



ALADI/SEC/di 1126.2  
23 de junio de 1998

**V SEMINARIO INTERNACIONAL**  
**LA DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN**

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 11–12 de mayo de 1998

“La Dimensión Jurídica de la Integración en su  
Proyección Regional y Hemisférica”

**Expositor:** Dr. Sergio Abreu Bonilla  
Presidente de la Ronda Uruguay del GATT<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las opiniones vertidas son de responsabilidad exclusiva del expositor.



Yo en estas instancias prefiero reflexionar con las audiencias y con los colegas sobre temas que van más allá o con mayor profundidad que los aspectos académicos que nos ocupa en la integración. Casi diría que preferiría reflexionar en conjunto sobre aspectos estratégicos, como un veterano de guerra en negociaciones comerciales, como un experimentado –en el buen sentido de la palabra- hombre público en un país pequeño que se ha visto enfrentado a defender el interés nacional, a interpretar el interés regional y a comprender la realidad internacional. Esta es la base con la que me gustaría conversar con ustedes.

El desafío está en que el título que se nos presenta es “La dimensión jurídica de la integración”. En una de las últimas negociaciones del MERCOSUR, en julio de 1994, en una dura, franca negociación donde el MERCOSUR iba lanzado a la definición de su arancel externo común, donde estaba planteando su desafío si ingresaba a la categoría de unión aduanera incompleta, pero de unión aduanera, un ministro de un país muy fuerte, un socio importante –y nos quieren mucho los socios grandes pero de tanto que nos quieren cuando nos abrazan nos ponen al borde de un paro respiratorio- nos dice: Sr. Ministro, lamento que en esta etapa de la negociación, ustedes –se refería a quienes representábamos a nuestro país- siempre tienen ese defecto de vivir enamorados de los Tratados.

Ahí ya se plantea un tema que es muy importante: es cómo nosotros le damos dimensión jurídica al proceso de integración?. Y cómo combinamos los aspectos formales y jurídicos en temas de decisión política. ¿Qué es la integración? Es una decisión política de base estratégica con contenido comercial y económico, con finalidad social y en un marco institucional y jurídico que le da un contexto natural en lo que se refiere al cumplimiento de obligaciones jurídicas que asumen las Partes Contratantes.

Esta dimensión jurídica es un elemento tan importante como los demás, pero no es ni la periferia del proceso de integración ni es el centro del proceso de integración. Es un complemento del realismo político de la transparencia comercial y económica y de la seguridad jurídica, como parte de un camino a recorrer en conjunto. Ya de por sí, imaginen lo difícil que es identificar una dimensión jurídica en un proceso de integración cuando todos son diferentes y cuando el tema estratégico y geopolítico, hoy pesa mucho más que los aspectos formales.

Los aspectos formales son la garantía del cumplimiento, la transparencia, aquello que incluso le da contenido ético a la decisión de los estados y de sus gobernantes, que es el reflejo del concepto de respeto por las instituciones desde adentro hacia afuera y que no admite doble discurso a la hora de creer que simplemente se encuentra la libertad en el cumplimiento de las obligaciones internas y se desconoce la libertad cuando se incumple con las obligaciones externas. Son parte de una dinámica que es de naturaleza política pura, donde quien nos dice alguna vez que vivimos enamorados de los Tratados confunde la “leguleyería” -que a veces es una desviación del derecho- con la seguridad jurídica que es la sublimación conceptual de la estrategia de un país y de las personas que trasponen su ámbito ético para darle vida institucional a las decisiones de sus Estados.

Este es el tema que nos mueve en una realidad internacional –como se mencionaba- muy dinámica, muy clara; donde los países no tienen amigos permanentes: como decía Lord Balmerston, tienen intereses permanentes. Y que a la hora de las decisiones importantes la filantropía y las emociones de los héroes comunes quedan supeditados a los intereses de las alfombras verdes que son la hora

de las presiones y de las decisiones de los Estados sobre los demás Estados, aunque sean socios.

Esto no es una visión apocalíptica de la integración. Simplemente es el marco de realismo que nos permite a nosotros administrar estos procesos de integración con la debida realidad para saber cómo nos vamos a manejar. Y esta es la forma como nosotros proyectamos esta estrategia. No podemos esperar de los demás, más de lo que están dispuestos a dar y menos en procesos de integración donde hoy el concepto de regionalismo abierto es de naturaleza competitiva. Vamos del brazo todos los socios con el riesgo de que uno pueda perder su brazo. Y esto no significa levantar la cultura de la confrontación o la queja de la relación asimétrica entre los países. Simplemente ver que en esta competitividad interna, cuando decidimos un proceso de integración la parte jurídica no es una expresión formal, sino que es el componente ético de la obligación que asumen los países para saber que más allá de ese interés nacional identificado está también una decisión política de carácter regional y subregional. Ustedes comprenderán, no es fácil de administrar.

