

DEMOCRACIA, CONSTITUCIÓN, DERECHOS HUMANOS, REGÍMENES POLÍTICOS E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Antonio COLOMER VIADEL*

SUMARIO: I. *Introducción. In memoriam de Jorge Carpizo.* II. *La profunda interrelación entre Constitución, democracia y derechos humanos en el pensamiento de Jorge Carpizo. Su proyección sobre los tipos de regímenes políticos.* III. *La perspectiva de la integración y la construcción del Estado social y democrático de derecho en América Latina.*

I. INTRODUCCIÓN. *IN MEMORIAM* DE JORGE CARPIZO

En junio de 1984 me encontraba en la capital de México y fui recibido con una gran cordialidad por los colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), encabezados por el entonces director de ese Instituto, profesor Jorge Carpizo.

Entre los múltiples temas de aquella conversación surgió el de la inexistencia de buenos estudios de derecho comparado en el campo del derecho constitucional iberoamericano, y lo curioso que resultaba era que no existiera una obra de conjunto para caracterizar las instituciones y poderes constitucionales de nuestros países, en lo que pudieran tener de rasgos comunes.

En septiembre de aquel mismo año tuvo lugar en Túnez la Asamblea de Fundadores de la Academia Internacional de Derecho Constitucional. A propuesta del presidente electo, el profesor François Luchaire, fui elegido, a mi vez, vicepresidente de la Academia. El Comité Directivo se reunió de inmediato para debatir el tema que sería motivo de la primera sesión de enseñanza de la Academia, a celebrarse en agosto de 1985.

* Catedrático de derecho constitucional en la Universidad Politécnica de Valencia, España. Presidente de la Federación Internacional de Estudios de América Latina y el Caribe (FIEALC).

Finalmente, se seleccionó el de “la supremacía de la Constitución”. Cuando se planteó cuál podría ser el profesor del ámbito cultural hispano para intervenir en esta primera sesión, propuse, de inmediato, al profesor Jorge Carpizo. Después de consultar telefónicamente con él, aceptó nuestra propuesta, y así se le incluyó en los carteles de convocatoria de la Academia.

Sin embargo, pocas semanas después el profesor Carpizo fue designado rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, y nos hizo saber que esta circunstancia le iba a hacer imposible cumplir su compromiso de intervenir en esta primera sesión de enseñanza, dado el enorme trabajo que debía asumir.

Reunido en la Universidad de Friburgo (Suiza), en diciembre de 1984, el Comité Directivo de la Academia, e informado por mí de esta situación, tuve que asumir la responsabilidad de dar yo mismo el curso.

Solicité con este motivo al profesor Carpizo apoyo bibliográfico de los importantes fondos que su instituto y universidad disponen.

La respuesta no pudo ser más rápida y generosa, y me permitió redactar el curso bajo el título “La valeur du fait constitutionnel dans les Etats ibero-américains”, que después de impartirlo se incluyó en el libro *La suprématie de la Constitution*, publicado en Casablanca, Les Editions Toubkal, en 1987.

En el verano de 1988 para la cuarta Sesión de Enseñanza de la AIDC sobre el tema “l’Etat-Nation, Aujourd’hui”, mis colegas me pidieron que volviera a intervenir mediante un curso sobre el Estado-nación en el mundo iberoamericano. También para esta ocasión conté con el apoyo de Jorge Carpizo y de otros colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Estos dos cursos fueron el núcleo fundamental de mi libro *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, y en el prólogo incluía los párrafos anteriores. Además, dediqué el libro al “profesor Jorge Carpizo, y a los amigos y colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Y a todos los constitucionalistas iberoamericanos, que en medio de tantas adversidades y contradicciones, creen que la justicia y la soberanía popular son algo más que meras ilusiones”.¹

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y bajo la presidencia de Jorge Carpizo hicimos una presentación de este libro con la presencia de un buen número de los miembros del Instituto y la intervención del profesor José Barragán, amigo y discípulo entrañable. Unos pocos

¹ Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990. Hay una segunda edición de este libro, bastante ampliada, publicado por la Editorial Trillas, México, 2009. En este artículo las citas de las páginas son las de la 2a. ed.

años después, y también por el impulso de Jorge Carpizo, este Instituto, que siempre será el suyo, publicó mi ensayo *Estudios constitucionales* (México, UNAM, 1994).

