios del Estado.

2. La Corte de Justicia de la C.E.E. ha subrayado el *carácter inmutable* de la distribución de poderes entre la comunidad y los estados miembros. (Decisiones del 17-12-59 y 04-13-68).

3. El concepto de *poderes residuales*, esto es, aquellos que los países participantes se han reservado, constituyen la mayoría determinante, se ha mantenido intacta la mayor parte de sus competencias.

4. La aplicación del *principio de efecto útil* o de las competencias implícitas permitirá atemperar la aplicación de los principios anteriores. “Las normas establecidas en un tratado internacional implican, o prevén, la existencia de aquellas normas complementarias sin las cuales las primeras no tendrían sentido o permitirían una aplicación razonable o útil (CEE. Sentencia del 29-11-56, 15 de julio de 1960 y del 23-02-1961).

5. El examen del *Acuerdo de Cartagena* nos revela:

a. La transferencia de poderes y competencias en sectores específicos de actividad.

b. Se transfieren poderes ejecutivo, legislativo y judicial<sup>35</sup>.

c. El mayor poder está concentrado en la Comisión, que es el órgano intergubernamental. La Junta, órgano técnico, es un organismo subordinado a la Comisión, debe cumplir sus mandatos y velar por el cumplimiento de sus decisiones (Art. 6).

La capacidad creativa de derecho secundario de la Comisión exige, en las materias de mayor relevancia, que no haya voto negativo, lo que le concede un poder de

34. “La integración regional: nuevas realidades, nuevos conceptos y mecanismos”. *Anuario Jurídico Interamericano*. O.E.A. 1980, págs. 3-15.

35. Con la entrada en vigencia del Tribunal Andino.

*veto* a todos los estados miembros y, por consiguiente, afecta, al menos formalmente, el proceso de toma de decisiones<sup>36</sup>.

d. Un buen campo de atribuciones exige la voluntad concurrente de la Comisión y de la Junta.

e. Las competencias autónomas son excesivamente limitadas y se contraen a cuestiones de muy relativa trascendencia, como la fijación de requisitos específicos de origen. (Art. 83), adopción de medidas correctivas (Art. 87) y elaboración del arancel externo común (Art. 82).

f. No obstante se ha confiado a los órganos comentados una vastísima esfera de acción, así como un papel preponderante de sus actos en el proceso integracionista<sup>37</sup>.

g. Los órganos comunitarios están dotados de poder legislativo. Los actos emanados de las instituciones son de carácter general, abstracto, con un grado relativo de obligatoriedad.

Existen normas programáticas, normas de ejecución y normas de aplicación directa.

La decisión obliga a los países miembros desde la fecha de su aprobación por la Comisión (Art. 2)<sup>38</sup>, y son directamente *aplicables* en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del acuerdo, a menos que señalen una fecha posterior (Art. 3).

Ahora bien, hay *Decisiones* no directamente aplicables, como aquellas que exigen un acto expreso para su incorporación al derecho interno (Art. 3, pág. 2).

h. La transferencia de *competencias materiales* en el Pacto Andino pone de manifiesto que las mismas abarcan campos que incluyen 1) tanto las relaciones de intercambio: Programa de liberación del intercambio más acelerado que ALALC, 2) la organización de políticas económicas y sociales, 3) la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial, 4) planificación de la infraestructura física y social, 5) armonización de la política cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, 6) una política comercial común frente a terceros estados, etc.

### *El Mercado Común Centroamericano*

1. Adopta mecanismos institucionales diferentes al Pacto Andino. En efecto, con frecuencia los instrumentos no definen claramente "el contenido de las funciones que atribuyen a los distintos órganos ni delimitan, al menos con el grado de precisión que sería deseable, las facultades que les confieren para el desempeño de esas funciones"<sup>39</sup>.

36. Véase al respecto I. Morales Paúl, *Derecho Int. Económico*, Edit. Juríd. Venezolana 1980, pág. 163.

37. F. V. García Amador, *ob. cit.*, pág. 60.

38. Tratado que crea el Tribunal del Acuerdo de Cartagena.

39. *Int. de Est. Juríd. Intern. Derecho Comunitario Centroamericano*. San José de Costa Rica 1968, pág. 347.