Más difícil aún cuando en las relaciones internacionales, hoy globalizadas, los Estados van imponiendo muchas de sus decisiones sin necesidad de consultar a quienes no tienen rol ni libretto en las grandes variables de la economía y del comercio internacional, por decir uno de los aspectos que hoy juegan en el ámbito estratégico, sin referirnos a la tecnología, a la competitividad y a todos los nuevos temas que hoy hacen a la OMC, que son parte de la estrategia en este tablero de ajedrez donde juegan todos los países, pero en particular los países desarrollados con su fuerza, su decisión y a veces, su incompreensión.

Este es un poco el tema que nos ocupa a nosotros cuando queremos encontrarle sentido a la dimensión jurídica de un proceso de integración. Hoy se hablaba de nuestra realidad en América Latina, de los diez acuerdos que tenemos en la ALADI, de los acuerdos de alcance parcial, de la transformación política de la ALALC hacia ALADI, de la proyección del concepto de regionalismo abierto, de la relación intensa que nos produce la globalización con la Unión Europea, con los países asiáticos, con los Estados Unidos, de las propuestas que recibimos en forma permanente, de los escenarios que se nos superponen. No es fácil lo que se llama el “patrimonio histórico” de la ALADI con un proceso de integración subregional, con otro proceso de integración que se reconvierte, con una propuesta de zona de libre comercio que viene desde el norte, con otra propuesta que viene en forma diversificada desde la Unión Europea. Los escenarios se multiplican, requieren profesionalidad en la negociación, seguridad jurídica en la definición de nuestro marco, pero fundamentalmente comprensión política a todos los niveles de las distintas estructuras y estratos sociales e institucionales de cada país.

Hay algo que también es muy importante que nosotros debemos definir: no podemos buscar en la fuerza de los demás el origen de nuestras debilidades. La fuerza de los demás existe, existe y a la hora –lo sabemos todos los que hemos tenido alguna realidad política que administrar- de imponerse gentil o no gentilmente el interés del que es más grande siempre va a pesar un poco más.

Nuestras decisiones son también de carácter político, pero a veces están basadas en ciertas fragilidades que nuestros propios países muestran en sus estructuras internas, en sus procesos de modernización, en la profesionalización de sus negociadores, en la seriedad de sus hombres públicos, en la transparencia de sus conductas y en la credibilidad de todo un Estado, de una nación que licuada en el concepto de integración tiene que transferir eso para ganar también credibilidad en el ámbito internacional.

Esto es lo que nos muestra el escenario en el que la dimensión jurídica juega. La seguridad jurídica es esencial. La credibilidad, como decía la señora Ministra, es el elemento base de cualquier tipo de decisión. Y la credibilidad de un proceso de integración está sobre la base de la profesionalidad, la transparencia y la coherencia. Países o Estados que no sean coherentes pierden inmediatamente el respeto, más allá de los éxitos coyunturales que puedan tener de una negociación. Países o Estados que no sean profesionales no son mirados con respeto intelectual ni por negociadores ni por el resto de los agentes económicos que participen. Y quienes no tengan la transparencia suficiente como para mostrar detrás de sus decisiones un contenido ético a lo que es los reclamos en materia de seguridad jurídica, no van a tener ni tendrán la posibilidad de buscar o de imponer criterios mejores para mejores posicionamientos en las relaciones comerciales.

Este es el panorama que vivimos en la América Latina, en los procesos de integración, en la proyección y en la superposición de estos escenarios, que no son fáciles de administrar, pero que además están en el origen de nuestras propias debilidades. ¿Ustedes saben cuánto negocia la Comunidad Andina en porcentaje con el MERCOSUR? Un 3 a un 4 por ciento. ¿Cuánto comercia México con sus socios de ALADI? Un 3 por ciento. ¿Cuánto negocia Brasil con sus socios en esa relación afectiva de imperial, cultural con Sudamérica del Sur? El 15 ó el 16 por ciento de su comercio exterior.

Nos falta mucho para poder reconocer que el hecho económico y comercial que se va produciendo también está imponiendo respeto y seguridad jurídica. ¿Qué país, qué sector económico va a buscar que su Gobierno cumpla sus obligaciones si sabe que la proyección de sus productos y sus mercados están fuera del ámbito regional donde la voluntad política expresa su decisión de la integración? No es que se trate de un doble discurso; simplemente que a veces la norma jurídica, que es el Tratado, no se acompasa con la realidad. La decisión política que es lo que un Estado impulsa a veces no es realmente el reflejo de sus condicionamientos geográficos y de la forma en que expresa su estrategia.