Aunque de forma intermitente hemos mantenido la comunicación y dando un gran salto hasta este mismo año, a raíz de que organizara en febrero, en la UNAM, un Congreso sobre las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, al que no pude asistir, le envié el volumen que reunía los trabajos de un congreso celebrado en septiembre de 2010 en mi Universidad Politécnica de Valencia, coincidiendo con el bicentenario del inicio de las Cortes de Cádiz, bajo el título *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América* (colección Amadis, Editorial Ugarit, Valencia, 2011). Recibí de inmediato una cariñosa carta de Jorge Carpizo agradeciéndome el envío de este volumen por mi coordinado y fruto del referido Congreso.

Escribo ahora sumándome al homenaje organizado por el profesor Paulo Bonavides en su *Revista Latinoamericana de Estudios Constitucionais*. He de confesar que la propuesta del profesor Bonavides pidiéndome que participara en este homenaje supuso un choque emocional tremendo, porque no había recibido noticia previa del fallecimiento de Jorge Carpizo. Solo puedo evocar el antiguo cantar de que cuando un amigo se va, algo se pierde profundamente en nuestro interior.

Una poderosa inteligencia y sensibilidad se ha apagado, pero su obra permanece.

II. LA PROFUNDA INTERRELACIÓN ENTRE CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN EL PENSAMIENTO DE JORGE CARPIZO. SU PROYECCIÓN SOBRE LOS TIPOS DE REGÍMENES POLÍTICOS

1. *Constitución y democracia*

A lo largo de mi *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, y también en algunas otras de mis obras he coincidido con la idea de Constitución y su íntima vinculación a la democracia expuesta por Carpizo desde hace tiempo. Para él, tenía que existir una profunda interrelación entre realidad política y Constitución. Por ello, una concepción axiológica de la ley fundamental, al servicio del hombre, entroncaba con la idea de democracia. De este modo, se planteaba que para conocer la Constitución en sentido estricto de un país hay tres preguntas fundamentales:

- a) ¿Cómo están establecidos y cómo operan en la realidad las garantías o derechos individuales?
- b) ¿Qué mínimos económicos y sociales se le aseguran a los individuos y cómo operan en la realidad?
- c) ¿Cuál es la estructura del sistema político?: ...lo que hay que constatar en la norma y en la realidad es el principio de separación de poderes y el régimen de partidos políticos.

Una Constitución democrática sería aquella que realmente asegura al individuo sus garantías individuales, le garantiza un mínimo digno de seguridad económica y no concentra el poder en una persona o grupo; es decir, que las funciones son ejercidas realmente por diversos órganos, y el sistema de partidos acepta el principio del pluralismo ideológico.² Conviene decir que el profesor Carpizo consideraba a su propio país, México, como un país con Constitución cuasidemocrática, en el que la justicia aún no opera claramente.

Esta identidad entre Constitución y democracia, y a la vez entre libertad política y libertad económica (porque difícilmente pueden ser titulares de soberanía y ejercer plenamente la condición de ciudadanos aquellas personas agobiadas por la necesidad económica y social), es fundamental y compartida por Carpizo y por mí.

En la polémica reciente, al tratar de las tendencias en el constitucionalismo del siglo XXI, entre los que consideran que lo sustantivo de este son los mecanismos de responsabilidad de las autoridades y el sometimiento a las leyes, y en especial a la Constitución para con esta metodología reforzar el límite del poder para evitar las arbitrariedades, y aquellos, entre los que me encuentro, más a favor de una concepción axiológica que ponga en primer lugar la dignidad de la persona y sus derechos y al servicio de la misma todos los mecanismos constitucionales incluidos los de control del poder, creo que esta última posición es la que entroncaría mejor con la concepción de Jorge Carpizo.

De lo que se trata es de identificar lo sustantivo y fundamental y lo que es instrumental o herramienta que facilite la consecución de los fines prioritarios del orden constitucional.³

² Carpizo, Jorge, "La democracia y la clasificación de las constituciones. Una propuesta", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, IX, 1982, pp. 351-369. Citado por mí en la *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, pp. 75 y 76 y también en mi libro *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, Valencia, UPV, 2006, p. 40

³ Colomer Viadel, Antonio, "Tendencias del constitucionalismo en el siglo XXI. Cuestionamientos e innovaciones constitucionales", en Uribe, Enrique y Carrasco, Pedro José (coord.), *Tendencias recientes de la justicia constitucional en el mundo*, México, Porrúa, 2011, pp. 19 y 20. En este

Esta preocupación básica por el valor de la democracia acompañó al profesor Carpizo a lo largo de toda su vida intelectual, y en este sentido me parece fundamental un extenso artículo suyo, en donde vuelve sobre el concepto de democracia en América Latina, vinculado no solo al tema de los derechos fundamentales, sino también de las formas de gobierno.⁴

En este trabajo incluye un apartado, el VI, sobre “Mi concepto de democracia”, en donde señala que prefiere una definición que hace énfasis en el contenido o aspecto material de la democracia. “Esta es: democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente”.

