



ALADI / SEC/ di 884
16 de diciembre de 1996

SEMINARIO

DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN

Montevideo, Uruguay, 2 - 3 de diciembre de 1996

"Perfil jurídico institucional del fenómeno de la integración regional"

Expositor :

Dr. Reinaldo A. Vanossi
Director del Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado
y Profesor Plenario en la Universidad de Belgrano. (1)

(1) Las opiniones vertidas son de responsabilidad exclusiva del expositor.

SEMINARIO

DIMENSION JURIDICA DEL PROCESO DE INTEGRACION

DR. JORGE REINALDO VANOSSI. Agradezco el privilegio que me ha conferido ALADI de invitarme a este destacado Seminario, agradezco en especial en la persona del Dr. Isaac Maidana el hecho de estar con ustedes y también agradezco las generosas palabras de presentación de mi dilecto colega y amigo chileno.

Es imposible en tan corto espacio abarcar los aspectos multi-formes, proteicos y complejos de la realidad institucional de la integración. Pero sí se puede hacer mención de algunos hitos que se han ido forjando a través del tiempo. Haré mención especial del dictamen que en su momento hiciera el Comité Jurídico Interamericano, que como ustedes saben es uno de los "órganos principales", según la Carta de la OEA, dentro del sistema interamericano; y que en 1991 se abocó al conocimiento de este tema para resolver, finalmente, en marzo de 1992, dar una opinión que fue sometida al Consejo de la Organización.

Estamos a casi un lustro de ese documento, que fue firmado por la casi unanimidad de sus miembros, con la única disidencia del representante de la cultura jurídica de los Estados Unidos de Norteamérica, coherente con la postura de ese país de no aceptar ningún tipo de delegación que implique retaceo de la soberanía, lo cual lo practica en general en todas las oportunidades en que es menester hacer reservas de esa índole. Pero el resto de los once juristas que integran el Comité estuvieron contestes en las líneas fundamentales; y el valor de ese dictamen visto a cinco años de distancia consistió fundamentalmente en la sinceridad de "tomar el toro por las astas". Es decir, de no divagar retóricamente sobre la cuestión institucional, haciendo declaraciones más o menos semánticas acerca de la integración, como hay en muchas Constituciones del continente, sino puntualizar muy concretamente los pasos institucionales que implican una verdadera integración, dejando bien en claro los fenómenos clásicos por un lado, las uniones aduaneras o zonas de libre comercio por otro y los procesos propiamente dichos de integración.

El objeto del dictamen no era instar o forzar o insinuar la necesidad de producir cambios institucionales inmediatos en los Estados que no cumplieran con esos recaudos, sino más honestamente, diría, advertir que si se está realmente y decididamente convencido de la bondad de ingresar a un proceso de integración, no se puede anotar en el "comudum" sin sufrir el "periculum" como decían los romanos cuando trataban la "Teoría de los Riesgos". Es decir, que el que quiere los beneficios de la integración debe aceptar los sacrificios que, también desde el punto de vista institucional, supone la integración; ya que no es posible anotarse en los premios sin correr los riesgos paralelamente.

supone la integración; ya que no es posible anotarse en los premios sin correr los riesgos paralelamente.

Este dictamen fue elogiado por algunos, criticado por otros e incomprensido por gran cantidad de lectores u observadores, pero cumpla con mi deber, como fui el relator del tema y del dictamen, de señalar que la intencionalidad del mismo fue fundamentalmente de esclarecimiento y de advertencia.

Firmaron el dictamen Luis Herrera Marcano, destacado jurista venezolano; Eduardo Vio Grossi, de Chile, hoy presidente del Comité Jurídico Interamericano; Galo Leoro Franco, hoy Canciller del Ecuador; Ramiro Saraiva Guerreiro, ex-Canciller de Brasil; José Luis Siqueiros, ex-presidente de la Federación Interamericana de Abogados; Juan Bautista Rivarola Paoli, del Paraguay, Director de la Carrera Diplomática; Francisco Villagrán Kramer, de Guatemala, integrante también de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas; Seymour Rubin, de Estados Unidos (en disidencia) y el que habla.

Voy, simplemente, a leer los 10 puntos del dictamen y hacer un breve comentario, porque está escrito en un estilo "homeopático". De modo que creo que con la sola lectura se comprende la mayor parte de sus alcances.