2. Se atribuye competencia reglamentaria al Consejo Económico Centroamericano (C.E.C.)<sup>40</sup>, pero “no se contemplan, expresamente, competencias legislativas de carácter general”<sup>41</sup>.

a. La más importante atribución del Consejo Económico es la de dirigir la integración y coordinar la política económica de los estados centroamericanos. Esta capacidad incluye “tanto la determinación de la política que debe seguirse dentro del proceso integracionista, sus modos de ejecución y los objetivos hacia los cuales debe dirigirse, dentro de los límites que resultan de los tratados. En tal sentido, posee todos los poderes que el cumplimiento de sus cometidos requiere”<sup>42</sup>.

b. Ejerce funciones administrativas que le autorizan para reglamentar sus actividades en la forma que estime conveniente y aprobar las normas que regulen el funcionamiento interno de la Secretaría Permanente. El Consejo Ejecutivo tiene la misión de ejecutar tanto las disposiciones de los tratados como las resoluciones adoptadas por el Consejo Económico.

3. Sin embargo, las competencias que ha ejercido de hecho el Consejo Ejecutivo, especialmente en materias normativas y ejecutivas, “en algunos casos se tradujeron en resoluciones directamente aplicables a los particulares”<sup>43</sup>. A las resoluciones, por otra parte se les ha reconocido fuerza obligatoria en todos los estados<sup>44</sup>.

4. Las atribuciones de la Secretaría Permanente (SIECA) permiten asimilarla a los órganos comunitarios con capacidad de dirección y decisión autónoma.

5. Pero la integración no es un fenómeno estático. Es necesario entender que “siendo la integración un proceso que se desarrolla a través del tiempo, es difícil prever en el programa inicial todos los detalles relacionados con su desarrollo y aplicación”<sup>45</sup>; mientras más complejo es el modelo de integración más difícil resulta el definir en detalle objetivos generales y particulares.

6. De ahí surge la necesidad y conveniencia de definir un *programa* que, a su vez, está inspirado en un molde de desarrollo.

Villagrán Kramer ha dicho que “para los países centroamericanos la integración económica es un programa que tiende a unificar las *políticas* económicas e impulsar el desarrollo conjunto de la región a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes”<sup>46</sup>.

En el caso específico del MCC se trata de un programa formulado por los Estados y ejecutado por ellos, por lo que “es potestad de los Estados crear las normas básicas que regirán el proceso”<sup>47</sup>.

---

40. Art. 182 del *Cód. Aduanero Uniforme Centroamericano* (C.A.U.C.A.).

41. “Derecho Comunitario Centroamericano”, *ob. cit.*, pág. 353.

42. G. Fonseca y D. Ramírez, “Los órganos del Tratado Gral. de Integración Económ. Centroamericana en la dimensión jurídica de la integración”. BID/INTAL 1973, págs. 412 y sig.

43. y

44. F. V. García Amador, “Nuevas dimens. inst. de la Integ. Económ.” *ob. cit.*, pág. 61.

45. “Control del interés nacional y mecanismos institucionales de la integración económica”, *Rev. Derecho de la Integración*, N° 16, págs. 7 y sig.

46. y

47. *Los inst. legales de la integración centroamericana en la dimensión juríd. de la integración*, BID/INTAL 1973, págs. 358 y sig.

ALADI, si bien mantiene el objetivo fundamental de la ALALC, esto es, el perfeccionamiento de un proceso de integración económica regional, contempla poderes y competencias de mayor importancia y trascendencia a tales efectos.

En efecto, los poderes y competencias de que han sido dotados los órganos de ALADI son sustancialmente mayores que los de aquélla. El Consejo está dotado de *poder legislativo*, que le permite: a) dictar normas generales que tiendan al mayor cumplimiento de los objetivos de la Asociación; b) adoptar medidas correctivas de carácter multilateral, de acuerdo con las recomendaciones adoptadas por la Conferencia; c) revisar y actualizar las normas básicas que regulan los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países.

El comité está capacitado para realizar el proceso de ejecución y administración (art. 35), además de dictar las medidas adecuadas para facilitar el cumplimiento de los objetivos comunitarios (art. 26).