Más adelante añadirá que orden jurídico, Constitución y Estado de derecho se dan en una democracia o no son realmente tales. Antes había indicado que los derechos humanos poseen fuerza expansiva, la democracia goza de esa misma característica, y es natural, porque no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y estos realmente solo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático (pp. 356 y 357).

Unas páginas más adelante señala que la democracia no es concebible con la existencia de un solo partido político o de varios, pero en donde únicamente uno tiene posibilidades de obtener el triunfo electoral. La democracia implica más de una opción para los electores si no se están realizando elecciones, sino simulacros o farsas.

Ello entronca con la cuestión capital de la protección a las minorías políticas, a la que le dedica un buen espacio en este lugar como garantía mínima para la existencia de elecciones periódicas, pero que ya le había preocupado mucho antes, reivindicando la creación de un sistema de senadores de minorías, ampliando la reforma en este sentido en el Congreso mexicano, a la vez que consideraba recomendable la introducción del principio de representación proporcional en los municipios.⁵

ensayo dedico un espacio preferente al valor de la democracia, pero también a la eficacia del derecho, el control de constitucionalidad y la independencia de la judicatura, pp. 20-28.

⁴ Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 119, mayo-agosto de 2007, pp. 325 y ss.

⁵ Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional mexicana de 1977”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, VI, 1979, p. 40. La misma posición reformista la defendió en el *Derecho constitucional*, redactado en colaboración con Jorge Madrazo, México, UNAM, 1983, p. 40.

En este mismo trabajo sobre el concepto de democracia Carpizo cita también un problema muy serio en América Latina: el de la corrupción en la función pública. Así se refiere al Latinobarómetro de 2005, en donde los entrevistados en la región consideraron que, en promedio, el 68% de los funcionarios públicos son corruptos, aunque tal percepción varía según el país.

De este modo, los principales retos de la democracia en América Latina, señala Carpizo, son los siguientes: hacer efectiva la justicia social o Estado de bienestar, disminuir la desigualdad social, reforzar la confianza en el Estado de derecho, y la lucha contra la corrupción y la impunidad. Los grandes desafíos para la democracia, añade, son de carácter social y cultural: alcanzar una verdadera democracia social y fortalecer el Estado de derecho a través del apoyo de la sociedad (pp. 372 y 373).

Creo que hay una gran coherencia en el pensamiento del maestro mexicano en esta concepción de la Constitución democrática o de la democracia constitucional, por más que él viviera también las contradicciones personales de su vinculación a la vida política mexicana en el amplio periodo autoritario que coincidió con su trayectoria profesional, pero en donde, como hemos visto, aunque sea a grandes rasgos, no calló las críticas y las advertencias para un futuro mejorativo de la democracia en su país y en toda América Latina.

2. *Derechos y garantías*

Metodológicamente podemos señalar este tema en epígrafe separado, pero está profundamente imbricado en el anterior, ya que la democracia, así como la Constitución y el orden jurídico que la regulan, están al servicio de estos derechos fundamentales.

En el caso mexicano se parte de una concepción garantista, que da por supuesto la existencia de los derechos, que son protegidos, sin que exista una expresa declaración de los mismos. El artículo 1o. de la Constitución dispone: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”. Algunos autores consideran que este artículo asienta la tesis positivista respecto a los derechos humanos. Los profesores Carpizo y Madrazo, por el contrario, no encuentran una oposición entre esta redacción del artículo 1o. y la que tenía en la Constitución mexicana de 1857, donde se afirmaba: “Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. Consideran ambos juristas que la actual Constitución ya no expresa la fuente de las garantías que esta

otorga, pero que es indudable que esa fuente es la idea de los derechos del hombre.⁶

Existe una detallada casuística en la Constitución mexicana que abarca más de 80 garantías en relación con los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.⁷

En este punto es imprescindible hacer referencia a la partida de nacimiento mexicana del amparo y del constitucionalismo social. El primero a mediados del siglo XIX y los derechos de obreros y campesinos íntimamente vinculados a la Revolución mexicana de 1910 y a la Constitución de Querétaro de 1917. No es de extrañar, por tanto, la importancia que Carpio otorga a estos derechos sociales y a la justicia social como una de las claves de la democracia y de un Estado social y democrático de derecho. Así, afirma que los Estados mínimos difícilmente podrán conservar las democracias electorales si no resuelven otros problemas ingentes, especialmente el de los derechos o justicias sociales.⁸