El primer inciso está destinado a separar claramente las relaciones del derecho internacional clásico de las que supone la integración, tomando como modelo de integración, por supuesto, los modelos más avanzados como el europeo. Y decía que una cosa son las relaciones de cooperación y colaboración entre Estados, para las cuales el derecho internacional clásico ofrece una amplia gama de figuras jurídicas que permiten institucionalizar el más variado espectro de vinculaciones, aún a través de la constitución y funcionamiento de organizaciones mundiales y regionales cuyas competencias no incluyen el ejercicio de potestades en el orden interior de los Estados miembros al margen de la voluntad de esto; y que otra cosa muy distinta son las relaciones de integración entre Estados de una región o subregión, para las cuales el derecho internacional contemporáneo exhibe las formas jurídicas del llamado derecho comunitario o Derecho de las Comunidades, que permiten institucionalizar la delegación o traslación de competencias en órganos supremos cuyas atribuciones ejercen con independencia de las facultades de control correspondientes a los cuerpos internos de los Estados miembros.

Este primer punto, claramente establece la supremacía del derecho comunitario y, desde luego, la necesidad de que las facultades ejercidas por esos órganos se ejerzan con independencia de un control de tipo interno. Es decir, están insinuadas dos columnas vertebrales muy difíciles de aceptar para la cultura jurídica tradicional basada en un concepto muy cerrado acerca de la noción de soberanía.

Segundo punto. Que esta última situación, es decir la de la integración, ha dado origen a los conceptos de supranacionalidad o supraestatalidad de los poderes delegados en los órganos comunitarios cuya capacidad de generación de normas jurídicas que resulten aplicables "ope legis" en toda la zona integrada hace necesario que el reconocimiento de su rango prioritario en la escala normativa no se limite a las cláusulas pertinentes de los propios Tratados constitutivos de la integración, es decir el tratado-marco, sino que se extiende a las normas emanadas del funcionamiento de los cuerpos por aquellos creados y dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es decir, está incluido el "derecho derivado" dentro de esas notas características de la supremacía; y esto, que probablemente despierta mayores resistencia desde el momento que significa el abandono de facultades de veto u otro tipo de medidas suspensivas, es parte integrante de la noción estructural de los proceso de integración.

En el tercer inciso se avanzaba, diciendo: "instituciones de este nuevo tipo tienen exigencias normativas que van más allá de las conocidas en los casos de simples zonas de libre comercio o de uniones aduaneras, para asumir en cambio las exigencias peculiares de un proceso de constante producción de normas cuya autonomía y supremacía requieren del funcionamiento simultáneo de un tribunal jurisdiccional comunitario para el control de la legalidad que también revista el carácter de "supremo" y que garantice la aplicación e interpretación uniforme del nuevo derecho en toda la zona integrada".

Se plantea uno de los temas más contemporáneos en el debate de la integración, que es el atinente a la necesidad de la jurisdicción que produzca la interpretación uniforme del derecho comunitario. O sea, una verdadera casación del derecho comunitario, tema que, si luego el tiempo lo permite veremos en particular, está muy verde todavía como para que pueda realmente avanzarse en la utopía de soñar con un horizonte de inmediatez, más allá de las expresiones de buena voluntad, como la reciente reunión de setiembre en Brasil. Más allá de la profusa literatura que ya el tema ha producido, lo cierto, lo verdadero es que los que tienen "la sartén por el mango", que son las Cancillerías, están decididas a perfeccionar los sistemas arbitrales, a mejorar o a aliviar los mecanismos de solución de conflictos, si es posible facilitando el acceso directo de los particulares, pero no están todavía decididos a tomar el camino de un tribunal permanente supranacional que tenga ese tipo de características, muy semejantes por supuesto a las que se ven en el Tribunal de Luxemburgo.

Cuarto punto: el establecimiento y ulterior puesta en funcionamiento de estos novedosos institutos puede entrar en colisión con el carácter soberano o excluyente de algunos órganos internos de los Estados, con el consiguiente riesgo de la invali-

dación por éstos de las normas emitidas por aquéllos, lo cual traería aparejada la crisis de la superlegalidad comunitaria y generaría una dosis de incertidumbre e inseguridad jurídica que demandaría normas que garanticen la estabilidad y firmeza que suponen los procesos de integración.

Este es un punto fundamental que hay que advertir. En la integración, que tiene umbral pero que no tiene techo (es decir que cuando se comienza es imposible hacer una predicción respecto del desenvolvimiento futuro que puede llevar el proceso), si hay algo que es predecible, es la preclusión de las instancias. Si las instancias que se van cumpliendo pudieran llegar a ser revisadas o anuladas, obviamente el proceso de integración se fractura. De modo que la admisión, a priori, de que las instancias que se cumplen no son reversibles, es un dato también fundamental para la suerte misma del proceso de integración, porque hace al valor de la seguridad jurídica, al valor de la certidumbre, sin el cual nadie invierte, sin el cual nadie avanza, sin el cual nadie arriesga, porque está probado desde Max Weber en adelante que la seguridad jurídica ha sido el gran factor motriz o motor del desenvolvimiento del capitalismo y del desarrollo industrial en occidente.