Entre las competencias más destacadas están:

1. La formulación y regulación del comercio recíproco, la competencia económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica.
2. Establecimiento de un margen de preferencia regional.
3. Acuerdos comerciales de carácter regional.
4. Acuerdos de complementación económica.
5. Establecer regímenes de asociación o vinculación multilateral, etc.

#### *Los mecanismos institucionales*

La ALADI contempla tres órganos de carácter "político" (art. 28): 1) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; 2) la Conferencia de Evaluación y Convergencia; y 3) el Comité de Representantes, y un órgano técnico que es la Secretaría General (art. 29).

Estos organismos han sido dotados de mayores atribuciones y competencias que los de la extinguida ALALC<sup>48</sup>.

*El Consejo, "órgano supremo de la Asociación*, está dotado de capacidad legislativa", "adoptará las decisiones que correspondan a la conducta política superior del proceso de integración económica" (art. 30).

Entre sus competencias principales se encuentra la de "*Dictar normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación*"; "adoptar medidas correctivas de alcance multilateral de acuerdo con las recomendaciones adoptadas por la Conferencia"; revisar y actualizar las normas básicas que regulen los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en desarrollo y las respectivas áreas de integración económica.

Por la trascendencia de *las decisiones* a tomar, se exige la presencia de la *totalidad* de los países miembros.

Así mismo establecerá directivas a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación (letra d).

48. Véase al respecto F. V. García Amador, "Nuevas dimensiones institucionales de la Integración Económica en América Latina y el Caribe", en *Perspectivas del Derecho Internacional contemporáneo*. Inst. Est. Intern. Univers. de Chile 1981.

El Consejo tiene capacidad de *delegar atribuciones*: 1) *en materias específicas*; 2) destinadas a permitir el mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación.

El órgano colectivo se denomina *Conferencia*, "integrada por Plenipotenciarios de los países miembros" (art. 34). Se pretende con la exigencia de *Plenipotenciarios* que los países miembros se hagan representar por funcionarios con capacidad de decisión, suficientemente autorizados para asumir obligaciones, evitando así evasivas o dilaciones innecesarias.

a. Las competencias atribuidas a la Conferencia están orientadas a la *revisión, evaluación y control* del funcionamiento del proceso de integración.

b. Ese proceso, además, puede estimularlo a proponer al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral (art. 33, letra a).

c. Al propio tiempo la Conferencia debe participar activamente: 1) en la "realización de negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional"; y 2) en la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional en los que participen todos los países miembros y se refieran a cualquier materia del Tratado (art. 6).

Como órgano permanente se crea el *Comité*, integrado por un Representante Permanente de cada país miembro. Sus atribuciones se orientan a "*dar continuidad* a las actividades del nuevo proceso de integración, evaluar y orientar su funcionamiento.

Está dotado de capacidad para emprender negociaciones sectoriales o multi-sectoriales, concertar acuerdos de carácter regional, así como adoptar las medidas necesarias para la *ejecución* del Tratado y sus normas complementarias (art. 35).

En materia de cooperación con otras áreas de integración económica el Comité tiene competencia para dictar las medidas adecuadas para facilitar el cumplimiento de los objetivos señalados (art. 26).

La Secretaría, órgano técnico, está dirigida por un Secretario General y dotada de personal técnico-administrativo, tiene entre sus atribuciones la de formular propuestas a los órganos de la Asociación a través del Comité y orientadas a la mejor consecución de los objetivos y al cumplimiento de las funciones de la Asociación, así como "representar a la Asociación ante organismos y entidades internacionales de carácter económico con el objeto de tratar asuntos de interés común". En ALALC la Secretaría era un organismo dependiente del Comité Ejecutivo Permanente, sin autonomía suficiente.

Un aspecto fundamental de sus atribuciones es su capacidad de "intervenir de una manera decisiva en el perfeccionamiento del proceso al darle injerencia en dos aspectos vitales".

1. La evaluación periódica de su marcha; y

2. El análisis por iniciativa propia o a pedido del Comité, del cumplimiento de los compromisos convenidos (R. Barros Charlín)<sup>49</sup>.

49. "El Derecho de la Integración ante una nueva década: análisis comparativo de ALALC y ALADI", en *Perspectiva del Derecho Int. Contemporáneo*. Universidad de Chile. *Ob. cit.*, págs. 33-34.