3. *Formas de gobierno. Presidencialismo y parlamentarismo*

Es evidente que el régimen presidencial parece hegemónico y consuetudinario con la vida política y constitucional latinoamericana. Desde una perspectiva histórica he escrito que en el momento de la independencia no existían sociedades nacionales, y los elementos de integración y cohesión social eran muy débiles, y los riesgos de desintegración por los caciquismos locales, muy graves. Posiblemente esta es una de las razones que explican la macrocefalia del Ejecutivo y la concentración de poder en los presidentes de las repúblicas nacies, que tuvieron, hacia el interior, que realizar una hiperactividad integradora o al menos de vacuna frente a la desintegración. Al mismo tiempo, la necesidad de poner en marcha servicios públicos, políticas de crecimiento y desarrollo —que fueron instrumentos de integración— potenció esta institución presidencial, mucho más ágil para la toma de decisiones que el Parlamento.⁹

Lo cierto es que la polémica sobre los inconvenientes de abuso de poder en estos regímenes presidenciales reforzados y la conveniencia de adoptar un régimen parlamentario viene de lejos, así como reformas al menos para ate-

⁶ Véase *Derecho constitucional*, pp. 14 y ss.

⁷ Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, cit., pp. 105 -115.

⁸ Concepto de democracia y sistema de gobierno, p. 370.

⁹ Véase capítulo IX, “El mito del Ejecutivo”, en mi *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, pp. 123 y ss.

nuar el presidencialismo en superlativo con algunos controles parlamentarios reforzados. En general, hay que decir que la alternativa parlamentaria no ha prosperado, y que las medidas para atenuar el poder presidencial tampoco han conseguido cristalizar en los sistemas constitucionales del continente.

El profesor Jorge Carpizo, en su trabajo sobre el concepto de democracia y sistema de gobierno, realiza un amplísimo examen de las críticas al sistema presidencial en América Latina y de la posible esperanza del sistema parlamentario para el continente, así como de la validez histórica del sistema presidencial en América Latina. Hace un repaso muy detallado de las distintas posiciones doctrinales para concluir en una posición ecléctica de que cambiar por cambiar es un error. Hay que cambiar para mejorar y superar problemas, no para agravarlos o retroceder; no para multiplicar los fracasos democráticos. En todo caso señala que no es posible realizar un buen análisis del sistema presidencial en un país si no se contempla todo el sistema político y la situación socioeconómica y cultural. Pareciera desprenderse en cierta medida la idea de que el régimen presidencial es un mal menor necesario para América Latina por ser más consustancial a la idiosincrasia de sus pueblos. Ahora bien, afirma rotundamente que no hay que confundir sistemas presidenciales con autocracias, y que podrían introducirse reformas que lo racionalicen y permitan un mayor equilibrio constitucional.¹⁰

Si nos centramos en los casos concretos, el principio consustancial de la radical separación de poderes en el modelo presidencial norteamericano como paradigma no se cumple rigurosamente en el presidencialismo latinoamericano y de forma especialmente llamativa en el caso mexicano. Pensemos en la posibilidad de otorgar al presidente facultades extraordinarias para legislar que culminaron en el párrafo segundo del artículo 131, creado en 1951, que establece facultades extraordinarias concedidas al presidente por el Congreso en materia económica y social, y termina con una fórmula amplísima: "... y realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".¹¹

Podría calificarse esta figura jurídica de plenos poderes, por la concentración de facultades extraordinarias que implica y en contrapunto evidente con la posición constitucional argentina de una rígida separación de poderes constitucionales.¹²

¹⁰ Puede seguirse este extenso debate en los seis primeros apartados de su estudio citado: I. Planteamiento de la cuestión. II. Valor del sistema parlamentario en América Latina como esperanza. III. Críticas al sistema presidencial en América Latina. IV. Validez del sistema presidencial en América Latina, pp. 326-351.

¹¹ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, pp. 25-28.

¹² Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo...*, *cit.*, véase el epígrafe "Separación de poderes. División del poder, preponderancia de poderes", pp. 98-104.

Otra distorsión del modelo presidencial se produce cuando el jefe del Estado es el líder de un partido político, a menudo mayoritario, si no hegemónico. El paradigma de esta situación ha sido el presidente de México, jefe del partido dominante durante el largo periodo de presencia del PRI en el poder, al que acaba de retornar tras las últimas elecciones presidenciales de este año 2012. “El debilitamiento del Poder Legislativo es una de las causas del predominio del presidente mexicano —escribía Jorge Carpizo— ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante y saben que si se oponen al presidente, las probabilidades de éxito que tienen son casi nulas”.¹³

Ciertamente, las circunstancias han cambiado, y aquella hegemonía agobiante se ha atenuado por más que siga viva la dialéctica entre reforzar la concentración de poder y mejorar los mecanismos de limitación de poder. Una tendencia reciente puede ser la de la desconcentración territorial del poder a través de mejoras en el federalismo y potenciación del municipalismo, a pesar de todas las contradicciones.

