

# PERFIL JURÍDICO-INSTITUCIONAL DEL FENÓMENO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Por el Académico DR. JORGE REINALDO VANOSSI

Sin exagerar las cosas, podemos decir que más allá de los otros aspectos que el tema de la integración asume, esta faz jurídica es un dato relevante en la forma en que se quieran encarar los procesos de integración. El aspecto constitucional es también, dentro de los temas constitucionales de nuestro tiempo, un tema que tiene sus bemoles; porque la problemática constitucional de la integración referida al continente americano es un dato insoslayable en cualquier análisis de tipo integral que se quiera hacer de estas cuestiones.

Pero como esto está imbricado en un devenir incierto que es la suerte de la integración misma, su planteamiento puede oscilar entre la utopía y la ciencia-ficción; y de eso se trata: de extraer el tema de posiciones extremas, utópicas o ficticias y de llevarlo a un plano de reflexión, analítico, sin mayores notas emocionales de por medio.

Es también éste uno de los pocos aspectos en que los juristas se anticipan a la realidad. En general, sabemos que en muchos de los problemas de nuestro tiempo, la respuesta jurídica llega después del problema, para encararlo y darle solución. Aquí, el derecho público intenta aventajar al proceso fáctico y así ocurre en la realidad constitucional de algunos países hermanos, donde luego veremos cómo lo han encarado. Sin embargo, hay una motivación para ello que a veces está conscientemente explícita y otras subconsciente o

implícita. También lo veremos. Pero la integración (y en su faz jurídica también) es un tema que no perdona; la equivocación es la muerte civil de aquéllos que puedan incurrir en el error, y podemos equivocarnos en cualquiera de las dos formas, pues el acierto no depende de un simple sí o de un simple no. La experiencia demuestra cómo, en Europa, grandes políticos de la dimensión de un Pierre Mendes-France, en Francia, no se pudieron dar el lujo de sobrevivir a su error en el enfoque del tema de la integración. Sólo figuras de la talla del General de Gaulle, no obstante las reticencias y resistencias que pusieron a las modalidades del proceso de integración, pudieron quedar al margen de este deterioro.

Si la receptividad es predisposición, creemos, lejos del optimismo, que estamos distantes de aceptar todas las secuelas ni las implicancias que en el ámbito jurídico supone un proceso de integración. Aun aceptando la idea, aun señalando nuestra complacencia y hasta una nota de entusiasmo, cuando llega la oportunidad de puntualizar en concreto los efectos, allí vienen a actuar aquellos datos que significan poner un poco el pie sobre el freno y no ya en el acelerador.

Esto es así, porque los factores y condicionamientos políticos son los más gravitantes y, desde luego, inciden sobre la parte jurídica de la integración; pues comienzan también por gravitar en la parte del derecho público y fundamentalmente en la faz constitucional. Podemos anticipar a manera de conclusión que hay una diferencia entre dos ámbitos, porque mientras en el derecho público es imposible avanzar en esta materia sin plantear el tema constitucional y el tema de las reformas constitucionales necesarias, en el plano del derecho privado, en cambio, es posible llevar a cabo una labor creativa de alta fecundidad hacia la integración, sin mayores dificultades, sin mayores obstáculos que de esas mismas estructuras normativas puedan derivarse.

Los problemas constitucionales son de otra índole. Para algunos autores son simples problemas de interpretación, ya que todo sería fácilmente solucionable, según fuera el procedimiento o la tónica hermenéutica a aplicar. Para otros autores se trata de un problema de lagunas, es decir, situaciones no previstas de las cuales no puede inferirse una prohibición y, *a contrario sensu*, hay un campo abierto de permisión para avanzar en la materia de integración. Para otros, es un problema de mutación constitucional por supresión, donde la necesidad de celebrar compromisos internacionales, con creación

de organismos y entrada en el mundo del derecho comunitario, ha permitido "habilitar" las competencias comunitarias.

Para otros, en cambio, no habría un problema de rigidez absoluta, sino de rigidez parcial para ciertos actos internacionales; y utilizan así la vía de la analogía. Las soluciones dadas en algunos países, incluso de estructura federal, exhiben una disparidad de soluciones en cuanto a temas vinculados con el problema de las competencias internas entre los estados locales y el Estado central, frente a la celebración de actos internacionales en los que el Estado central podrá entrar a absorber las competencias de los estados locales. Se recuerda aquí el caso de las aves migratorias en los Estados Unidos.

Para otros, sería un problema de abstención de la justicia, es decir, que los jueces, interpretando las cláusulas constitucionales que les conceden jurisdicción para resolver todos los casos regidos por puntos de la Constitución, se abstuvieran en aquellos en que mediaran planteos de impugnación a los tratados o normas básicas de la integración, o de ulterior ataque a las normas de implementación dictadas a nivel comunitario.

