



ALADI / SEC/ di 873
16 de diciembre de 1996

SEMINARIO

DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN

Montevideo, Uruguay, 2 - 3 de diciembre de 1996

" Naturaleza y objetivos de los procesos de integración "

Expositor :

**Dr. Heber Arbuet
Director del Instituto de Derecho Internacional Público de
la Facultad de Derecho, Uruguay. (1)**

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

SEMINARIO

DIMENSION JURIDICA DE LA INTEGRACION

DR. HEBER ARBUET. Muchas gracias, Profesor Pablo Lazo Grandi, por estas generosas apreciaciones tuyas que son producto exclusivo de su bondad, salvo la última referida a mi buena relación con los alumnos que sí reivindico como parte de un esfuerzo conjunto en el que participo.

Autoridades de ALADI, autoridades nacionales, señores Embajadores, conferencistas, Secretario General Adjunto de ALADI y querido amigo Isaac Maidana; querido amigo hasta que decidió hacerme hablar después de los doctores Opertti y Barros Charlín, lo cual es muy difícil por la profundidad conceptual y la larga experiencia de ambos, lo que se reflejó en la galanura de sus exposiciones y en la capacidad para tratar y plantear vías de solución en todos los grandes problemas de temas muy vastos y complejos.

Esta situación hará muy difícil mi esfuerzo de hacerles gustar de una exposición sobre la naturaleza y objetivos de los procesos de integración. Pero todo tiene su compensación ya que hablar después de esas dos brillantes exposiciones me permitirá avanzar mucho más rápido, porque varios de los temas que pensaba abordar ya han sido expuestos con certeza, precisión y coincidiendo con mi pensamiento.

Este siglo corto como gustan llamarlo algunos estudiosos de la ciencia política; el "Siglo XX, cambalache, problemático y febril", como mejor lo definiera Discépolo, el filósofo del tango, ha sido una época con algunos períodos que transcurrieron en gris monotonía, pero cuyos años se caracterizan, generalmente, por habernos hecho vivir momentos de brillante luminosidad y otros de profunda y pavorosa obscuridad. Se trata de un siglo en que la civilización cambia.

Las relaciones internacionales no podían ser ajenas a esos cambios, a esas cumbres de esplendor, ni a esos abismos de degradación. Como preferimos recordar la luz y no las sombras que nos siguen doliendo, nos limitaremos a mencionar que este es un siglo de grandes y saludables cambios. Es el siglo en que comienzan a funcionar las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales, lo cual revoluciona toda la negociación diplomática abriendo mejores perspectivas a las pequeñas y medianas potencias; es el siglo en el cual, con vacilaciones e imperfecciones, se regula y pone en práctica el concepto de seguridad colectiva, desplazando al principio de autotutela de los Estados. Es la centuria de la proscripción del uso de la fuerza, del tremendo impulso a la solución pacífica de controversias, de la preocupación internacio-

nal por la conservación ambiental, el siglo en el que se da un honesto y sano intento del Derecho Internacional para proteger los Derechos Humanos fundamentales amparando aún a los nacionales dentro del Estado de su nacionalidad, lo que constituye un giro revolucionario respecto a los conceptos de no intervención y de competencias repartidas entre ámbito interno y Derecho Internacional.

También es el siglo de la reformulación de algunos aspectos del atributo de la soberanía. Nótese que digo reformulación lo que significa adecuación a las circunstancias sin modificar las esencias y que no hablo de división ni, mucho menos, de desaparición, lo que nos conduciría por otros caminos. Es también el siglo de la aparición de un atributo nuevo, el atributo de la supranacionalidad, que no pertenece a los Estados, sino a unas organizaciones internacionales especiales que los reúnen, las organizaciones internacionales supranacionales, que difieren substancialmente de las antiguas y por mucho tiempo únicas, organizaciones internacionales intergubernamentales.

Todos estos cambios, en especial la creación de organizaciones internacionales y el nuevo equilibrio entre el ámbito de la jurisdicción interna y el de la internacional, gravitaron en el problema que hoy se está tratando en este seminario: la integración, sus diferentes tipos, sus distintas profundidades.

La integración entre Centros de Poder no es un fenómeno nuevo; se trata de procesos que se dieron desde que tales Centros existieron y que terminarán sólo cuando acabe nuestra civilización; pero es un fenómeno que no siempre permaneció idéntico a sí mismo, que ha ido cambiando, adecuándose a los tiempos, reformulándose.

Otro fenómeno, también muy frecuente en este siglo pero que tampoco es nuevo, ni terminará con él, aunque adquiera características muy peculiares en esta época, es el de la fragmentación de las grandes unidades políticas. Existe una tendencia a la dispersión de los grandes Centros de Poder independientes que es paralela y se da conjunta y simultáneamente, con la tendencia a la integración, de esos mismos Centros de Poder independientes, tanto de los más pequeños, como de otros mayores.