Es cierto que he calificado como un rasgo del constitucionalismo latinoamericano el del seudofederalismo en aquellos países que optaron por esta estructura territorial del Estado, debido al mantenimiento en manos del Ejecutivo, y del presidente en particular, de facultades, como el control presupuestario, o el citado papel hegemónico de partidos nacionales sometidos a la presidencia.¹⁴

Existe, sin embargo, una tendencia reciente a recobrar la funcionalidad autónoma de estos órdenes descentralizados, e incluso se puede afirmar que en situaciones casi cuasifederales la fuerza expansiva del derecho ha permitido cierto funcionamiento político descentralizador. El mismo profesor Jorge Carpizo, en relación con el caso mexicano, ha reconocido que su cuasifederalismo ha hecho que en diversos aspectos sí exista en México descentralización política.¹⁵

¹³ Carpizo, Jorge, “El sistema presidencial en México”, *Las experiencias del proceso constitucional en México y en España*, México, UNAM, 1979, p. 292. Esta opinión era compartida también por Miguel de la Madrid, constitucionalista que fue también presidente de México, que considera elementos esenciales y paralelos para caracterizar el régimen político mexicano, el acentuado presidencialismo y el régimen de partido, al tener como su líder máximo al presidente de la República en ejercicio. “Notas sobre el presidencialismo”, *Estudios de derecho constitucional*, México, 1981, pp. 249-251.

¹⁴ Respecto a mis consideraciones sobre el seudofederalismo, véase *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, *cit.*, pp. 85-87.

¹⁵ Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, 1972, pp. 543-547.

III. LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN AMÉRICA LATINA

Algunas reflexiones desde el derecho comparado

Al analizar las fases de la evolución del Estado-nación en el mundo iberoamericano, en la primera parte de mi obra tantas veces citada *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, en el capítulo VII, que cierra esta primera parte, y que título “Integración y futuro del Estado iberoamericano”, llego a la conclusión de que solo en esta etapa de integración sería posible alcanzar la plenitud del Estado de derecho con sus auténticas garantías para los derechos fundamentales y una democracia constitucional con un equilibrio tanto político como económico que cierre la brecha de las desigualdades (pp. 53-60).

La integración es una necesidad acuciante para poderse insertar en este mundo globalizado, con alguna capacidad de negociación efectiva y para mantener también cierta autonomía cultural, y de conocimiento propia. Entre el riesgo y la esperanza se encuentra esa dialéctica.¹⁶

En el último año ha sido más bien en Sudamérica donde las experiencias de integración han evolucionado más. En este caso, México está condicionado por su integración comercial con Canadá y Estados Unidos, que condiciona no solo su realidad económica, sino su realidad social, debido a los flujos de inmigrantes mexicanos hacia más allá del río grande.

Me parece que esta tendencia a la integración supranacional, que puede combinarse con una descentralización infranacional —la potenciación de las regiones y los municipios—, es un proceso irreversible, y que los países que no consigan incorporarse van a quedar en una gran marginalidad económica, social e histórica.

El mundo latinoamericano necesitaría del gran peso cultural, demográfico y económico de México para esta gran tarea del proyecto integrador que no solo sea de carácter material, sino de identidad cultural compartida.

Algunas enseñanzas para las dificultades de estos procesos y los mecanismos que las facilitan pueden desprenderse de experiencias integradoras más antiguas, como es la europea, aunque ahora esté pasando una crisis profunda, que espero pueda superar.

¹⁶ Colomer Viadel, Antonio, “De los riesgos de la globalidad a las esperanzas de la integración”, en Colomer Viadel, Antonio (ed.), *América Latina, globalidad e integración*, Madrid, Del Orto, 2012, vol. I, pp. 1-12.

A este análisis dedico mis últimos comentarios como expresión del deseo de un futuro mejor para todo ese continente de la esperanza, del que también me considero parte, y en donde encontré tantos compañeros y amigos entrañables como fuera el profesor Jorge Carpizo.

Siempre existe un riesgo en el enfoque de “vidas paralelas”, al querer acentuar las semejanzas e ignorar las diferencias. De todas formas, la mayor antigüedad del modelo integrador europeo autoriza a extraer algunas enseñanzas para procesos integradores más recientes como el latinoamericano.