Tenemos también la posición de aquellos que colocan decididamente esto en el terreno del poder constituyente y que estiman insoslayable la necesidad de proceder a un nuevo reparto de competencias para que, en el juego entre el poder constituyente y los poderes constituidos, sea el primero quien tenga la exclusividad de tomar la decisión política fundamental correspondiente.

El verdadero problema o cuestión está en lo que con diversa terminología algunos con mayor énfasis han denominado "cuestión de la supranacionalidad", y otros, con mayor cautela, han caratulado bajo la denominación del "derecho comunitario". En definitiva se trata de eso: el rango y la ubicación jerárquica de estas normas de supranacionalidad comunitaria con relación al derecho de los diversos países.

Por eso, el interrogante de si hay un conflicto entre esa supranacionalidad o ese derecho comunitario y la soberanía, y si éstos son términos que están evidentemente en colisión o no tan evidentemente, es uno de los problemas de índole política constitucional que requiere ser abordado.

La idea de supranacionalidad implica, ante todo, interdependencia y, en consecuencia, debe ser tomada con esa connotación y no con la prevención (que es más animadver-

sión) de sostener que la supranacionalidad o el derecho comunitario son una pérdida en sentido negativo y peyorativo de todas las posibles virtudes derivadas de la cualidad soberana de los Estados miembros.

Por lo pronto, todo organismo comunitario, por más tibia que sea el ensayo y por más tímida que sea la cuestión, pone fin a una total autodeterminación. Y si soberano es aquél que está exento de control; si por soberanos entendemos a una persona, a un ente o una situación sobre la cual no puede recaer un mecanismo de control que surta efectos limitativos, entonces debemos decir que la concepción clásica de la soberanía es una concepción que está en la página de los libros, pero que ya no se corresponde con la realidad interdependiente del mundo contemporáneo. Además tenemos que recordar, a manera de agregado en esta reflexión, que se es también soberano cuando se delega, desde el modesto contrato que celebran dos particulares en el ejercicio de la autonomía de la voluntad, hasta las altas contrataciones que celebran los Estados en el orden internacional; ya que precisamente porque contratan, celebran tratados y porque delegan a través de los contenidos de esos contratos, es porque están demostrando un ejercicio soberano de la autonomía de su voluntad (en el caso que nos interesa, de su autonomía política).

El interrogante que surge de esta reflexión es si podemos integrarnos económicamente, sin delegar políticamente y sin tener consecuencias jurídicas en el ámbito de la soberanía. Dicho en otro lenguaje, se pregunta si podemos anotarnos en el *comodum* sin sufrir el *periculum* (tomando la vieja teoría romana de los riesgos). No parece razonable que puedan por un lado predicarse, sostenerse, desearse y auspiciarse todas las ventajas y todos los efectos seguros en un proceso de integración, pero que simultáneamente se pongan todas las resistencias, todos los reparos y todas las dificultades al riesgo, al *periculum*, al necesario sacrificio que implica entrar en un proceso común, donde, precisamente, de lo común surgirá la compensación entre las ventajas y los inconvenientes.

Toda integración, en el cabal sentido de la palabra, desde luego que conlleva un cierto grado de integración política; y esto hay que tomarlo como un dato anticipadamente resuelto, pero no sufrir después desengaños o perturbaciones en el análisis de los resultados.

Claro está que el punto de partida en este tema es mucho

más fácil para los que en las doctrinas y escuelas del derecho internacional y del viejo problema (la *vexata questiae*) entre las relaciones del derecho internacional y del derecho interno, toman partido por la tendencia monista; porque los monistas conocen y aceptan, ya de antemano, el punto de llegada. Ellos parten de una afirmación que no les crea problema o no les perturba el razonamiento, hasta sus últimas consecuencias. El monismo está victorioso en grandes terrenos de la teoría, en autores de tan dispar formación, como Kelsen en el positivismo o como Goldshmidt en el trialismo. Pero es una siembra de prevenciones y reservas en la práctica política. Es en el nivel de las experiencias políticas, donde el monismo recibe las mayores resistencias. Los monistas son puros, pero los monismos, las situaciones concretas de monismo corresponden a realidades bien tangibles, de las cuales cabe aquí señalar dos: una, la de los sistemas altamente integrados, en los que la evolución del proceso de integración lleva a niveles muy superiores de los que podemos observar en nuestro Continente; y por otro lado, interesa el monismo a las grandes potencias, a los grandes sistemas que pueden aspirar a un rol hegemónico y donde, precisamente, el monismo es el acompañamiento doctrinario más propicio para dar cobertura a esas situaciones de hegemonía.

Por eso, la afiliación doctrinaria al monismo conlleva siempre ciertos compromisos en los que debemos reparar y que es menester señalar en esta breve reflexión.