El quinto punto del dictamen decía que: "la mera hipótesis de casos de desarticulación del rango prioritario de los actos comunitarios que pudiera producir rechazo por los órganos domésticos basta para ilustrar sobre la imperiosa necesidad de prover lo conducente a la eliminación de un peligro tal que alejaría las perspectivas de consolidación de las instituciones comunitarias, por lo que resulta que los Estados que adopten la decisión política fundamental tendiente a su integración también deberían concretar los mecanismos inherentes al reconocimiento de las nuevas instituciones en orden a la transferencia de poderes y a la primacía de sus actos".

Son dos aspectos fundamentales que a veces no van simultáneamente en el mismo proceso constituyente de los Estados. Una cosa es tomar por el "poder constituyente" la decisión política fundamental a favor de incorporarse a un proceso de integración y avanzar en el mismo a través de la marcha que este tenga; y otra cosa es, en la misma Constitución interna del Estado, habilitar las delegaciones de competencia para la creación de los organismos supranacionales y para admitir la validez prioritaria, no sólo del tratado-marco sino también del derecho derivado. Muchas de las constituciones de nuestros países abordan el primer tema que es más fácil, es muy simpático y es muy romántico, pero no cumplen con el segundo punto, que es el que puede dar lugar a planteos internos de inconstitucionalidad y, por supuesto, a poner trabas muy serias el día que los particulares afectados, (no ya el Estado) sufran perjuicios o sean afectados sus intereses en medida tal que los lleve a plantear, lisa y llanamente, la invalidez de las normas comunitarias. Eso requiere un resguardo jurídico, un seguro de estabilidad jurídica que sólo lo puede dar el poder constituyente

habilitando la delegación de competencias. Algunos países fueron pioneros en esto como Costa Rica y Colombia y otros más recientemente lo han hecho en forma bastante avanzada, pero falta todavía mucho terreno a recorrer porque además, muchas de estas cláusulas no son directamente operativas.

Por ejemplo, en mi país (que es la Argentina) se plantea por el famoso inciso 24 que ha incorporado el Artículo 75 de la Constitución reformada, si el derecho derivado es ya operativo, porque hay un sector importante de la doctrina que cuestiona que los órganos del MERCOSUR sean realmente, hoy por hoy, ya órganos comunitarios, órganos supranacionales. Un importante sector de la doctrina considera que todavía no lo son y que sólo una declaración expresa de operatividad que diera el Parlamento, o sea el Congreso, podría hacer funcionar la cláusula que reconoce al derecho derivado también, primacía respecto de las leyes y demás normas del derecho interno. Como ustedes podrán apreciar el problema es muy complejo y no es un problema puramente de teoría jurídica: es un problema que envuelve intereses, que afecta derechos y situaciones jurídicas, a veces de los Estados y a veces de los particulares, y que no se va a resolver románticamente, sino que se va a resolver con un criterio institucional y pragmático donde, probablemente, como ocurre con la evolución de las instituciones, será un proceso paulatino. Es decir, está "in fieri" y se irá desarrollando por etapas y no en forma de varita mágica del Rey Midas, que todo lo que tocaba automáticamente se convertía en oro. Acá no todo lo que la palabra integración toque se va a convertir, automáticamente, en algo de validez prioritaria.

Sexto punto: que una salvaguardia así para la preservación del perfil comunitario requiere que las Constituciones nacionales estén adaptadas a las nuevas exigencias del derecho emergente, para lo cual es recomendable que los Estados que deseen avanzar por este camino incorporen en ellos, si fuere necesario, las correspondientes habilitaciones para la delegación externa de ciertas competencias que hasta hoy habrían estado reservadas a sus órganos como así también la explicitación de las nuevas relaciones de supremacía normativa y la admisión de una jurisdicción común. Y agregaba este inciso sexto: en concreto -y acá viene la clave- puede resultar necesario prever la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, así como su interpretación uniforme y la aplicación directa en el ámbito interno de las decisiones normativas o judiciales de los órganos comunitarios, sin control previo o posterior de los órganos del poder público del Estado.