Una fragmentación sana comienza, o se intensifica, a partir de la década de los 60', cuando alcanza su mayor impulso el proceso de descolonización; en esta ocasión se disgregan las integraciones perversas, aquellas determinadas por el juego de intereses y basadas en el uso de la fuerza. Esta desintegración positiva continua luego con otras más difíciles de explicar y que desde la perspectiva de la conveniencia política de sus actores no resultan justificables, aunque sean claras las razones sociales e históricas que las determinan, tal el caso de la Unión Soviética y el de la República de Yugoslavia. La tendencia a la fragmentación se intensifica y profundiza en algunos casos que si no tuvieran las

consecuencias trágicas que han presentado, podrían ser calificadas de románticas , porque no tienen demasiada viabilidad lógica, como ocurre con los esfuerzos de algunos grupos separatistas.

Junto a estos movimientos que conducen a la separación se intensifica la tendencia a la integración, la que se presenta bajo distintas formas, con diferentes profundidades y con variado tipo de protagonistas. La última parte del siglo XX constituye la época de los grandes bloques. En algún momento esto hizo pensar a algunos, que los Estados iban a estar tan integrados que podría hablarse de globalización total, en todos los continentes, para todas las áreas del quehacer humano, reuniendo todas las filosofías, los enfoques políticos y las diferentes situaciones económicas. Esta perspectiva nos parece , al menos por ahora , exagerada, pero resulta indudable que puede afirmarse que el mundo presencia una importante tendencia a la integración.

Esta situación torna importante la necesidad de hacer algunos esfuerzos para sentar algunos puntos de partidas, algunas bases teóricas, que permitan analizar mejor el fenómeno que nos convoca. Yo pido disculpas por sacar el desarrollo de las reflexiones de esta mañana del curso que se les había dado en esta reunión, donde se han venido tratando temas importantísimos en la percepción doctrinaria, pero también de inmediata trascendencia práctica, temas concretos que requieren urgentemente del aporte doctrinario para su solución porque los hechos nos dicen que debe resolverse ya.

Yo pasaré a otro carril y me referiré a la teoría general. No creo que en definitiva estos enfoques estén distantes de aquellos. De la misma forma que los procesos de integración y disgregación responden a impulsos humanos naturales y marchan juntos en un constante esfuerzo por equilibrar las necesidades de poder y seguridad con el ansia de autonomía y la defensa de los perfiles propios, por lo que no se oponen sino que se complementan, constituiría un error pensar que estos otros dos enfoques se contraponen, al contrario, son absolutamente complementarios: la práctica sin la teoría es desordenada e ineficaz y la teoría sin la práctica es ilusoria e ineficaz. Deben conjugarse ambas perspectivas.

Entrando al camino que nos proponemos diremos que la integración es un fenómeno esencialmente político, aunque generalmente tiene un detonante económico y requiere elementos sociológicos que lo funden y normas jurídicas que le den certeza y seguridad. Estos fenómenos no son todos iguales, ni tienen la misma extensión y profundidad, ni procuran facilitar la obtención de las mismas metas, ni se regulan por iguales normas jurídicas. Hasta el siglo pasado existieron integraciones que hoy no se consideran tales y que en algunos casos están prohibidas. Los procesos que condujeron a uniones de Estados , confederaciones y Estados

federales, fueron procesos de integración por medios pacíficos en los cuales las partes, en definitiva, abandonaban el principio de la igualdad soberana propio del Derecho Internacional y se adaptaban a la idea de supremacía propia del Estado y del derecho político interno. También constituyeron procesos de integración basados en el uso de la fuerza las extensiones periféricas y los imperios, coloniales o no. A partir de mediados de este siglo las integraciones sólo admiten los procedimientos pacíficos y tampoco se consideran tales que terminan con la pérdida de soberanía de sus miembros.

Dentro de los que actualmente se consideran procesos de integración resulta útil distinguir entre aquellos que nosotros llamamos integración de los heterogéneos, procesos muy laxos que sólo procuran limar las asperezas entre sus miembros y evitar los grandes desastres; los de bajo perfil que son poco más que un perfeccionamiento de la cooperación entre estados a la cual institucionalizan y donde las obligaciones surgen en cada caso por manifestación previa y expresa de las partes o por ser desarrollos de aquellas plasmadas en acuerdos de ejecución, las de mediana intensidad, con una fuerte institucionalización orgánica, que permite la transferencia de competencias y ámbitos de jurisdicción y donde las obligaciones surgen mediante procedimientos de mayorías previamente acordadas por las partes que han aceptado de antemano su obligatoriedad en tanto no se retiren del sistema; y por último la integración profunda o comunitaria que necesariamente cuenta con Organizaciones Internacionales supranacionales de perfiles muy precisos, a la que los Estados partes les transfieren poderes de gobierno para decidir en determinados ámbitos de competencia y que cuentan con un ordenamiento jurídico fuertemente reglado e institucionalizado, en el marco de un nuevo sistema, el Derecho Comunitario basado en el atributo de la supranacionalidad.