Y todo esto es parte de un redimensionamiento del concepto de la integración en que la seguridad jurídica, más que la dimensión jurídica, es el elemento básico a definir. Hoy el centro de nuestros desafíos está, no sólo en el comercio que tenemos que aumentar profundizando nuestros procesos de integración, sino también en la inversión que tenemos que traer desde adentro como desde afuera. Si no consolidamos nuestros procesos de integración, el MERCOSUR, la Comunidad Andina, las relaciones con Chile en esa envidiable poligamia comercial que ejerce desde hace un tiempo en la relación subregional, si no consolidamos eso en un aumento claro y definido de nuestro comercio, no vamos a tener capacidad de negociación, no vamos a invocar nuestra condición de latinoamericanos o de socios subregionales a la hora de sentarnos a conversar y a negociar con países tan importantes como los EE.UU. y Canadá.

Vamos a tener que sufrir algunos paternalismos europeos que nos imponen cláusulas democráticas, olvidando que esas cláusulas democráticas también están vigentes para los países asiáticos cuando negocian con ellos; pero que hay un paternalismo subyacente que tenemos también que administrar.

Todo eso es parte de nuestras fragilidades y nuestras debilidades. Primero consolidemos nuestros procesos de integración. No podemos hablar de una apertura indiscriminada antes de saber que si tenemos una unión aduanera incompleta, la tenemos que cumplir; si tenemos un arancel externo común, lo tenemos que cumplir; si tenemos tratamientos asimétricos, los tenemos que observar; si tenemos mecanismos de solución de controversias para dirimir nuestros problemas, no podemos descansar en los teléfonos de los Presidentes, porque los Presidentes cuando hablan por teléfono para decidir una cuestión comercial o económica miran la coyuntura y no miran el proceso y la proyección como estadistas en el buen sentido de lo que son los procesos de integración.

Este es el desafío que tenemos de la dimensión jurídica: saber que esta *permanencia* que la seguridad jurídica nos da, primero nos obliga a ser eficientes internamente, a ser solidarios subregionalmente y a ser, sobre todo, realistas internacionalmente. En ese marco tenemos, la OMC con los nuevos temas, pero tenemos fundamentalmente acuerdos subregionales que nos desafían a buscar y a competir por la inversión.

Una reflexión para que vean lo difícil que es esto, que no significa incorporarnos a la cultura de la queja. Pero si yo desaprovechara esta oportunidad para hablar con ustedes y exclusivamente hiciera una reflexión sobre los aspectos académicos, jurídicos o del derecho originario y derivado, tan importantes del *derecho comunitario*, sobre si los Tribunales de Justicia han funcionado más o menos, sobre el Derecho comparado, quizás podría dar a mi exposición un tono formal sin el debido contenido. Pero les voy a poner un ejemplo –y esto no significa agresión a nadie y menos a los países que hoy contemplamos aquí reunidos- para darnos cuenta de qué manera es difícil manejarnos en los esquemas de integración.

Un inversor extranjero viene el otro día –ahora me dedico a la profesión así que tengo esta licencia para poder expresar algunas derivaciones poéticas sobre estos temas, ya que la función pública a veces las condiciona- y me expresa su deseo de instalarse en el Uruguay. ¿Porqué –le pregunto- se va a instalar en el Uruguay?. Porque es un país geográficamente bien ubicado –hizo una reflexión muy coloquial: “tiene vista al mar”-, es la salida de la Hidrovía –otro tema importante ya que sabemos que toda la conexión de la salida de la producción mesopotámica está vinculada al puerto de Nueva Palmira-, es un país pequeño y naturalmente está ubicado entre los dos socios grandes y tiene algunos elementos a su favor que lo hacen compatible con el proceso de integración. Al mes, mes y medio viene y me dice: No me voy a instalar en el Uruguay, doctor. ¿Y dónde se va a instalar? Me voy a instalar en el Estado de Santa Catarina, en Brasil. Y ¿porqué?. Porque mire, el Gobernador me ofrece la tierra gratis, me subsidia la instalación de la fábrica y además dice que el Arancel Externo Común no lo voy a pagar, porque el propio Gobierno Federal se encarga de absorberlo.