Aquí están las cuatro consecuencias o secuelas fatales de un proceso que propiamente sea de integración y no que, eufemísticamente, lo llamemos de integración y esté limitado a las viejas relaciones de cooperación o una simple unión aduanera.

En suma, supremacía del derecho comunitario, interpretación uniforme, lo cual requiere órgano que la lleve a cabo, aplicación directa, es decir "ope legis" sin veto y sin control previo o posterior de los órganos internos.

Séptima conclusión del dictamen del Comité Jurídico, se decía que "una transformación de estos caracteres se consolidaría con el dato fundamental de su prosecución o continuidad, por lo cual los Estados que participen del mencionado proceso a partir del compromiso establecido en las normas básicas o constitutivas, deberían limitar la posibilidad de alejamiento unilateral o de abandono de los compromisos allí formalizados".

Es fácil entrar, pero no es fácil salir. El entrar a un proceso de integración supone también admitir dificultades para graduar voluntariamente la velocidad o querer separarse unilateralmente en el medio del proceso. Esto ha sido recogido ya por algunas Constituciones que han establecido, a diferencia de la laguna existente en el Derecho Constitucional clásico, recaudos severos para la "denuncia" de tratados. Antes se creía por la "doctrina del paralelismo de las competencias", que con la misma suerte de incumbencias que se formalizaba la celebración de los Tratados también se podía practicar la denuncia. Hoy, parte del Derecho Constitucional latinoamericano considera que el apartamiento de este tipo de compromisos tiene que estar sujeto a requisitos de mayor rigidez que los normales o reservados para los demás Tratados. ¿Porqué? Porque la continuidad es fundamental.

Octava conclusión: que lo enunciado en los puntos precedentes no implica un juicio de valor acerca de la bondad que pueda ofrecer un modelo determinado de integración, sino que advierte sobre las condiciones que exige un proceso de esta naturaleza para el correcto funcionamiento de nuevas instituciones, cuyos requisitos de existencia no son escindibles según la conveniencia particular de cada Estado. Huelgan los comentarios.

Noveno punto: que retornando al punto de partida de estas conclusiones, cabe inferir de la experiencia recogida a partir de los procesos de integración en curso y de su paralelo cotejo con los marcos constitucionales respectivos, que las leyes supremas de los Estados interesados no ha obstaculizado las relaciones de cooperación y colaboración entre los mismos, como así tampoco han vedado el despegue en las instancias iniciales y gestatorias de las nuevas relaciones de integración, pero al mismo tiempo han servido para marcar la necesidad de avanzar en los cambios constitucionales indispensables a los fines de que a la viabilidad de la integración se sume también la convalidación normativa suficiente como para acompañar las futuras etapas con la preclusión de todo cuestionamiento a su legitimidad constitucional.

Hasta ahora hemos estado bien, pero si se quiere avanzar más, obviamente ya no es un problema de interpretación de las normas

preexistentes, que han sido importantes, valiosas y meritorias, como el Tratado de Asunción y las que lo han complementado; sino que es menester pensar en otro tipo de marco normativo, así como los europeos fueron paulatinamente perfeccionando su sistema y han llegado al Tratado de Maastrich con todas las dificultades que el desafío para alcanzar ciertas fechas vinculadas con Banco Central único y moneda única implica (hasta sabiendo muchos Estados que poder superar ese desafío puede costarle profundas crisis internas). También en el proceso latinoamericano hay que partir de una suposición de sacrificios semejante.

Y la última conclusión decía: "Que en síntesis, a los efectos de asegurar el desenvolvimiento gradual de los procesos de integración y su consiguiente fortalecimiento, es aconsejable que aquellos Estados del continente que estén animados por el propósito de alcanzar las metas que ofrecen las nuevas realidades comunitarias en el mundo contemporáneo, consideren la conveniencia de proceder, en la medida que fuese necesario, a la reforma o enmienda de sus Constituciones para adecuarlas a los cambios precedentemente señalados". Invitación que, por supuesto, sigue estando en pie para los Estados que aún no lo han hecho.

En resumen, estimados amigos, creo que la parte institucional de la cuestión es clara desde el punto de vista de la comprensión de las consecuencias mediatas y a largo plazo que implica un proceso de integración. Si lo que se pretende es limitarse, modestamente, a incentivar relaciones comerciales tradicionales, por supuesto que el andamiaje jurídico es más que satisfactorio, porque tiene los dispositivos que lo permiten, aunque a veces se suscitan tipos de tensión, como los que tuvieron a comienzos de este año Brasil y Argentina a raíz del tema de la industria automotriz. No existiendo mecanismos jurídicos, la solución fue política, pero recordemos que la tendencia universal, sobre todo en las zonas donde el derecho comunitario es realidad, es acrecentar la órbita de las facultades regladas y acotar o disminuir la órbita de las facultades puramente discrecionales; y, correlativamente a esto, acrecentar el espectro de la justiciabilidad de los conflictos que puedan suscitarse.