Cualquiera sea la profundidad e intensidad de la integración, todos sus tipos siempre responden a un mismo imperativo político: aumentar la seguridad, dar más poder y procurar mayor bienestar a sus Estados miembros, y también todos tienen una misma consecuencia jurídico-política: permitir la eficacia que da la unidad sin resignar las peculiaridades individualizantes de cada parte que siguen amparadas por el atributo de la soberanía.

Estos distintos tipos de integración son regulados por diferentes sistemas jurídicos. El derecho interno, con estructura de subordinación, regula los procesos de integración interna, que no son hoy objeto de nuestra atención. El Derecho Internacional Público, hasta no hace mucho tiempo fue el único sistema aplicable en las integraciones del ámbito internacional. Hasta mediados del siglo XX fueron las reglas de su versión clásica las que se aplicaron a las integraciones realizadas por vía pacífica o con el uso de la fuerza. Desde entonces sus reglas resultaron menos adecuadas y fueron utilizadas las modalidades del llamado Derecho Internacional Contemporáneo, que permiten otros tipos de relaciona-

mientos. Cuando los procesos fueron más complejos y exigieron la transferencia de importantes ámbitos de competencia del conjunto de decisiones tomadas individual y discrecionalmente al conjunto de decisiones adoptadas en común y bajo reglas, el sistema de Derecho Internacional llamado por nosotros adecuado a la tecnología nuclear, fué el que permitió el funcionamiento de los procesos de mediana intensidad. Cuando estos procesos exigen un más fuerte desplazamiento de competencias y una institucionalización más rígida, sobre todo cuando, además se debe transferir a la órbita común el ejercicio de poderes de gobierno, sin abandonar el amparo de la soberanía, es que aparece un nuevo sistema jurídico de coordinación, el Derecho Comunitario para encauzar las llamadas integraciones profundas, de las cuales, el único ejemplo actualmente en funcionamiento es la Unión Europea, aunque en América, con distinta suerte y perspectivas, intentan repetir el modelo el Pacto Andino primero y luego el MERCOSUR.

Para regular estos procesos de integración profunda, doctrinalmente no es imposible que se recurra al Derecho Internacional Público en sus sistemas avanzados, que permite la creación de Organizaciones Internacionales y la transferencia de amplios campos de competencias y espacios de jurisdicción a estas organizaciones sin pérdida del perfil soberano de los Estados; para tal regulación no es imprescindible que aparezca un nuevo sistema como lo es el Derecho Comunitario con su atributo de la supranacionalidad y su característica de ingreso inmediato de la norma comunitaria al derecho interno y prevalencia en este. Pero si no es necesario para su regulación teórica, sí lo es para su eficacia práctica, porque sin los instrumentos que permite utilizar el Derecho Comunitario, el éxito de un proceso de integración profunda dependerá de tantas casualidades, de tanta buena fortuna, exigirá tales desgastes en la negociación diplomática, creará tantas fricciones por las discusiones que originará el esfuerzo por llegar a soluciones comunes que, si a esto sumamos, los fracasos parciales ocasionados por no tener mecanismos para arribar con rapidez a soluciones comunes, se podrá afirmar que esto no resulta aconsejable ya que pasa no por la prueba de la realidad.

El Derecho Comunitario que apareció en forma pragmática, en silencio, con humildad, sin prisa, pero sin pausas cuando algunas potencias importantes de Europa, desplazadas del protagonismo internacional que les había pertenecido por siglos, necesitaron reagruparse para competir mejor sin dejar sus perfiles propios, posee independencia científica ya que tiene sujetos propios -las personas privadas, las organizaciones supranacionales-, fuentes propias, diferentes de las del derecho interno y de las del internacional, fundamentos, principios y formas de interpretación que les son peculiares y sobre todo, porque amalgama en su estructura en forma equivalente relaciones de coordinación con vínculos de subordinación.