Sería, sin embargo, un error el mero mimetismo sin tener en cuenta la idiosincrasia propia de los pueblos, a la que deben adaptarse sus estructuras jurídicas organizativas

Es evidente que en la Europa de la posguerra mundial existían profundas diferencias de idiomas, tradiciones históricas, culturas, e incluso graves conflictos entre países. Ahora bien, se daba la voluntad de superar la catástrofe histórica de la guerra y de encontrar un principio de convergencia basado en la convivencia pacífica, en la cooperación y en el denominador común democrático.

En principio, en América Latina podrían detectarse mayores factores de integración por la unidad del idioma, o idiomas ibéricos, la tradición cultural compartida, la religión común y las instituciones republicanas semejantes, así como un orden jurídico basado en la tradición romanista, transmitida a través del derecho español. Tampoco se habían dado conflictos tan graves y violentos como las históricas guerras en territorio europeo.

Los proyectos integradores nacen en el mismo momento de la independencia, y los libertadores, como Bolívar y San Martín, y otros muchos, son abanderados de esta idea, que se mantiene viva incluso a nivel programático en numerosas Constituciones de los países latinoamericanos.¹⁷

En la hora presente no se trata ya de grandes ideales, sino de necesidades urgentes de supervivencia en el nuevo orden internacional globalizado, en el que países aislados quedan completamente marginados. Al mismo tiempo la culminación del Estado de derecho, social y democrático, posiblemente no pueda alcanzarse sino en la fase de integración regional de los países latinoamericanos.

En el momento de detectar contradicciones entre ambos modelos podríamos señalar que las sociedades latinoamericanas están menos estructuradas, con unos graves niveles de desigualdad y con menor convencimiento democrático, dada la fuerza de las elites oligárquicas en toda su historia.

¹⁷ “Soberanía e integración en Iberoamérica. Una perspectiva histórica y jurídica”, en Colomer Viadel, A., *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, Valencia, UPV, 2006, pp. 125 y ss.

También perviven factores nacionalistas que desconfían de los procesos de integración y quieren convertir una concepción mítica de la soberanía nacional en un valladar para intromisiones de los vecinos y un freno a cualquier cesión de soberanía, considerada como una forma de traición, a pesar de que esas mismas elites no tuvieron inconveniente en ceder a las presiones de organismos internacionales de carácter económico, la determinación de sus políticas económicas, y la prioridad del pago de la deuda externa, incluso a costa de las necesarias políticas sociales internas.

La integración necesita una profundización democrática compartida, así como poner en valor las garantías de los derechos fundamentales de las personas, la mejora de los servicios públicos a los ciudadanos y el consolidar la paz social y la seguridad jurídica, para lo que es imprescindible reducir las desigualdades.

Este denominador común es una levadura integradora fundamental, que en buena medida ha sido la clave para la construcción integradora en la Unión Europea, y se da con más debilidad en las organizaciones de integración latinoamericana.¹⁸

Los principios de solidaridad y cohesión social han sido básicos en la construcción europea, y por medio de ellos se han cerrado poco a poco las brechas de desigualdades mediante transferencias financieras de fondos europeos a aquellos países que se incorporaban por un nivel por debajo del 90% de la renta media en la Unión Europea. Generalizar estos principios en los procesos de integración latinoamericanos nos parece muy necesario y hacerlo también desde la perspectiva del principio de subsidiaridad, por el cual todo lo que pueda hacerse al nivel más próximo a los ciudadanos no debe hacerse a escala superior. Pensamos que esos fondos europeos de solidaridad se han facilitado fundamentalmente para ayudas a municipios y regiones menos desarrolladas de los diferentes países.

En el caso latinoamericano, se ha dado la modesta institucionalización en el Mercosur del FOCEM en 2005, Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional de Mercosur, que manejó recursos de unos 100 millones de dólares a partir de aportaciones de Brasil y Argentina de las que resultaban beneficiados los otros socios más

¹⁸ Colomer Viadel, A. (coord.), *La integración política en Europa y en América Latina*, Valencia, Ugarit-IBEM, 2007. No podemos soslayar las dificultades presentes en la construcción europea, en donde pareciera haberse debilitado el principio de solidaridad, y donde las interferencias de elementos exógenos del mundo financiero especulador de carácter internacional están provocando perturbaciones y disfuncionalidades en el seno de la Unión Europea, y en particular de la zona euro. Véase Colomer Viadel, Antonio (coord.), *Un nuevo rapto de Europa. Las encrucijadas del Tratado de Lisboa*, Valencia, Hathi-IBEM, 2012.

pequeños, Uruguay y Paraguay. Debemos también llamar la atención en este campo sobre la peculiaridad del proyecto integrador del ALBA promovido desde Venezuela, que en gran medida se manifestaba como un proyecto de cooperación mediante campañas de asistencia sanitaria y educativa, así como cesión de petróleo en condiciones mucho más económicas que las del mercado, a los países con menos recursos.