El dualismo, en cambio, sigue siendo un instrumento defensivo apto, sobre todo para aquellos países que no pertenecen a una órbita hegemónica, que no están en situación de serlo o que no pertenecen todavía a realidades de integración mucho más avanzadas.

Y mirando ya a las constituciones, las de nuestro Continente son muy variadas en lo que a este tema se refiere, aun con el dato común de pertenecer a la categoría de las rígidas. Es dable formular su agrupamiento en cuatro sectores.

1. Por un lado, las constituciones que podemos llamar cariñosamente "viejas", todas ellas por venir del siglo pasado, como la Argentina, o más cercanas, pero anteriores a los procesos de integración, no han podido contemplar en forma explícita estos problemas y, por lo tanto, no dan una respuesta jurídica expresa al interrogante de derecho comunitario.

2. Por otro lado, hay un grupo de constituciones de una particular región del Continente que, por una peculiar situación de origen histórico contemplan el problema; son los países centroamericanos donde, añorando la vieja unidad del siglo pasado, todas sus constituciones, de una u otra manera, procuran —como directiva política— recuperar esa unidad para lo cual la integración es un mecanismo apto.

3. Un tercer grupo son aquellas constituciones en que el poder constituyente ha tomado la decisión política fundamental a favor de la integración, a través de un compromiso para avanzar en ese proceso, pero se ha abstenido de pormenorizar los detalles referentes al reparto de competencias y a los mecanismos que habrán de seguirse para la generación de las demás normas del derecho comunitario.

4. Por último, hay un grupo de países (por lo menos dos) que siguiendo el camino de esa decisión política fundamental tomada en favor de la incentivación de los procesos de integración, incorporan los mecanismos y resuelven, concretamente, el punto atinente a la prelación de las normas y a la firmeza que pueden adquirir en el orden jurídico interno, no sólo las normas de un tratado base sino también las normas de implementación ulteriores.

Pero el interrogante que nos surge es sobre la índole del problema constitucional: a qué ámbito pertenece y cuál es la ubicación del derecho comunitario. No creemos que sea una cuestión de mera exégesis.

De las posiciones que *ut supra* anticipábamos respecto de la ubicación que la doctrina le da a la cuestión, se abre paso más firmemente aquélla en el sentido de que se trata de *una decisión política fundamental*, de la misma índole y de la misma naturaleza que en su momento tomaron los constituyentes para definir la forma de gobierno (por la república o la monarquía) y la forma de Estado (por la unidad o por la federación).

Por eso ya hace algunos años que la Inter-American Bar Association con motivo de tratarse los problemas constitucionales de la integración, en una resolución de la 16ª Conferencia afirmaba: "Teniendo en cuenta la existencia en el Continente americano de regímenes constitucionales que consagran normas predominantemente rígidas en cuanto a la organiza-

ción y distribución de las competencias de los poderes estatales, nacionales y locales, es menester que a los efectos de la más segura ordenación de todo proceso de integración se proceda oportunamente, y una vez que se han determinado los instrumentos de integración, a la adaptación de las respectivas constituciones por los medios correspondientes, para que sin desmedro de las soberanías locales se formalicen las delegaciones de poderes conducentes al objetivo propuesto, compadeciendo este proceso con las respectivas previsiones constitucionales" (año 1969).

Hay en todo esto dos o tres problemas que vienen por añadidura y que tienen implicancia jurídica. Sólo los mencionamos de manera enunciativa: 1) La integración va acompañada en ciertos países de América Latina, como en el caso de México, Venezuela, Brasil y en la Argentina, de una "cuestión federal". Hay delegación de competencias no delegadas o reservadas por las provincias o Estados partes de la federación; y si bien es cierto que la jurisprudencia de los Estados Unidos resolvió en el ya mencionado caso de las aves migratorias y con cierta flexibilidad la manera de sortear este problema, hay también en la doctrina argentina y comparada ciertas reservas respecto del grado de erosión que puede significar el compromiso de integración, con respecto a los repartos de competencias internas en el orden del Estado federal. 2) La integración es un fenómeno nuevo que nos pone frente al problema de buscar o no soluciones o encasillamientos por medio de las analogías. En este punto los autores con gran veteranía nos hablan de las semejanzas con los procesos federales, con las figuras jurídicas del Estado federal y sus diferencias. Y aquí es donde tenemos que llamar la atención, precisamente, sobre el carácter relativo o, mejor dicho, las limitaciones que tienen estas apelaciones a las figuras conocidas, ya sean las de la federación propiamente dicha o la de los Estados cuasi-federales, o cualquier otra figura que *mutatis mutandis* quiere aplicarse. Somos escépticos en cuanto al valor de las apelaciones a figuras conocidas; y creemos que el hallazgo imaginativo corresponde a la creatividad del fenómeno nuevo; y así como en Filadelfia (1787) los constituyentes crearon una situación totalmente novedosa, para la cual ya no valían por analogía las figuras o las reglas de la confederación de Estados, del mismo modo para los procesos de integración es un desafío a la imaginación creadora de los juristas buscar nuevas figuras jurídicas que permitan evitar

los errores o distorsiones a los que se puede llegar por una excesiva imitación o analogía.