Imaginen ustedes qué seguridad jurídica puede tener un país en general -así como lo hace esto un país hermano, lo podemos hacer nosotros porque no hay que olvidar que en materia de incumplimientos vamos todos de la mano-, porque yo diría la importancia que tiene una decisión empresarial de una inversión donde el mercado grande atrae, donde además es auxiliado, donde no hay normas igualitarias que

permitan competir en esa inversión y en donde, además, si faltara poco, si la inversión se instalara en el país pequeño tiene un problema el camión para pasar en la Aduana por restricciones no arancelarias que generalmente se aplican, sin anestesia ninguna desde el punto de vista diplomático o jurídico.

Estas cosas son sobre las que tenemos que reflexionar. No, con las que tenemos que pelear o confrontar. Son las que tenemos que absorber como países para darle dimensión jurídica y seguridad jurídica a los procesos de integración. No nos sirven los discursos políticos bien intencionados de todos, porque ese es el deber de los gobernantes. Nos sirve sí ver a los países apegados no a la "leguleyería" y a los Tratados, sino a la seguridad jurídica que es el contenido institucional de las orientaciones de los agentes económicos para comercial más y para invertir más.

Esta es la reflexión que yo quiero dejarles a ustedes para que más allá de los aspectos técnicos o académicos, tengamos la sensación de que estos procesos de integración necesitan un marco jurídico institucional sobre decisiones políticas claras de cada país. Más desde aquí, de Santa Cruz de la Sierra, desde Bolivia, que para nosotros el Uruguay juega un rol estratégico importante en lo que es la Cuenca del Plata. Donde la Hidrovía no tiene competencia alguna en materia de transporte. Donde la proyección del sentido regional de la integración la está dando la participación de Paraguay y de Bolivia en el MERCOSUR. Más desde aquí, donde se siente la necesidad de una salida que no sea una concesión de una negociación política sino que sea una expresión de solidaridad que esté basada en aquella fraternidad que está por encima de los intereses de las negociaciones coyunturales e inmediatas.

Esta es la reflexión que queríamos dejar, mirándola desde un país pequeño como el nuestro; que siempre me he resistido a que calificaran de país tapón o país bisagra. ¡Cuidado con esos conceptos! Los países bisagras no existen, porque de tan bisagra que son a veces no saben para que lado abren o para que lado cierran. Los países deben ser: primero, autónomos, independientes y profesionales en la definición de su estrategia. Esta es la reflexión que hago desde acá en la visión geopolítica de la integración.

Desde el MERCOSUR, que recién comienza a potenciarse bajo el impulso de Argentina y de Brasil, pero que tiene una visión geopolítica en la que Bolivia y Uruguay tienen un rol importante que jugar, que no lo van a jugar simplemente porque los demás se lo permitan; lo van a jugar si deciden administrarlo debidamente para que la ampliación del MERCOSUR sirva a los intereses y a la seguridad de las obligaciones asumidas por los socios plenos del MERCOSUR y por socios adherentes. Esta es la visión de la dimensión estratégica. Si no, no hay posibilidad de darle seguridad jurídica a nuestra proyección negociadora, no va a haber posibilidades de un ALCA, de negociar con EE. UU. y Canadá. Ustedes creen que es la filantropía lo que está inspirando todo este tema de integración? Puede ser que sí. Pero aquí lo que hay es un espíritu de competitividad que tenemos que desarrollar, no sobre la base de la antropofagia, pero sí sobre la base de la cooperación y del respeto por los intereses de cada Estado y de cada país. Nadie va a cuidar por las desigualdades sociales de nuestros países. No hay tutores y si los hay, lo hacen a veces con intenciones de disfrazar el apoyo para terminar consolidando nuestras disparidades sociales.

Esto no lo tomen como una expresión ideológica, porque no lo es, ni como una manifestación apocalíptica, porque tampoco lo es, simplemente para darle un contenido a la reflexión de todos nosotros, de cuál es la dimensión jurídica que tiene la integración: en la proyección estratégica, en el comercio, en la inversión, en la geopolítica y en la nueva realidad internacional.

Desde aquí, desde esta dimensión jurídica vamos a darle seguridad jurídica a estos procesos que son la base de la credibilidad. Desde adentro hacia fuera. Sin esperar paternalismos, pero sin esperar milagros; pidiendo sacrificios pero siendo eficientes. Siendo transparentes en nuestras conductas públicas, porque también estabilizamos nuestras vidas democráticas que son el residuo de la libertad donde cada uno puede decir estas cosas sin problema, con el único condicionamiento de saber que pueden ser no compartidas y que para eso está la tolerancia que es la base de la democracia.

Muchas gracias.

---