De modo, entonces, que una cosa trae aparejada o conlleva simultáneamente a la otra. Yo creo que la mayor dificultad no está en las herramientas jurídicas, sino que está -como en todo proceso de cambio- en los cambios culturales, que son los cambios mentales, los más difíciles de admitir o de proyectar a nivel de concientización. Y esa modificación mental hace que lleve por lo menos a aceptar dos o tres cosas: en primer lugar, que para que la integración pueda avanzar tiene que ser una concepción supra ideológica. No puede estar disputada por partidos, grupos ideológicos o políticos que hagan en un país reserva respecto del avance de un proceso de integración, porque eso sometería la propia integración a los vaivenes de un cambio electoral. Por ejemplo, en países de Europa ha ocurrido, sobre todo en aquellos que estaban

por entrar a la integración, pero donde en definitiva -como ya lo hemos visto en algunos casos como Dinamarca, etc.- ha sido el pueblo el que ha tenido la palabra final.

En segundo lugar, hace falta una concientización cultural, que es fundamental en los pueblos para que aprecien que el sacrificio traerá el beneficio a posteriori. Pero que, primero, va a estar, obviamente, una etapa donde no se van a ver, no se van a visualizar, no se van a gozar las bondades físicas y elementales (sensuales diríamos) de un proceso de integración. Pero que ello vendrá a posteriori, como el postre viene después de la sopa y no antes.

Por último, la seguridad jurídica. Esto es un dato fundamental. Aquellas sociedades y aquellos Estados que no estén en condiciones de asegurar la certidumbre, desde el punto de vista jurídico, de estos procesos, es inútil que quieran emprender o abarcar nuevos pasos, porque obviamente vendrá el interrogante de la reversibilidad. Vendrá el interrogante de la precariedad. Frente a ese interrogante está el desafío de las grandes moles. Si en Europa lo han hecho, si en otras partes del mundo, de hecho o de derecho, lo están emprendiendo, qué destino le queda a América Latina si se sustrae en un proceso de globalización, a adoptar las técnicas y las formas que un mundo tan cambiante va produciendo en forma tan acelerada.

Concluyo recordando que, a diferencia de América Latina, donde fueron los técnicos los que empezaron con la integración y mucho después los políticos tomaron conciencia y de alguna manera convirtieron a esto en un "mito motor" o en una "idea motor" en la vida política, en Europa fueron los políticos los que primero percibieron que en una Europa trágica -como la llamaba Gonzaga de Reynolds- sacudida por dos guerras mundiales y por muchas otras no mundiales y donde países hermanos o fronterizos se diezmaban impiadosamente, sólo a través de la intensificación de las relaciones, en primer lugar comerciales y económicas y luego de otra índole, podía alcanzarse la paz. Esto lo percibió Aristides Briand, el gran Canciller francés, poco antes de su muerte, en un antecedente digno de recordar, cuando hace aprobar por el Consejo de Ministros de Francia, en 1932, en su último Ministerio, una declaración a favor de este tipo -sin hablar todavía de integración- de intensificación de las relaciones. Y era un conservador.

En otra óptica ideológica, un socialista como León Blum, en las cárceles de las mazmorras de Vichy, a raíz de los procesos de Ryom, no se lamenta, escribe y escribe un libro llamado "A la medida del hombre", en el cual sueña la Europa después que el nazifascismo fuera derrotado -cuando aún no se sabía si iba a ser derrotado- y como debía reconstruirse Europa. Y ahí habla ya de la integración.

Y es Schumann, adoctrinado por Jean Monet, hombres de pensamiento cristiano ambos, que consiguen buscar la forma práctica y

efectiva de empezar. Y como en todas las cosas empezaron de lo más sencillo a lo más complejo: el carbón, el acero, la energía atómica, es decir, todo aquello que en manos de uno solo podía ser potencialmente peligroso o que en manos repartidas pero separadas podía ser competitivo, debía ser hecho entre todos y por el control de todos para asegurar la paz. Es decir que el objeto fundamental de la integración, antes que el lucro, fue la paz. Vino después el mercado, pero vino adornado por la espiritualidad de la paz.

Ruego que entre nosotros también sea así. Nada más.

Muchas gracias.