El entramado institucional de los procesos latinoamericanos es en general débil —tal vez con la excepción de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)—, y tiene fundamentalmente un carácter intergubernamental, ya que casi no existen normas supranacionales de aplicación directa. Posiblemente el factor del presidencialismo latinoamericano y el liderazgo de estos dirigentes nada dispuestos a ceder capacidad de decisión explican esta desconfianza hacia el mayor crecimiento institucional y a la creación de un verdadero orden jurídico supranacional lo que sí se da en la Unión Europea con el llamado derecho comunitario europeo. Además, el Tribunal de Justicia Europeo tiene verdadera capacidad jurisdiccional para exigir el cumplimiento de este derecho a los países integrados en la Unión.

Solo el Tribunal de Justicia de la CAN tiene alguna semejanza, aunque con una menor fuerza coactiva, y, además, dado el debilitamiento de esta organización regional en los últimos años, también se han resentido sus instituciones.

En el Mercosur, desde su fundación por el Tratado de Asunción de 1991, hay que esperar más de una década para la creación del Tribunal Permanente de Revisión, para resolver controversias. Pero con la contradicción de que los países parte pueden elegir someterse a otras jurisdicciones, como la de la Organización Mundial de Comercio o el Tribunal Internacional de Justicia, de Naciones Unidas, de La Haya. Se da la paradoja de que la solución de controversias puede hacerse fuera del entramado institucional del propio Mercosur.

Un acuerdo de complementación económica entre el Mercosur y la Comunidad Andina, con el apoyo de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), ha pretendido desde hace tiempo incrementar la masa crítica institucional y ponerla también al servicio del proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones, que nace en Cusco (Perú) en 2004, y que finalmente va a denominarse Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Una vía para fortalecer la integración ha sido la de convergencia de intereses, y en este sentido es importante el acuerdo de los doce presidentes sudamericanos. En Brasilia, en 2000 crean la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), y el Plan de Acción para la Integración Física Sudamericana. Prácticamente todos los países

comparten la necesidad de unas mejores comunicaciones que faciliten el comercio regional y también la salida hacia el exterior, por vía terrestre, marítima, fluvial y aérea, así como las comunicaciones tecnológicas. En la misma línea, la comunicación energética mediante gaseoductos para el envío de petróleo y gases desde los países productores a los no productores a cambio de otros productos de estos últimos, especialmente en alimentación.

Un último desafío es el de la integración financiera que rompa con la dependencia externa y permita un alto grado de autonomía a la región e invulnerabilidad frente a las agresiones externas de carácter especulativo. Recordemos que el proceso de integración europea nace a principio de los años cincuenta del siglo XX con un acuerdo inicial sobre el carbón y el acero, y que la integración financiera ha llevado a la creación de una moneda única, el euro, y de un Banco Central Europeo con importantes competencias en política monetaria y financiera, que permite abordar la situación de crisis de algunos países de la Unión desde una política económica y financiera solidaria. Recordemos, sin embargo, la salvedad de la más reciente situación sobre la que tratamos en nuestro libro ya citado *Un nuevo rapto de Europa*.

Evidentemente, en esta cooperación de infraestructuras todos están interesados, más allá de las diferencias de regímenes políticos y de contradicciones ideológicas, y por ello hay que hacer especial énfasis en esa acción convergente común.

Posiblemente la creación de cuerpos técnico-administrativos de buena cualificación para los órganos de integración es imprescindible en el caso latinoamericano, así como la estandarización de normas dentro de cada bloque y la descentralización que permita políticas locales de cooperación intermunicipal e interregional sin tener que esperar a grandes acuerdos entre gobiernos.

El impulso político es también imprescindible para que crezcan tales proyectos integradores y que las decisiones económicas y sociales se apliquen eficazmente. La lucha contra la desigualdad y la pobreza exige políticas sociales en el campo de la educación, de la sanidad, de la vivienda, y también una estrategia a favor de la agroindustria, que dé prioridad a la alimentación de las poblaciones, que permita surgir una demanda interna como motor de crecimiento. En este sentido, la aparición y desarrollo del Parlamento latinoamericano pareciera un instrumento adecuado para incrementar la cooperación cultural, educativa, científica e investigadora. También las Cumbres Iberoamericanas ayudan en este propósito. Así, la número 20, que se celebró los días 2 y 3 de noviembre de 2010 en Mar de Plata, hizo énfasis en la creación de un fondo para la educación, aunque otros intereses estratégicos y pugnas ideológicas se interfirieran.

