

## CAPÍTULO PRIMERO

### SOBRE LA EXPRESIÓN “DISONANCIAS DE LA INTEGRACIÓN”

El concepto “disonancias” alude a aquello que no concuerda o no está conforme con algún propósito. En el caso de la integración latinoamericana, lo disonante es lo que no concuerda con el propósito integrativo. Por oposición, las consonancias serían los arreglos o acuerdos que favorecerían los procesos integrativos en Latinoamérica.

Es por lo anterior que previamente al desarrollo central del análisis sobre las disonancias de la integración en Latinoamérica, conviene reflexionar sobre dos temas que han sido relevantes en dicho proceso, y que son los múltiples mecanismos de integración, así como el papel que juega la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el mismo. Esos temas los he formulado en dos preguntas:

1. ¿Cómo funcionan los procesos de integración cuando hay más de un mecanismo involucrado, por ejemplo, el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, si sus integrantes participan en ambos?, y
2. ¿Cómo impactan las decisiones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los países que integran estos mecanismos de integración latinoamericana?

Ahora abordaremos sus respuestas iniciales. En principio, los Estados parte de los mecanismos de integración asumieron la

responsabilidad de armonizar sus legislaciones cuando firmaron y ratificaron los acuerdos, dando a los instrumentos internacionales mayor jerarquía que a las legislaciones nacionales. Incluso, se establecieron procedimientos para delegar competencias y jurisdicciones a instancias supranacionales como los tribunales supraestatales que velan por la reciprocidad y la igualdad entre los países miembros;<sup>1</sup> a su vez, la Constitución de Paraguay (1992), en sus artículos 137, 141 y 145, habilita la primacía de los tratados, convenios y acuerdos internacionales.

Sin embargo, en los hechos sucede lo que he denominado disonancias de la integración latinoamericana, y en el caso de la región continental tanto Argentina,<sup>2</sup> Paraguay,<sup>3</sup> Brasil<sup>4</sup> como Uruguay,<sup>5</sup> son ejemplos disonantes en la integración sudamericana.

También conviene advertir que los procesos de integración requieren tanto de voluntad política como de realidades jurídicas favorables, pues las intenciones programáticas por sí solas conducen con frecuencia a parálisis en los mecanismos de integración y desaliento entre los miembros de éstos. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, quien coloca en equivalencia a los tratados y convenciones internacionales y las enmiendas constitucionales internas, o sea, son lo mismo y, en consecuencia, tienen “mera relación de paridad normativa”,<sup>6</sup> lo que trae como consecuencia competencias jurisdiccionales limitadas.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 75 de la Constitución de Argentina, inciso 24, párrafo 1o.

<sup>2</sup> En su Constitución se refiere a los límites materiales de los procesos de integración supranacional (artículo 75).

<sup>3</sup> En 2016 hubo una grave crisis institucional en el Mercado Común del Sur, que envolvió el alejamiento temporal de este país.

<sup>4</sup> En 2014 terminó como la séptima economía más grande del mundo, en cuanto parte de los países BRICS.

<sup>5</sup> No cuenta en su Constitución con una cláusula de habilitación que permita atribuir facultades o competencias a organismos supranacionales.

<sup>6</sup> Tribunal Federal de Brasil, carta rogatoria 8.279-4; República de Argentina, sentencia del 4 de mayo de 1998, citadas por Bazán, Víctor, “La integración supranacional y el federalismo en interacción: perspectivas y desafíos”,

Otro caso similar al de Brasil es el de Uruguay, pues “tampoco cuenta con una cláusula de habilitación que permita atribuir facultades o competencias a organismos supranacionales”.<sup>7</sup>

En cuanto a la segunda pregunta sobre el impacto de las decisiones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), consideramos que una de las limitaciones jurídicas para avanzar en la integración latinoamericana, en particular en la región sur, es la inaplicabilidad de las sentencias y recomendaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), instancia ésta que es operativa de la CADH, pues el derecho interno de los Estados integrantes de este órgano supranacional bloquea sus decisiones.

No obstante esas limitaciones, existen mecanismos de integración como el Mercosur, a los que debemos reconocer las ventajas de Estados como Argentina y Paraguay, que constitucionan los acuerdos convencionales y promueven con ello avanzar en las etapas integrativas; no se puede, sin embargo, citar como ejemplo los casos de Brasil y Uruguay, que con sus inhabilitaciones legales impiden continuar con los procesos de construir espacios comunitarios en América Latina.