Las funciones de *carácter técnico* de la Secretaría son indispensables para el debido cumplimiento de las atribuciones del Consejo, la Conferencia y el Comité. En este aspecto, ello facilitará la *evaluación periódica* de la marcha del proceso de integración y realizar un seguimiento permanente de las actividades emprendidas por la Asociación (letra k).

#### *El Mercado Común Centroamericano - Pacto Subregional Andino*

Si bien se caracteriza por el acento intergubernamental de sus órganos colegiados principales, el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo, en la práctica la actividad de estos órganos "muestra los elementos esenciales de una organización comunitaria" (F. V. García Amador)<sup>50</sup>. Las competencias que ha ejercido el Consejo Ejecutivo, "especialmente de naturaleza normativa y ejecutiva, en algunos casos se tradujeron en resoluciones directamente aplicables a los particulares ponen de relieve la medida en que este órgano ha funcionado como órgano comunitario. Así mismo, el papel representado por la SIECA, la Secretaría Permanente que creó el Tratado General.

El *Acuerdo Subregional Andino*, en cambio, fue dotado desde su creación con una estructura institucional de carácter comunitario, revela un grado de voluntad política más acentuado<sup>51</sup>. Se trata de un caso intermedio entre los organismos de integración incipientes —como fue el caso de la ALALC y organismos más evolucionados, como puede ser el Mercado Común Europeo.

Si bien la *Comisión* está dotada de capacidad creativa de derecho secundario (Decisiones) que adopta mediante el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros, en las materias de mayor relevancia se exige que no haya voto negativo. Este último procedimiento, como es evidente, le otorga un poder de veto a todos los Estados miembros, lo cual es suficiente para paralizar el proceso de toma de decisiones (art. 11).

La *Junta*, órgano técnico-comunitario, integrado por personalidades no dependientes de los gobiernos, está subordinada a la Comisión, debido a lo cual debe cumplir sus mandatos y velar por el cumplimiento de sus decisiones (art. 15). La mayoría de sus competencias son de naturaleza jerarquizada, bien porque sean sometidas a la aprobación de la Comisión o porque sean simples ejecuciones de sus órdenes e instrucciones. Otras atribuciones son de carácter compartido entre los dos organismos, en tanto que las competencias autónomas son excesivamente limitadas y se concretan a cuestiones de muy relativa trascendencia<sup>52</sup>.

A partir de 1979 se inicia un proceso de fortalecimiento de la estructura institucional del Pacto Subregional Andino, mediante la creación de tres mecanismos fundamentales:

50. En *Nuevas Instituciones de Integración en América Latina*. Est. Internac. Inst. Est. Int. Universidad de Chile, 1981, págs. 57 y sig.

51. Véase al respecto I. Morales Paúl, *Derecho Int. Económico*. Edit. Jurídica Venezolana. Colecc. Est. Jurídicos Nº 7. Caracas 1980, pág. 163.

52. I. Morales Paúl, *ob. cit.*, pág. 163.

1) La creación del *Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena* (Colombia, 28 de mayo de 1979).

2) El *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* (Lima, 12-11-79); y

3) El *Parlamento Andino* (La Paz, 25-10-1979).

El *Consejo Andino* fue creado como “una instancia política orientada” de la política exterior común de países miembros de la subregión.

Se pretende, en efecto, “institucionalizar la proyección externa conjunta” (Preámbulo) para “sistematizar las acciones comunitarias para la necesaria coordinación que debe existir entre los distintos instrumentos internacionales del sistema de integración andina”.

El Consejo adoptará *por consenso* sus: 1) declaraciones; 2) acuerdos; 3) disposiciones ó 4) recomendaciones (artículo VII). La noción de *consenso* exige que no exista voto negativo, aun cuando es permitida la abstención.

El *Parlamento Andino* es un nuevo “órgano comunitario” de eminente carácter *político*, deliberante en materias fundamentales, como: 1) el examen de la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de diferentes órganos; 2) mantener relaciones de cooperación con los parlamentos de los países contratantes; y 3) proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación.

El organismo se pronuncia sobre las materias de su competencia (arts. 12 y 13) mediante *recomendaciones* (art. 14) que adopta por mayoría de dos tercios de votos (art. 15). Carece en consecuencia de un verdadero poder legislativo.