No podemos olvidar ese 62% de la población activa latinoamericana que continúa en la economía informal y para las cuales es necesaria una estrategia de integración, favoreciendo sectores de economía solidaria y cooperativa, con recursos de apoyo suficientes para poder competir con cierta igualdad con los otros sectores público y privado.

El compromiso con los ciudadanos debería fortalecer a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José (Costa Rica), y dotarla de más medios y de una mayor eficacia en la aplicación de su jurisprudencia. El caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos debe tenerse en cuenta en su capacidad de sancionar a países europeos en esta materia. Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Justicia interpreta los tratados y reglas del derecho comunitario y soluciona los conflictos o incumplimientos de esta normativa. Este es un instrumento fundamental en un proceso de integración que quiera tener solidez.

La pugna ideológica entre el Proyecto ALCA, inspirado como acuerdo de libre comercio por Estados Unidos, que finalmente naufragó en la reunión de Mar de Plata de 2005, y el Proyecto ALBA movido desde la Venezuela bolivariana como contrapunto a la primera, y proyecto más radical y político de naturaleza ideológica socialista, debiera decantarse hacia una autonomía de la región, en la que pudieran convivir en una integración multilateral con regímenes políticos diferentes, pero que compartan una identidad histórica común y una voluntad de cooperación de interés recíproco. Ese proyecto debe estar al servicio de una nueva estrategia de cohesión social y de una autonomía para negociar con libertad en el orden internacional. En este sentido, los acuerdos con la Unión Europea que ha actuado como “un federador externo” de América Latina porque en todos sus acuerdos ha establecido la condición de mantener el entramado integrador, puede dar lugar a una asociación estratégica, pero que no cierre a América Latina la posibilidad de otros acuerdos con diferentes regiones del mundo.

La integración es un camino sin retorno, si América Latina no quiere ser arrojada a una zanja de la historia. Diferentes desafíos tienen que ser asumidos. Los proyectos de integración física y de comunicaciones son una levadura de integración eficaz y rápida, pero en ellos también hay que favorecer la transparencia y la lucha contra la corrupción, que es otro desafío generalizado.

La cooperación en energía y sistema financiero también se presentan como factor de integración de una gran importancia y el Banco del Sur una herramienta eficaz para ello.

La integración del conocimiento mediante proyectos compartidos de I+D+I es una exigencia de nuestra época.

La mejora de la masa crítica institucional de las organizaciones de integración y la convergencia entre ellas es imprescindible.

La mayor densidad del orden normativo y que algunas reglas tengan carácter supranacional que se impongan a los órdenes jurídicos internos es imprescindible, como demuestra la experiencia europea.

También es necesaria la creación y el fortalecimiento de instituciones de solución de controversias con capacidad vinculante y autoridad aceptada por todos.

Ya dijimos que la integración puede empezar desde abajo a través de la descentralización de municipios y regiones y los acuerdos intermunicipales e interregionales.

La solidaridad y la cohesión social son mandatos imprescindibles no solo de carácter gubernamental, sino a través de las organizaciones comunitarias de la sociedad civil y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

La complementariedad económica debe dar prioridad a la agroindustria, abasteciendo de alimentos a las poblaciones y promoviendo la demanda interna mediante el intercambio interregional que elimine intermediarios e incluso signos monetarios en los mismos.

Las garantías de defensa jurídica ante abusos de poder o violación de la ley, y de los derechos fundamentales de las personas, es objetivo irrenunciable y fundamental, y para ello se hace imprescindible una selección objetiva y transparente de los miembros del Poder Judicial que respondan a la triple I: Independencia, Imparcialidad, Integridad.

Hay que reconvertir la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que tenga un plan de actuación autónomo para el mundo iberoamericano sin dependencias externas y fortaleciendo su estructura y exigiendo el estricto cumplimiento de sus sentencias y autos.

Una estructura de integración es más que un acuerdo comercial. Debe responder a valores y ética social inspiradores de lucha contra las desigualdades, de consenso social y respeto al pluralismo político de regeneración democrática.

Debe combinar elementos distantes para encontrar su punto de equilibrio mediante imaginación y tolerancia recíproca que combine intereses compartidos e ideales básicos sobre la dignidad del hombre y su papel en la sociedad. Solo así el proyecto integrador, tan necesario para sobrevivir en este mundo globalizado, no se frustrará.