El Derecho Comunitario, nace por un acto propio del Derecho

Internacional Público, pero inmediatamente se independiza de él y podemos describirlo como el conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente, que regula las relaciones entre Estados soberanos, Organizaciones Internacionales y particulares que participan en un proceso de integración amplio y profundo, cuando actúan dentro del marco de una comunidad internacional inserta en una sociedad más amplia, con el propósito de reunir los esfuerzos de los Estados miembros bajo la coordinación de la Organización Internacional supranacional que les agrupa para obtener mayor seguridad y bienestar y fortalecer su posición al actuar en conjunto frente a los demás Estados. El sistema se caracteriza por la existencia de órganos supranacionales que producen normas que se aplican inmediata y directamente en el ámbito geográfico de sus Estados miembros, donde tienen rango prevalente y alcanzan, incluso a los particulares. Actualmente el sistema más desarrollado es el de la Unión Europea, pero la denominación debe aplicarse a todos aquellos que posean las características expuestas. El MERCOSUR, no está en este caso por carecer de órganos supranacionales y en consecuencia de normas de igual naturaleza.

Esto constituye un gran problema. El MERCOSUR, reglado por normas de Derecho Internacional ha agotado, en este marco, las posibilidades de profundización, ha alcanzado el máximo que el sistema permite. Podrá ampliarse integrando nuevos miembros o asociándose con otros Estados o sistemas, pero no podrá profundizar su integración.

El Derecho Internacional es el aplicable al MERCOSUR ; para recordar solamente algo muy conocido por todos nosotros, basta señalar los arts.40 a 42 del Protocolo de Ouro Preto, la remisión que en ellos se hace al art.2, la práctica de los Estados, por ejemplo, la posición del Poder Ejecutivo de Uruguay en el mensaje al Poder Legislativo solicitando la aprobación del Tratado de Asunción o la de Brasil al discutirse el Protocolo de Brasilia. Y, más que nada, la ausencia de normas constitucionales claramente habilitantes para integrar sistemas internacionales con órganos supranacionales que existe en las constituciones de Brasil y Uruguay, a lo que debe sumarse que la habilitación de las constituciones de Argentina y Paraguay están, naturalmente, condicionadas a la reciprocidad.

El MERCOSUR, con su actual sistema jurídico ha logrado solucionar graves problemas de interpretación jurídica y de repercusiones políticas, sin que posea ningún instrumento rápido y eficaz que permita la correcta solución de sus controversias. El sistema del Protocolo de Brasilia, que constituye un gran avance dadas las tendencias de los Estados miembros, pese a sus méritos, ni por asomo constituye un instrumento de solución de controversias correcto para la solución de los problemas interestatales e interorgánicos que contribuyan a la profundización de la integración y para los particulares, como bien señalara el Embajador

Barros Charlín, prácticamente no tiene respuestas. Esto resulta aún más grave si se tiene en cuenta el problema que puede producirse si algún momento, la resolución de un órgano MERCOSUR se entiende que es nula por defectos de forma o de fondo. En estos casos, ¿qué tribunal es competente para solucionar los problemas? Los tribunales arbitrales del Protocolo de Brasilia no lo son por definición ya que los tribunales arbitrales son componedores. No parece acertada una respuesta que señale a la jurisdicción interna de los Estado miembros. Sólo un órgano jurisdiccional supranacional podría solucionar estas carencias.

Para superar estos problemas que no permiten situar al MERCOSUR EN UN ESQUEMA DE INTEGRACION PROFUNDA, deberían hacerse esfuerzos por adecuar el sistema constitucional interno a las exigencias de una integración profunda. Argentina y Paraguay no tienen mayores problemas; el art.4 de la Constitución de Brasil de una buena base de interpretación y más complicada resulta la situación de Uruguay, no sólo por la redacción de su art.6, sino también porque en recientes reformas constitucionales no se ha abordado el tema.

En el caso de poder crearse un órgano jurisdiccional supranacional que sea competente para unificar la interpretación del derecho común, solucione los conflictos interestatales e interorgánicos y que uniformice las decisiones de los diferendos entre particulares, cabe preguntarse, como integrar tal órgano en forma de no crear una estructura burocrática pesada y costosa y que a la vez satisfaga a todos los Estados Miembros. La creación de órganos supranacionales entre países de diferentes características en cuanto a tamaño, demografía y poder requiere de delicados equilibrios. La integración de tales órganos con autoridades supranacionales y la ponderación en el voto de los representantes de los países en sí mismo, contribuyen a la solución de estos problemas. La actual integración del MERCOSUR torna difícil la ponderación en el voto, pero ello no es imposible y podría verse favorecida la solución con el ingreso de algunos, no muchos, nuevos miembros. Podría pensarse, sólo como proyecto de trabajo para comenzar a discutir, en un órgano jurisdiccional supranacional integrado por cuatro jueces comunitarios nombrados por el consenso de los Estados Miembros y jueces provenientes y designados por los respectivos Poderes Judiciales de los Países Miembros, con ponderación en su número, que tenga en cuenta la distinta dimensión de los Estados.

Muchas gracias.