El *Tribunal Andino*, con razón calificado como “la más destacada de las nuevas dimensiones institucionales de la integración económica en América Latina y el Caribe”, es un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los gobiernos de los países miembros y de otros órganos del Acuerdo de Cartagena.

El Tribunal tiene por finalidad *garantizar la seguridad jurídica*, esto es, “asegurar el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa e indirectamente del Acuerdo de Cartagena” (Preámbulo).

#### *Los procedimientos y mecanismos de solución de controversias*

1. En términos generales la necesidad y conveniencia de un sistema de control de la legalidad y de solución de controversias depende, en gran medida, del grado de evolución de la forma de integración adoptada. Esos sistemas o procedimientos pueden variar desde: a) el autocontrol administrativo, donde la propia administración contempla y ejecuta tales funciones; b) el procedimiento de poner en juego la responsabilidad del gobierno infractor; c) implantación de mecanismos jurisdiccionales autónomos con plenitud de jurisdicción; o bien, d) una instancia prejudicial interpretativa, sin competencia para conocer del fondo de la controversia.

2. En efecto, “uno de los requisitos básicos de los mecanismos de integración superior consiste en la garantía de la *seguridad jurídica*, que a su vez se fundamenta en “la *efectividad uniforme del derecho comunitario*”. Y es que sólo esa efectividad uniforme es capaz de evitar el grave riesgo de una pluralidad de interpretaciones que conducirá a una disparidad de tratamiento, con el consiguiente perjuicio para

los países que hubiesen aplicado interpretaciones más estrictas que las de otros integrantes del organismo comunitario.

3. El juez Pescatore ha destacado los problemas que se derivan de la interpretación aislada del Derecho Comunitario, en los siguientes términos: a) un problema de *uniformidad material* que surge en caso de interpretaciones y aplicaciones divergentes de las mismas reglas; b) un problema de *eficacia uniforme*, que deriva de la posibilidad de consideraciones divergentes sobre la urgencia o no de determinadas disposiciones; c) un problema de *crecimiento uniforme* que surgiría con motivo del proceso dinámico de interpretación de la norma, que acumularían precedentes divergentes y hasta contradictorios en diferentes países; y d) un problema de método interpretativo, derivado de la mala adaptación de los métodos de interpretación nacional a las reglas de Derecho Comunitario.

4. Los mecanismos de solución de controversias se caracterizan por ser de aplicación obligatoria y excluyente, monopolística. En efecto, la necesidad de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias impone la exigencia de excluir todo otro procedimiento de carácter arbitral, o similar<sup>53</sup>.

5. El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se traducirá en importantes modificaciones en todo el ámbito jurídico de su aplicación. En efecto, el Tribunal tendrá competencia para: a) declarar el derecho comunitario; b) dirimir las controversias; y c) interpretar correctamente dicho derecho. A tal efecto, el Tribunal conocerá de: 1) la acción de nulidad de las decisiones de la Comisión y de las resoluciones de la Junta; 2) de la acción por incumplimiento por un país miembro de las obligaciones contempladas en el Corpus Juris del Acuerdo; y 3) del procedimiento de interpretación prejudicial.

6. Al crearse los mecanismos del MCC se consideró prudente someter las cuestiones contenciosas a los organismos ordinarios de la Integración y no crear un Tribunal de Justicia sino cuando así lo exige la realidad. La función jurisdiccional corresponde a los Consejos Ejecutivo y Económico. Corresponde al Consejo Económico "conocer y resolver los conflictos que surjan con motivo de la aplicación o interpretación de los tratados (art. XXVI del Tratado General de Integración), si bien sólo puede conocer una vez que las partes han intentado la negociación directa y la aproximación a través del Consejo Ejecutivo<sup>54</sup>. Se trata, en consecuencia, de la última instancia de un proceso de aplicación de mecanismos administrativos. Cumplida esta etapa prejudicial, los Estados pueden someter la cuestión al Tribunal Arbitral.

El Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos<sup>55</sup> recoge la práctica que desde la entrada en vigencia del Tratado General han experimentado los órganos competentes. Las controversias que surjan entre Estados o entre un Estado y un particular de otro país pueden ser resueltos mediante los procedimientos de:

53. *Proyecto de Tratado Andino*, art. 33 y *Proyecto Comunidad*, art. 232.