Un tercer problema que cabe mencionar es la crisis que causa la integración en el meollo del concepto de Constitución totalmente "rígida" a que estamos acostumbrados en los países occidentales. El interrogante es: ¿Seguirá siendo rígida o será parcialmente rígida o sectorialmente flexible la Constitución? Habrá constituciones en que una de sus partes, preferentemente la dogmática, seguirá siendo prioritariamente rígida; mientras que otras de sus partes, la orgánica, que es la atinente a la delegación de las competencias, entrará por vía de la implementación de los tratados base o marco en un carril de progresiva flexibilidad.

Holanda, país comprometido también en esta materia, ha tomado un camino y se ha resignado a aceptar que, de una manera indirecta, su Constitución pueda ser modificada.

Hay, por cierto, un sinfín de problemas jurídicos que acompañan al problema constitucional y que por su excesiva dimensión no cabe acá pormenorizar, pero sí enunciarlos porque vienen a renglón seguido del problema constitucional. Son tópicos que hacen al derecho y que trascienden las meras implicancias de tipo aduanero o fiscal que puedan conllevar los procesos de integración. Problemas jurídicos de circulación de personas, de circulación de capitales, de derecho de establecimiento de personas y de sociedades jurídicas, de régimen de trabajo, de régimen de previsión social, de tratamiento impositivo, de derecho de patentes y marcas, de derechos de valores, mercados y títulos, de ejecuciones y concursos civiles y comerciales, de sociedades de todo tipo, de derecho de los transportes, de leyes agrarias, y de legislación represiva (por ejemplo la legislación "antitrust" para preservar la libre competencia). Cada uno de estos temas enunciados abarca todo un mundo de implicancias insospechadas o, por lo menos, poco perceptibles a primera vista.

Quisiéramos dedicar los últimos renglones de estas reflexiones para señalar cómo los condicionamientos extrajurídicos operan en la integración latinoamericana, de la misma manera que el poder constituyente interno sufre las limitaciones extranormativas o metajurídicas que resultan de la realidad y de las creencias. En forma paralela hay aquí este tipo de condicionamientos que diferencian en mucho el proceso de la integración que se toma como paradigmático —el europeo— y el de América Latina. En Europa había existido

una guerra mundial que colocó a vencedores y vencidos en un mismo plano de desgracia; y existían peligros comunes muy presentes: el fantasma de Stalin amenazando a Europa, el temor a una excesiva absorción por EE.UU. de la economía europea. Existía un grado de desarrollo afín entre los países que —más allá de sus dificultades— firmaron los tratados de Roma y París. Existían sistemas políticos comunes pues eran todos países democráticos y no había autocracias o regímenes totalitarios de por medio. Tenían políticas económicas convergentes y no opuestas entre sí. En América Latina ha habido pocas empresas comunes después de la independencia que prácticamente fue la única o última gran empresa. Hay desarrollos dispares para lo cual basta con leer las estadísticas sobre el producto bruto interno o sobre cualquier otro índice o parámetro que se quiera tomar en cuenta. Median sistemas políticos totalmente antagónicos, con una variedad y diversidad que rompe los esquemas de cualquier científico político que quiera aplicar el marco de la clasificación de los sistemas políticos contemporáneos que se utilizan en Europa, o en cualquier otra parte del mundo, con respecto a América Latina.

**DICTAMEN DEL COMITÉ JURÍDICO  
INTERAMERICANO (O.E.A.)  
(Washington, D.C., 6 de marzo de 1992)**

*Conclusiones*

1) 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, aun a través de la constitución y funcionamiento de organizaciones mundiales o regionales cuyas competencias no incluyen el ejercicio de potestades en el orden interior de los Estados miembros al margen de la voluntad de éstos.

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 se ejercen con independencia de las facultades de

control correspondientes a los cuerpos internos de los Estados miembros.

2) Que esta última situación 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 (tratado marco) sino que se extienda a las normas emanadas del funcionamiento de los cuerpos por aquéllos creados y dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

3) Que 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 cuya 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.

4) Que 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 invalidación 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.

5) 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 proveer 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 fun-

damental 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.

6) Que una salvaguardia así, para la preservación del perfil comunitario, requiere que las constituciones nacionales estén adaptadas a las nuevas exigencias del derecho emergente (*in fieri*), 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.

En concreto, 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 del poder público del Estado.

7) Que es comprensible que una transformación de esos 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.

8) 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.

9) 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 han 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.

10) 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.