Es de destacar la perceptibilidad de Víctor Bazán, autor que citamos anteriormente, en torno al factor regional o provincial de los gobiernos subnacionales para celebrar tratados con Estados extranjeros, teniendo como bases de concertación los lineamientos convencionales y constitucionales, pues sus alcances y limitaciones son de carácter competencial y jurisdiccional, lo cual significa un razonamiento de consideraciones preventivas, al advertir escenarios de conflicto que pueden subsanarse acudiendo al contenido reservado en las legislaciones de los Estados parte y las leyes subnacionales.<sup>8</sup> O bien, en los procesos constitutivos de las legislaciones en donde los representantes de las provincias o

---

*Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, año XV, 2009, p. 650.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 651.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 657 y ss.

estados subnacionales participen proactivamente en favor de sus representados.

De este modo, al tiempo que se toman ejemplos europeos de corte comunitario y federal, los procesos integrativos en América estarían enriquecidos por al menos con tres fuentes: 1) las legislaciones constitucionales y convencionales; 2) la experiencia constructiva de los legisladores, y 3) los modelos regionales del comunitarismo en sistemas de gobierno federales.

La experiencia europea de instancias subnacionales comunitarias a través del Comité de las Regiones ha sido un instrumento prodemocratización política en Europa, ya que la participación directa de los ciudadanos reduce el déficit democrático atribuido a instancias supranacionales. Se trata de un modelo eficaz en el proceso de integración comunitario recuperable para América en la medida que contribuye a que no sea sólo el voto periódico el que reporte la contribución de los habitantes con capacidad decisoria, sino que la toma de decisiones por una comunidad o pueblo se haga sentir en las políticas públicas de necesidad y buen gobierno en los espacios comunitarios en procesos de integración (las *euricities* y las “mercociudades” representan un claro ejemplo de actuaciones colectivas de carácter subnacional).<sup>9</sup>

Específicamente, las mercociudades sudamericanas se establecen por legislación en 1995, para “favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional”.<sup>10</sup>

Resalta una de las conclusiones de Víctor Bazán de la experiencia europea comunitaria: en los mimetismos artificiales en los procesos de integración, los ejemplos no deben constituir modelos de trasplante, pues la funcionalidad en un contexto no asegura el éxito en otro cuya arquitectura o ideología jurídicas pueden no ser comparables:

En el ámbito del Mercosur, y partiendo de la base de que existiera verdadera *voluntad política* de construir progresivamente una

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 669-677.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 681; también: *www.mercociudades.org*.

estructura supranacional más avanzada y demandante, los países componentes del modelo deberían acometer una compatibilización constitucional, pues desde un prisma *ius* comparado se observan ostensibles asimetrías.<sup>11</sup>

Y continúa:

Si se lograra salvar la asimetría jurídica y contar con la voluntad política necesaria, abriendo paso a estructuras integrativas más complejas y exigentes... cabría prestar atención al *impacto* que el proceso integrativo pudiera provocar en las entidades intraestatales [subnacionales] y canalizar las energías para concebir cauces idóneos que permitan a éstas *participar* de dicha experiencia.<sup>12</sup>

La democracia y el humanismo tampoco quedan fuera de la visión integrativa del autor argentino, pues recuerda la visión europeísta de Jaques Monnet, quien asumía que el comunitarismo no era sólo “coalición de Estados, sino la unión de hombres... Así, derechos humanos y democracia son recaudos jurídica y axiológicamente imprescindibles en cualquier intento serio de integración supranacional y sustento esencial de su legitimidad”.<sup>13</sup>

Como sudamericano, las reflexiones del autor argentino Víctor Bazán son sugerentes en la aventura histórica de la integración.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 683.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 683 y 684.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 687.

<sup>14</sup> Hemos de advertir que, con frecuencia, las reclamaciones de falta de concordancia entre la teoría y la realidad remiten a la ausencia de visibilidad del objeto de estudio, o sea las sociedades *in situ*; otro caso relevante, presente en la edición de *Del Estado nacional al Estado regional. Una perspectiva desde la filosofía política*, México, Porrúa-UNAM, 2011 (de mi autoría), es la ausencia de pronósticos esperables pero no considerados.