54. G. Fonseca, D. Ramírez, "Los órg. del Trat. Gral. de Integración Económica Centroamericana" en *La Dimensión Jurídica de la Integración*, BID/INTAL, 1973, págs. 412 y sig.

55. Del 27 de marzo de 1968, XV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico.

a) arreglo directo; b) sometimiento al Consejo Ejecutivo; c) sometimiento al Consejo Económico; y d) arbitraje.

Al propio tiempo, el Tratado General le confiere al Consejo Consultivo un poder de interpretación de las normas comunitarias. Lo curioso del procedimiento radica en atribuir esa importante competencia a un organismo comunitario, cuando la mayoría determinante de las competencias permanece en poder de los propios gobiernos.

En ausencia de un mecanismo de solución de controversias de carácter sub-regional, es conveniente destacar que las interpretaciones emanadas de los Consejos vinculan tanto a los Estados involucrados como a las otras Partes Contratantes<sup>56</sup>.

Esto le da el carácter de *interpretación auténtica* a los dictámenes emanados del Consejo, constituyéndolos al propio tiempo en *precedentes* de efecto *erga omnes*, de valor universal.

7. ALADI atribuye al órgano permanente de la Asociación, esto es, al Comité de Representantes, el "proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuere alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado" (art. 35, letra m) no se contempla, en consecuencia, siguiendo en esto el ejemplo de la ALALC, ningún procedimiento o mecanismo de solución de controversias de carácter permanente. Es dable suponer que en ejercicio de sus facultades reglamentarias se establezcan procedimientos transitorios o definitivos, a medida que la dinámica de los acontecimientos así lo exija.

La diferencia fundamental radica en que al atribuir a órganos colectivos de naturaleza política la solución de conflictos, casi necesariamente se utiliza la *negociación diplomática* como mecanismo de solución. De ordinario se acude al expediente de la *concesión recíproca* o al otorgamiento de plazos. No existe un control de la legalidad del acto estrictamente hablando, sino simplemente un mecanismo de solución de controversias, orientado dentro de un marco político. La propia regulación del acto cuando fuese alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado, evidencia esa situación.

8. La cooperación entre los mecanismos, pone de manifiesto lo siguiente:

a) Los mecanismos de solución de controversias dependen del grado de evolución y complejidad del modelo de integración y del esquema formal adoptado.

b) En las etapas iniciales del proceso sólo se utilizan los mecanismos ordinarios de naturaleza política para la solución de controversias. No existe estrictamente hablando un control de la legalidad.

No obstante, el *procedimiento de interpretación* atribuido a la competencia de los organismos comunitarios con efecto general, *erga omnes*, puede contribuir eficazmente a integrar un cuerpo de *interpretación auténtica* que permita resolver conflictos sobre el alcance y contenido de la normativa comunitaria.

c) Una vez que el proceso alcanza una etapa de complejidad, se hace necesario crear un mecanismo permanente destinado a: 1) la solución de controversias entre los países particulares; 2) entre los países miembros y los particulares; 3) al con-

56. G. Fonseca y D. Ramírez, "MCCA, órganos del Tratado Gral.", *ob. cit.*, pág. 1441.

trol de la legalidad de los actos comunitarios; y 4) a la interpretación uniforme del derecho comunitario.

## CONCLUSIONES

1. Es incuestionable que a medida que se van creando nuevas organizaciones internacionales, los Estados van asumiendo nuevas obligaciones permanentes de las cuales se derivan importantes restricciones a la libertad de acción de los Estados soberanos, por lo menos en cuanto a las competencias transferidas a los órganos comunitarios.

2. La aplicación del método comparativo adquiere particular significación y relevancia al ser utilizado en relación al Derecho de las Organizaciones Internacionales, especialmente si se trata de formas institucionales destinadas al desarrollo económico y social. Interés significativo reviste su aplicación en tres campos de actividad:

a. En cuanto a la interpretación del derecho de las organizaciones internacionales.

b. En cuanto al proceso de elaboración o creación del derecho; y

c. En función del proceso de desarrollo de los principios generales dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones.

3. Las dos décadas transcurridas desde el inicio del experimento integracionista en América Latina han permitido acumular una experiencia de importancia trascendental para el proceso de desarrollo del área.

4. En todo caso es necesario tener en cuenta que no es posible realizar un estudio comparativo meramente formal entre mecanismos de integración que se realizan en contextos políticos y económicos distintos y que persiguen objetivos también diferentes. Por eso debe evitarse que priven criterios formalistas en ese proceso.

5. Es necesario tener en cuenta las características específicas de los tratados que crean organizaciones de integración destinadas a regular relaciones económicas internacionales, con objetivos y finalidades específicos que es indispensable tener en consideración.

En todo caso, la diferencia fundamental entre la integración centroamericana y los otros organismos radica en la existencia de un marco institucional amplio de carácter flexible que no se precisa en función de un tratado único, base o marco sino que está integrado por numerosos instrumentos multilaterales y bilaterales.

6. Los tratados atribuyen capacidad de creación de derecho secundario a las instituciones comunitarias, si bien el ordenamiento centroamericano "no le atribuye personalidad jurídica independiente a sus miembros y no pretende crear un derecho original o típico.

7. El análisis de la distribución real de poderes y competencias entre los países miembros y los organismos comunitarios adquiere particular importancia en los *mecanismos de integración parcial* que sólo abarcan sectores determinados de la actividad económica, como es el caso de los mecanismos en estudio.

8. En el caso de las tres formas de integración analizadas, si bien existe un importante conjunto de poderes y competencias transferidas a los órganos comuni-

tarios, es evidente que en el caso del Pacto Andino el grado de voluntad política aparece más claramente definido, tanto en cuanto a la magnitud de las atribuciones contempladas como en cuanto al grado de desarrollo de las propias instituciones comunitarias, si bien en todas ellas predominan las *competencias residuales* en poder de los países miembros. Sin embargo, el Mercado Común Centroamericano está en proceso de evolución y tiende a perfeccionar y consolidar el proceso de integración. Es de desear que la realidad política subregional no obstaculice el buen desarrollo del esfuerzo integracionista.

9. Si bien es cierto que la existencia de una estructura institucional desarrollada tiende a impulsar los objetivos y principios comunitarios, lo realmente importante es la *adecuación entre esas instituciones y los objetivos y finalidades contemplados en el modelo de desarrollo*. Por eso, el Preámbulo del Proyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana pretende "crear los organismos, mecanismos e instituciones que sean necesarios para lograr una acción concertada en todos los cuerpos económicos, sociales y culturales en que ello se requiera para avanzar hacia la reconstrucción de la unidad política centroamericana".

10. Se aprecia claramente una importante evolución en la concepción y atribuciones de los mecanismos de integración. ALADI ha reforzado notoriamente las atribuciones de sus diferentes órganos.

Se atribuye al *Consejo de Ministros* el carácter de órgano supremo, con capacidad de adoptar normas de carácter general.

A la tradicional *Conferencia* de las Partes Contratantes, se le atribuye una competencia de carácter general, de orden político, como lo es la revisión, evaluación y control del funcionamiento del proceso de integración.

Al propio tiempo, se atribuye a la Secretaría competencias de carácter técnico indispensables para la buena marcha del proceso integracionista.

El Pacto Andino ha creado: 1) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; 2) el Parlamento Andino; y 3) el Tribunal Andino de Justicia, organismos que reflejan un alto grado de desarrollo político subregional.

11. La comparación entre los mecanismos pone de manifiesto lo siguiente:

a) Los mecanismos de solución de controversias dependen del grado de evolución y complejidad del modelo de integración y del esquema formal adoptado.

b) En las etapas iniciales del proceso sólo se utilizan los mecanismos ordinarios de naturaleza política para la solución de controversias. No existe estrictamente hablando un control de la legalidad.

No obstante el *procedimiento de interpretación* atribuido a la competencia de los organismos comunitarios, con efecto general, *erga omnes*, puede contribuir eficazmente a integrar un cuerpo de *interpretación auténtica* que permita resolver conflictos sobre el alcance y contenido de la normativa comunitaria.

c. Una vez que el proceso alcanza una etapa de complejidad, se hace necesario crear un mecanismo permanente destinado a: 1) la solución de controversias entre los países participantes; 2) entre los países miembros y los particulares; 3) al control de la legalidad de los actos comunitarios; y 4) a la interpretación uniforme del derecho comunitario.